



Sara Alexandra Catarino Marques de Sousa

Licenciada em Direito

A Governação na Área Metropolitana de Lisboa

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Orientador: Professor Doutor João Seixas, FCSH



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

setembro 2019

A governação na Área Metropolitana de Lisboa

“As áreas metropolitanas tornaram-se no novo padrão espacial do capitalismo globalizado. No entanto, as suas capacidades económicas não são acompanhadas por uma correspondente capacidade política, mantendo-se as áreas metropolitanas politicamente débeis.”

Lefèvre, 2010

“From the age of the dinosaurs
Cars have run on gasoline
Where, where have they gone?
Now, it's nothing but flowers”

David Byrne, 1988”

Agradecimentos

It takes a village...

À Júlia, por todas as horas roubadas...

Ao Pedro, por todo o apoio, incentivo, confiança e muitos “acaba lá isso!”...

À minha mãe e ao meu pai por estarem sempre lá, sempre que preciso...

À Rita, minha companheira de luta, por me aturar todos os dias...

Ao meu orientador, Prof. João Seixas, pela paciência...

Ao triunvirato (Eunice e Pedro), pelo apoio nas piores horas...

A todos o meu profundo obrigado, sem vocês não tinha conseguido!

—^—

Resumo

A dissertação aborda a questão da governação na área metropolitana de Lisboa, procurando responder a questões acerca da pertinência da criação de uma entidade governativa para a escala territorial da área metropolitana de Lisboa, da resposta a dar aos principais desafios na instituição de um órgão de governo metropolitano e das concretas dificuldades ao estabelecimento de uma entidade governativa com legitimidade democrática para a Área Metropolitana de Lisboa.

O trabalho foi desenvolvido através da consulta a publicações, relatórios, trabalhos académicos, legislação e documentos emitidos por diversas entidades estatais, abordando-se a questão metropolitana, em primeiro lugar de forma genérica e global, seguida de uma análise teórica à questão da governação metropolitana, que compreende, por um lado, a sistematização de modelos de governação metropolitanos, e por outro a apresentação de questões-chave relacionadas com a governação nas metrópoles. A Área Metropolitana de Lisboa foi seleccionada como estudo de caso na área da governação, incidindo-se, em particular sobre a evolução da sua experiência governativa, com especial ênfase nos últimos cinco anos, por referência, não só à legislação relevante, como também às publicações oficiais da AML, e tendo-se elaborado diversos quadros síntese com a pretensão de uma melhor compreensão global das diversas temáticas abordadas. Por fim, procedeu-se também à apreciação do recente debate sobre descentralização em Portugal.

Para concluir foi realizada uma reflexão sobre a análise efetuada, pugnando-se pela pertinência da criação de uma entidade governativa para a Área Metropolitana de Lisboa, com legitimidade democrática, garantida através de eleição por sufrágio universal e voto direto, com capacidade de resposta aos problemas e desafios metropolitanos, através da atribuição de competências próprias, relevantes, apropriadas e bem definidas, e, recursos humanos e financeiros adequados, com vista ao estabelecimento de um modelo de governação inclusivo e a uma liderança efetiva, que permita enfrentar as principais dificuldades encontradas para o seu sucesso, que residem na articulação multinível, quer com a CCDR-LVT, quer com os municípios que compõem o território.

Palavras-chave: Governação, Governança, Área Metropolitana de Lisboa, descentralização, áreas metropolitanas, ordenamento do território

Abstract

Governance in the Lisbon Metropolitan Area

The dissertation addresses the issue of governance in the Lisbon metropolitan area, seeking to answer questions about the relevance of creating a governing body for the territorial scale of the Lisbon metropolitan area, the answer to the main challenges in the establishment of a governing body and the concrete difficulties in establishing a democratic and legitimately governing body for the Lisbon Metropolitan Area.

The case was developed by consulting publications, reports, academic papers, legislation and documents issued by various state entities, addressing the metropolitan issue first and foremost in a generic and global manner, followed by a theoretical analysis of the issue of metropolitan governance, which comprises, on the one hand, the systematization of metropolitan governance models, and on the other, the presentation of key issues related to governance in the metropolises. The Lisbon Metropolitan Area was selected as a case study in the area of governance, focusing in particular on the evolution of its governance experience, with particular emphasis on the last five years, by reference not only to the relevant legislation, but also to AML official publications. Several summary tables have been prepared with the intention of a better global understanding of the various topics addressed. Finally, the recent debate on decentralization in Portugal was also considered.

To conclude, a reflection on the analysis was made, arguing for the pertinence of the creation of a governing entity for the Lisbon Metropolitan Area, with democratic legitimacy, guaranteed through election by universal suffrage and direct vote, capable of responding to the problems and the metropolitan challenges, through the allocation of relevant, appropriate and well-defined competences and adequate human and financial resources, to establish an inclusive governance model and effective leadership to address the main difficulties encountered in its success, which lies mostly in the multilevel articulation, both with the CCDR-LVT and with the municipalities that are part of the territory.

Keywords: Governance, Lisbon Metropolitan Area, decentralization, metropolitan areas, urban planning

Índice

Índice de figuras	XI
Índice de tabelas e gráficos.....	XII
Lista de abreviaturas	XIII
1. Introdução	1
2. Áreas metropolitanas – definição e desafios	5
2.1 Os desafios das cidades	5
2.2 Definição de áreas metropolitanas.....	7
2.2.1 Classificação das áreas metropolitanas em função do território.....	10
2.3 Principais desafios das áreas metropolitanas	11
3. A governação nas áreas metropolitanas	17
3.1 Correntes teóricas de governação metropolitana	17
3.1.1 A escola da Reforma	17
3.1.2 Escola da Public Choice.....	19
3.1.3 Escola do Novo Regionalismo	19
3.1.4 Síntese.....	21
3.2 Modelos de governação metropolitana segundo o grau de institucionalização	22
3.2.1 Governos metropolitanos	22
3.2.2 Agências metropolitanas	23
3.2.3 Coordenação vertical.....	24
3.2.4 Cooperação voluntária	24
3.2.5 Síntese.....	25
3.3 A relação governo-governança	26
3.3.1 Tipologia da regulação de âmbito metropolitano	27
3.3.2 Pilares para a relação governo-governança	28
3.3.3 Síntese.....	30
3.4 A criação da metrópole enquanto espaço político	31
3.4.1 Construção da governação metropolitana mediante a construção da legitimidade metropolitana.....	33

3.4.2	Elementos críticos na construção da governação metropolitana.....	35
3.5	A governação na União Europeia	37
3.6	Conclusão – lições e desafios para a governação metropolitana.....	38
4.	A área metropolitana de Lisboa	41
4.1	Caracterização da área metropolitana de Lisboa	41
4.1.1	Caracterização territorial, populacional e económica	41
4.1.2	Instrumentos de gestão do território.....	46
4.2	A evolução da governação na AML	51
4.3	O estado de arte da Área Metropolitana de Lisboa	60
4.3.1	A nova legislação de 2013	60
4.3.2	A prática da governação metropolitana entre 2014 e 2019	62
4.3.3	Outros atores no contexto da área metropolitana	71
4.4	A descentralização em Portugal.....	73
4.4.1	O debate sobre a descentralização.....	77
5.	Considerações finais	85
5.1	Análise crítica	85
5.2	Conclusões.....	88
	Referências Bibliográficas	90
	Anexo	97

Anexo. Objetivos estratégicos, ações e projetos da AML (2014-2019)

Índice de figuras

Imagem 1: Evolução para a mega-região policêntrica.....	10
Imagem 2: Divisão Administrativa da AML	42
Imagem 3: Deslocações sub-regionais e inter-regionais	44
Imagem 4: A visão AML 2020 – as prioridades estratégicas de intervenção da Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020.....	47

Índice de tabelas e gráficos

Tabela 1. Correntes teóricas de governabilidade metropolitana	21
Tabela 2: Peso da RLVT e as suas sub-regiões no país: principais indicadores	43
Tabela 3: População residente na Área Metropolitana de Lisboa – 1991-2015	45
Tabela 4: Evolução das estratégias da AML	50
Tabela 5: Quadro síntese da legislação para a AML: 1991-2013	54
Tabela 6: Atribuições da AML – 1991-2013	56
Tabela 7: Recursos humanos na AML – 2014-2018	63
Tabela 8: Fontes de financiamento na AML: 2014 – 2018	64
Tabela 9: Estrutura da receita do orçamento de funcionamento da CCDR-LVT	65
Tabela 10: Objetivos estratégicos da AML: 2014-2019	67
Tabela 11: Objetivos estratégicos da AML agrupados por área: 2014-2019	68
Tabela 12: Pacote descentralização: transferência de competências para áreas metropolitanas e CIM	76

Lista de abreviaturas

- AM – Áreas Metropolitanas
- AML – Área Metropolitana de Lisboa
- AMTL – Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa
- AR – Assembleia da República
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
- CIM – Comunidade Intermunicipal
- ComUrb – Comunidade Urbana
- DR – Diário da República
- EIDT-AML – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa
- ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- GAM – Grande Área Metropolitana
- IGT – Instrumento de Gestão do Território
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OE – Orçamento de Estado
- ONG – Organização não governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PDTC-AML – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa
- PNPOT – Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território
- PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território
- PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

1. Introdução

Objetivos

A presente dissertação pretende abordar a questão da governação na área metropolitana de Lisboa.

Em 2015, o XXI Governo Constitucional incluiu no seu programa de Governo a descentralização, como base de reforma do Estado, pretendendo aprovar um novo modelo territorial assente na criação de autarquias metropolitanas, para o caso específico das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Com vista a tal finalidade, o Programa de Governo contemplava a legitimação democrática dos órgãos em questão, prevendo para as Áreas Metropolitanas: “A transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a Assembleia Metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, o Presidente do órgão executivo o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros do órgão eleitos pela assembleia metropolitana, sob proposta do presidente”. (XXI Governo Constitucional, 2015)

No âmbito da referida reforma de descentralização, este trabalho pretende refletir sobre a governação na área metropolitana de Lisboa, sob uma abordagem de continuidade com início na sua criação até à sua perspetiva futura.

O debate sobre a criação de um órgão decisório na escala territorial da área metropolitana de Lisboa está ainda no início, suspenso que foi o projeto de criação de uma autarquia metropolitana nas últimas alterações legislativas, muito embora tal intenção não tenha sido totalmente descartada, prevendo-se que venha a ser objeto de concretização numa próxima reforma de descentralização.

No período que decorreu entre 2015 e 2019 foi discutida a questão da descentralização em Portugal essencialmente sob o prisma das autarquias locais, suas competências e modelos de financiamento, e apenas de forma residual recaiu a discussão sobre as áreas metropolitanas.

No entanto, apesar de a discussão se ter verificado incipiente, começam já a existir algumas abordagens a este tema, com conclusões diversas, tanto de um ponto de vista público como privado.

Com efeito, as áreas metropolitanas têm um papel cada vez mais relevante em termos sociais, económicos e ambientais, não só para a população que nelas reside, mas também para os próprios estados de que fazem parte. Enquanto motor de progresso, as áreas metropolitanas

acarretam potencial, mas também fortes externalidades, pelo que a sua boa gestão se torna indispensável ao seu desenvolvimento sustentável. Neste sentido, considera-se amplamente pertinente o estabelecimento de áreas metropolitanas como entidades políticas e administrativas.

As razões apontadas parecem-nos meritorias e justificativas de uma continuação da reflexão sobre as áreas metropolitanas em Portugal, pretendendo a presente tese focar-se nalgumas questões que poderão vir a ser um contributo para a futura discussão sobre áreas metropolitanas, com especial enfoque na Área Metropolitana de Lisboa.

Neste sentido, a principal questão a que se pretende dar resposta será: Qual a pertinência da criação de uma entidade governativa para a escala territorial da área metropolitana de Lisboa?

Num segundo grau de análise, colocam-se questões relacionadas com a primeira: i) Que resposta dar aos principais desafios na instituição de um órgão metropolitano? e ii) quais as concretas dificuldades ao estabelecimento de uma entidade governativa com legitimidade democrática para a Área Metropolitana de Lisboa?

Metodologia

A metodologia seguida no presente trabalho, consistiu essencialmente na consulta a publicações, relatórios, trabalhos académicos, legislação e documentos emitidos por diversas entidades estatais. Considerou-se que a análise da documentação e da legislação, ao invés de distinta metodologia com base, por exemplo, em entrevistas, imprime ao presente trabalho uma perspectiva menos parcial ou enviesada, que se procurou alcançar. Ainda assim, não se deixaram de mencionar algumas opiniões de pessoas chave proferidas em sede de conferências públicas ou como contributos para as questões das áreas metropolitanas.

A dissertação começa por apresentar uma abordagem à questão metropolitana de uma forma genérica e global, procurando caracterizar as áreas metropolitanas e quais os seus principais desafios. Recorreu-se a relatórios, publicações e declarações produzidas por entidades internacionais, quer de cariz global como a Organização das Nações Unidas (ONU), quer de cariz sectorial, e mais diretamente relacionadas com a temática, em particular por organizações de reunião de decisores políticos na área do urbanismo e das metrópoles.

Esta introdução ao tema é seguida de uma análise teórica à questão da governação metropolitana. Incidiu-se sobretudo sobre trabalhos académicos, de autores que apresentam uma síntese da prática da governação das áreas metropolitanas, em particular das europeias. Por tal motivo entendeu-se desnecessária, e até redundante, a realização de uma análise comparativa a diferentes áreas metropolitanas com características semelhantes à área metropolitana de Lisboa.

Esta abordagem teórica compreende, por um lado, a sistematização de modelos de governação metropolitanos, e por outro a apresentação de questões-chave relacionadas com a governação nas metrópoles.

A parte final da tese versa sobre a Área Metropolitana de Lisboa, em particular sobre a evolução da sua experiência governativa, com especial ênfase nos últimos cinco anos, por referência, não só à legislação relevante, como também às publicações oficiais da AML, incluindo o diagnóstico da própria AML, em termos socioeconómicos e identificação dos seus principais desafios. A análise de tal documentação deu origem à elaboração de diversos quadros síntese com a pretensão de uma melhor compreensão global das diversas temáticas abordadas.

Entendeu-se também pertinente reunir os diversos contributos atuais para a discussão da descentralização, especialmente atinentes à questão metropolitana, recorrendo-se à apreciação de relatórios, trabalhos académicos, projetos legislativos e outras publicações da Assembleia da República (AR), notícias e debates. Nesta análise inclui-se o recente Relatório da Comissão Independente para a Descentralização, emanado pela AR, e que, dado o seu carácter político e prospetivo, assume especial importância.

Para concluir foi realizada uma reflexão sobre a análise efetuada, procurando obter resposta às questões inicialmente colocadas.

Estrutura

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos.

O primeiro corresponde à apresentação, de um ponto de vista global, dos atuais desafios das cidades e à caracterização das áreas metropolitanas e resumo dos seus principais desafios.

O segundo capítulo compreende a governação metropolitana, iniciando-se com a explanação das correntes teóricas e dos modelos de governação metropolitana, versando de seguida sobre as questões-chave da relação governo-governança e da criação da metrópole enquanto espaço político e encerrando com a governação da União Europeia e com as lições e desafios para a governação metropolitana.

O terceiro capítulo versa sobre a Área Metropolitana de Lisboa e inicia-se com uma breve caracterização da mesma. Segue-se uma análise da história da sua governação até à prática governativa dos últimos anos e é encerrado com a discussão da descentralização em Portugal.

Por fim são apresentadas as considerações finais, divididas em análise crítica e conclusões.

2. Áreas metropolitanas – definição e desafios

2.1 Os desafios das cidades

A evolução da civilização humana deve-se, em larga medida, à existência de cidades. Trocas comerciais, de ideias, de ideais, filosofias, direitos, arte, resultam de uma amálgama de gente, relacionada entre si, a viver num espaço mais ou menos confinado, tendo que se ver, falar, conviver, sobreviver, diariamente lado a lado com os seus concidadãos. Tal permitiu o acumular de conhecimentos, a evolução das ciências, a invenção da tecnologia, a emergência da cultura e das artes, a construção e queda de impérios, o estabelecimento de redes de poder. Tudo isto ao longo de séculos, numa evolução que se foi permitindo a devida consolidação, num crescimento sustentado das cidades e das suas áreas de influência, honrando as devidas exceções em épocas históricas de crescimento acelerado da população que se concentrou nas cidades (e.g. revolução industrial), ou em que o crescimento espacial foi impactado primeiro pelos transportes públicos, e posteriormente e em muito mais larga escala, com a massificação da utilização do automóvel (Soja, 2005).

É ao desafio de um número cada vez maior de pessoas que afluem às cidades buscando melhores oportunidades de vida, do crescimento exponencial da população do planeta, do capitalismo, da globalização, das alterações climáticas, da difusão da tecnologia, que as cidades, países e governantes são chamados a responder hoje em dia. (CE, 2011)

O paradigma sobre o papel do urbanismo alterou-se também (Ascher, 2012), e deixou de incidir exclusivamente sobre a regulação sobre o uso dos solos, o ordenamento de ruas, sistemas de esgotos, iluminação e redes de serviços, número de habitações construídas, parques, jardins e equipamentos para a população. Atualmente, numa prospetiva futura, o urbanismo vê-se chamado a responder e a resolver uma miríade de problemas e desafios em áreas anteriormente compartimentadas e que nada tinham a ver com a disciplina (Egan, 2004 e CEU, 2003).

Das cidades e dos seus governantes e governos espera-se que potenciem a economia local e o emprego, ao mesmo tempo que contribuem para a sustentabilidade do orçamento do país e concorrem em termos globais com cidades e regiões do planeta inteiro num mundo cada vez mais interconectado.

É às cidades que cabe resolver o problema da habitação, seja no acesso à mesma, na sua reabilitação, na utilização e reciclagem dos recursos de construção, na intervenção nos bairros degradados, informais ou sociais, na promoção da inclusão social e do fim da segregação, no combate a problemas sociais tão genéricos e profundos como o racismo, a xenofobia, a igualdade de género, a pobreza ou mesmo o crime e a violência.

Exige-se das cidades uma resposta interventiva nas áreas da educação, da saúde, da alimentação, da infância e do envelhecimento.

São ainda as cidades que estão na linha da frente do combate às alterações climáticas, quer através da implementação de soluções de melhor mobilidade, da gestão, conservação e utilização sustentável dos recursos, quer da utilização das energias renováveis, ou da aplicação de medidas de resiliência e resposta a catástrofes naturais.

Das cidades pretendem-se respostas tão diversas como a boa gestão das redes de recursos, a preservação do património e da paisagem, a ligação ao mundo rural, a valorização da diversidade, o combate ao terrorismo, a recolha, mapeamento, análise e divulgação de dados, a transparência, o combate à turistificação e à gentrificação, o trabalho em conjunto com outras cidades, vizinhas ou amigas do outro lado do planeta, a regeneração do tecido urbano, a implementação do marketing da cidade.

Ao mesmo tempo que fomentam a prosperidade e a qualidade de vida, tentando assegurar o direito à cidade para todos os cidadãos, devem igualmente envolver os seus cidadãos e outras partes interessadas nas escolhas, na gestão, no controlo e no seu próprio governo (CE, 2011).

Com a duplicação da população mundial até 2050 e a necessidade de acomodar mais dois biliões e meio de pessoas em zonas urbanas (ONU, 2018), as cidades são consideradas um dos principais agentes na realização dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

A Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência Habitat III vem abordar estes temas, conferindo às cidades e à forma como são geridas o papel de “ajudar a acabar com a pobreza e a fome em todas as suas formas e dimensões; a reduzir as desigualdades; a promover crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável; a alcançar a igualdade entre os sexos e a emancipação de todas as mulheres e raparigas, com vista ao pleno aproveitamento do contributo vital destas para o desenvolvimento sustentável; a melhorar a saúde e o bem-estar humanos; a fomentar a resiliência; e a proteger o ambiente.” (United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 2016).

No entanto, apesar de tão elevados desafios, a maioria das cidades vêm-se confrontadas com inúmeros condicionantes mormente de ordem financeira, com escassos recursos próprios, enorme dependência em relação aos níveis de governo superiores ou ao Orçamento de Estado ou necessidade de concurso a fundos para o bom desempenho das suas incumbências.

Na realidade complexa da atualidade, em que os eventos ocorridos numa qualquer localidade do mundo podem ter fortes impactos no outro lado do planeta, num espaço de tempo cada vez menor, em que a imprevisibilidade é uma constante, e a evolução da ciência e da tecnologia podem alterar a realidade de forma rápida e massiva, a maioria das cidades encontram-se presas entre a rigidez de planos e as suas pesadas máquinas burocráticas.

A par com a escassez de recursos para fazer face aos problemas a solucionar, as cidades deparam-se ainda com os mais variados obstáculos como legislação desadequada, pouca flexibilidade de ação, modos de trabalho anacrónicos, organigramas inadequados, escasso pessoal qualificado, fragmentação institucional, insuficiente coordenação multinível dos

diferentes organismos públicos, sobreposição ou ausência de competências, corrupção, ou fraca capacidade de abertura e condução de processos participativos.

A tamanhos obstáculos acrescentamos mais um, especialmente relevante, atualmente e no futuro próximo, o amplo desajuste entre o espaço funcional da cidade, e os limites administrativos dos seus órgãos de governo. Tratamos em particular da questão das metrópoles ou cidades-região e das áreas metropolitanas.

2.2 Definição de áreas metropolitanas

“De modo algum é fácil definir regiões e áreas metropolitanas” (Klink, 2005). As áreas metropolitanas revestem-se de uma realidade geográfica e territorial em constante evolução e mutação, cuja definição não tem ainda um carácter universal e definitivo, sendo utilizada a adaptação consoante o objeto do estudo ou trabalho que sobre estas versa.

Numa vertente histórica, a primeira definição de área metropolitana nasceu nos Estados Unidos na década de 1950, como conceito estatístico aplicado a conjuntos de *counties*. Era considerada uma área metropolitana - *Standard Metropolitan Area*, atualmente designada por *Metropolitan Statistical Area* - o conjunto de *counties* contíguos que tivessem mais de 50.000 habitantes e que obedecessem também a critérios de densidade populacional mínima, a percentagem da população que não tinha por ocupação a agricultura e as relações de dependência em relação à cidade central, medidas pelas deslocações pendulares. Este conceito é puramente estatístico, não tendo por base qualquer divisão administrativa do território, mas implica que haja uma dominância de uma só cidade na sua relação com as demais.

A inexistência de áreas metropolitanas com estatísticas oficiais na Europa levou ao alargamento da definição de áreas metropolitanas a diferentes critérios, recorrendo-se a uma combinação de critérios demográficos e socioeconómicos para a sua determinação, variando consoante a perspetiva de quem utiliza o conceito (Klink, 2005).

E, se por um lado, é diversa a definição de área metropolitana consoante o uso que se pretende utilizar, diversificados são também os seus sinónimos, recorrendo-se a expressões como metrópole, cidade-região, conurbação, metápole, mega cidade ou hiper-pole, para a designar.

É assim relevante perceber e elencar as principais características apontadas para definir uma área metropolitana.

De acordo com Klink (2005) as áreas metropolitanas “caracterizam-se pela natureza complexa das interdependências sociais, económicas, ambientais e político-administrativas que nelas se dão”, corroborando Campbell que as “cidades metropolitanas têm intensas interdependências e fatores externos/efeitos secundários entre os territórios locais, enquanto o conjunto desses

territórios têm características comuns funcionais socioeconômicas, políticas e históricas que lhe conferem uma identidade coletiva” (Campbell, 2002, como referido em Klink, 2005). De acordo com estes autores, para análise das questões metropolitanas deverá ser usado um critério sociopolítico/territorial e funcional, ao invés de critérios estritamente demográficos ou administrativos.

Seixas, Branco & Garson (2012) apresentam as áreas metropolitanas como áreas urbanas consideravelmente descontínuas, embora meta-ligas nos seus fornecimentos de bens e de energias essenciais, nas suas transações e nas suas interdependências. Outros autores verificam que as áreas metropolitanas europeias têm “tendência em se transformar em espaços de características semiurbanas, de ocupação semi-compacta e semi-disperso, com elevadíssimas dinâmicas de mobilidade e inter-relacionamento sócio-territorial, e onde as antigas relações de dependência hierárquica são de certa forma substituídas por relações de complementaridade entre os diferentes subterritórios” (Dematteis, 1996 e 2000, conforme referido em Seixas et al., 2012).

Na mesma linha está Ascher, que, muito embora proponha o conceito de Metapolis, lhe dá uma definição semelhante às demais, descrevendo-o como "o aglomerado mais ou menos descontínuo mas com complexos padrões de inter-relacionamento e difusos caracteres de centralizado e de periferia - mas podendo gerar, ao mesmo tempo, significativas mais-valias económicas em cenário de globalização (Ascher, 1998 e 2009, conforme referido em Seixas et al., 2012).

Ferrão (2013) refere uma nova nomenclatura para as chamadas “velhas áreas metropolitanas”, designadamente cidade-região ou região urbana funcional, que apresenta como a evolução das cidades fisicamente circunscritas, administrativamente delimitadas e estatisticamente determinadas para cidades sem confins, administrativamente fragmentadas e demasiado fluidas para poderem ser definidas a partir de critérios estatísticos rígidos.

Na definição de área metropolitana é ainda contemplada a incompatibilidade entre as cidades como entidades administrativas e a realidade da vida urbana, devido ao processo de metropolização que ocorreu durante anos por toda a Europa, e que teve como consequência a geral discrepância entre as fronteiras administrativas das cidades, que não chegam a abarcar a área construída no seu todo, e ainda menos a totalidade do mercado de trabalho, dos fluxos de negócios, dos serviços públicos e privados e do ecossistema da cidade (Baert, 2011).

Verificam-se, pois, algumas tendências no que ao conceito de área metropolitana diz respeito, como sejam um aglomerado urbano descontínuo, com fronteiras administrativas distintas e divergentes da sua área funcional, mas ligado pelas suas elevadas dinâmicas de mobilidade de pessoas e bens e pelos complexos padrões de inter-relacionamento dos vários subterritórios que as constituem.

O referido aglomerado urbano descontínuo está associado ao território, mormente à produção no espaço, à forma pouco planeada, infraestruturada e urbana como as áreas metropolitanas se vão expandindo. Como afirmam Pereira & Silva (2008) relativamente às cidades europeias nas últimas décadas do século XX, "O modelo centro-periferia da cidade fordista, caracterizado por um processo de desconcentração de população e atividades menos qualificadas (indústria e terciário banal ligado aos serviços locais), designado de suburbanização, muito dependente dos eixos de transporte colectivo, colapsa. O modelo emergente é marcado por uma "explosão" urbana, gerando uma periferia alargada, a partir de uma rede rodoviária densa que confere grande mobilidade ao automóvel. Os padrões de uso do solo daí resultantes, globalmente de baixas densidades, são agora mais complexos, onde convivem áreas habitacionais de diferentes tipologias, atividades diversificadas, muitas qualificadas, que suscitam a emergência de centralidades periféricas, gerando movimentos relacionais cada vez mais multidireccionais."

A divergência entre a área metropolitana funcional e o espaço político-administrativo, é a segunda característica que integra simultaneamente um dos maiores desafios ao bom governo das áreas metropolitanas. No contexto de rápido e extenso crescimento urbano, as áreas metropolitanas expandiram-se muito além das fronteiras administrativas da cidade ou cidades que lhes deram origem. Regra geral este desenvolvimento não foi acompanhado da devida institucionalização do espaço, pelo que a maioria das áreas metropolitanas carece de um órgão politicamente legitimado, com competências e meios para governar à escala da região metropolitana. Com efeito, nos processos europeus de descentralização a prioridade tem sido atribuída a escalas diferentes da metropolitana, mormente escalas locais/municipais, regionais ou provinciais (Lefèvre, 2010).

Commutate é, simultaneamente a característica core que causou e que começou por definir as áreas metropolitanas. Não existe uma expressão ou palavra em língua portuguesa que traduza diretamente a noção de *commute*, sendo movimentos pendulares ou pendularidade a mais comumente utilizada, mas que ficará um pouco aquém do sentido de deslocação casa-trabalho/local de estudo, trabalho/local de estudo-casa, que lhe é conferido pela língua inglesa, e que implica ainda a deslocação num meio de transporte (público ou particular) entre duas localidades diferentes. A ligação por comboio entre as cidades e os seus subúrbios, e posteriormente a massificação da utilização do automóvel foram intensificando estes movimentos pendulares dos cidadãos, seja para trabalhar ou estudar.

Acrescentando à definição a complexidade de padrões de inter-relacionamento dos subterritórios que constituem estas regiões importa dedicar uma parte deste estudo à análise do território das áreas metropolitanas e aos diversos tipos de áreas que podemos encontrar, sendo certo que a maioria das áreas metropolitanas se encontra ainda num processo dinâmico de crescimento, dada a conjugação do aumento da população mundial com a sua maior afluência às áreas urbanas.

2.2.1 Classificação das áreas metropolitanas em função do território

Conforme já se referiu o crescimento das áreas urbanas está profundamente ligado à massificação do uso do automóvel, aos processos de suburbanização e à produção no espaço de áreas com novas funções, que acabaram por gerar novas centralidades.

É da ligação entre estas novas centralidades que surgem as áreas metropolitanas, caracterizadas ainda pela sua descontinuidade e fragmentação. De acordo com Meijers (2011), na Europa, a característica territorial predominante são as cidades-região policêntricas, constituídas por redes de cidades, de diferentes tamanhos e características, incluindo regiões transfronteiriças, regiões formadas por cidades pequenas ou ainda regiões com relações funcionais entre as cidades e as suas áreas rurais dependentes.

Estas regiões de cidades policêntricas podem formar-se por *incorporação* ou por *fusão*. No primeiro caso, existe uma cidade dominante que vai alargando a sua influência sobre uma área territorial cada vez mais vasta, acabando por incorporar cidades menores.

Já no caso da fusão, estamos perante cidades diferentes que acabam por se reunir, através de uma rede de vias de transporte e comunicação, normalmente por razões relacionadas com a competitividade económica, acabando por formar uma mega-região.

No âmbito europeu podemos apontar Londres como exemplo do modelo de incorporação, e o Randstad como exemplo do modelo de fusão. No primeiro caso a cidade de Londres foi expandindo a sua área de influência pelo “Grande Sudeste Inglês”, e incorporou cidades mais pequenas e distintas como Cambridge ou Reading, acabando por criar uma mega-região. A mega região metropolitana do Randstad, composta pelas quatro principais cidades holandesas (Amsterdão, Roterdão, Haia e Utrecht) e pelas diversas cidades mais pequenas que se encontram nas suas periferias, foi formada através do modelo de fusão, que tende a ser mais equilibrado.

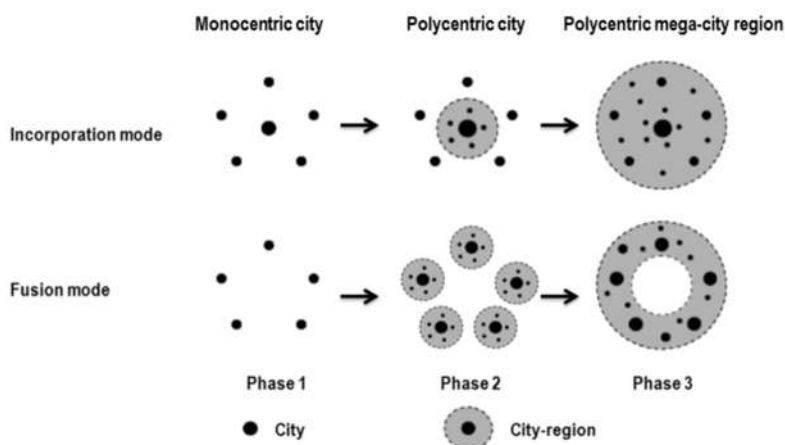


Imagem 1: Evolução para a mega-região policêntrica

Fonte: Meijers, 2011

No caso das cidades latino-americanas, Rojas (2005) refere a “cidade das ilhas”, por referência aos conjuntos urbanísticos apenas ligados à cidade por estradas ou autoestradas, mas fechados sobre si, como é o caso dos condomínios fechados, dos parques tecnológicos ou dos centros comerciais localizados na periferia.

Cada um dos modelos de área metropolitana referidos encerra em si mesmo diferentes complexidades e problemas, nos quais não nos iremos deter. Ao invés, e de forma a prosseguir com a caracterização das áreas metropolitanas, importa apontar/elencar os desafios que, regra geral, partilham.

2.3 Principais desafios das áreas metropolitanas

As áreas metropolitanas compreendem um universo altamente diversificado, quer na génese, características, desenvolvimento, como nos problemas e desafios que têm que resolver e enfrentar.

Ainda assim, são apontados desafios comuns a todas as áreas metropolitanas que, por uma questão de sistematização iremos dividir em quatro áreas, e que são o crescimento, a resposta aos desafios globais do milénio, a questão económico-financeira e a governação.

Crescimento

O crescimento das áreas metropolitanas constitui o mais premente dos desafios, e podemos analisá-lo em quatro vetores distintos, todos interligados. O aumento da população mundial, o crescimento da população que vive em áreas metropolitanas, o alargamento do território das áreas metropolitanas e a multiplicação da quantidade de áreas metropolitanas a nível mundial.

Efetivamente, se em 1950 apenas 30% da população mundial vivia em áreas urbanas, em 2018 a percentagem subiu para 55%, o que, em termos absolutos representa um aumento de 751 milhões de habitantes em áreas urbanas em 1950, para 4,2 biliões em 2018. As estimativas apontam para a manutenção desta tendência, calculando-se que em 2050 mais 2,5 biliões de pessoas viverão em áreas urbanas (ONU, 2018).

Ao rápido crescimento populacional urbano está associado o aumento do número de metrópoles no mundo, assim, em 1995 existiam 305 metrópoles sendo que em 2015 eram já 503. De 1975 para 2015 o número de megacidades com mais de 10 milhões de habitantes subiu de 5 para 30 (UCLG, 2016).

Por fim, para dar resposta ao aumento da população mundial em articulação com a percentagem de população que procura a “cidade” em busca de melhores condições de vida, as áreas de território ocupadas pelas metrópoles têm-se tornado cada vez mais extensas e de

explosivo crescimento, tornando a criação de condições básicas de vida para as populações uma dificuldade acrescida na governação dos territórios.

Resposta aos desafios globais do milénio

As cidades, e as áreas metropolitanas, em particular, têm vindo a ser percebidas, cada vez com maior incidência, como uma fonte de resolução dos grandes desafios globais da sociedade e do ambiente, como se verifica pela análise de diversos relatórios emitidos por relevantes e distintas organizações e redes, quer de cariz mundial, quer de cariz regional.

Em 2015, no seguimento do seu trabalho anterior referente aos objetivos de desenvolvimento do milénio, a ONU aprovou os objetivos de desenvolvimento sustentável, entre os quais constam as mensagens-chave um a quatro, de onde verificamos que as áreas metropolitanas e a sua política de construção, desenvolvimento e gestão, estão na linha da frente para a concretização da maioria dos objetivos.

Mensagens-chave um a quatro dos objetivos de desenvolvimento sustentável

“4. Desenvolver estratégias económicas globais nas áreas metropolitanas para incentivar a economia nacional e criar oportunidades para todos.

5. “Utilizar planeamento estratégico visionário para suportar o urbanismo inclusivo.

6. Assegurar infraestrutura de qualidade e serviços resilientes e acessíveis para todos.

7. Liderar a transição para sociedades mais sustentáveis e resilientes com áreas metropolitanas mais verdes e smarts.

8. Promover “solidariedade territorial” entre as áreas metropolitanas, cidades intermediárias e o seu hinterland.

9. Colocar o “direito à cidade para todos” no centro das políticas urbanas de modo a renovar o contrato social e fortalecer a cidadania metropolitana.

10. “Reconhecer a cultura (incluindo o património, a diversidade e a criatividade) como um pilar de florescimento das áreas metropolitanas.” (ONU, 2015)

No mesmo sentido vão diversas declarações e relatórios em que se dão destaque a expressões que indiciam a tentativa de cumprir os objetivos sustentáveis como “urbanismo inclusivo”, “planeamento estratégico” ou “transição para sociedades mais sustentáveis” (UCLG, 2016) ou “ambiente inclusivo”, “apoio ao desenvolvimento económico local” ou “energias renováveis”, na Declaração de Quito (United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 2016), reflexo de uma tentativa de acudir aos mais diversos problemas que assolam a raça humana e as suas relações sociais, em particular à grande maioria que

vive em cidades, numa diversidade de objetivos que vão desde a promoção da igualdade de género até à mobilidade urbana sustentável.

A Declaração de Torino (EMA, 2016) vem reafirmar o importante papel central que as áreas metropolitanas têm na economia com a afirmação *“as cidades metropolitanas são o motor fundamental para a economia global, para o crescimento da economia Europeia e para o desenvolvimento de cada país”* e bem assim na vastidão de áreas sobre as quais deverão atuar devendo ser *“ativas e empenhadas na temática da criação de empregos, atração de investimento, planeamento urbano, inovação, educação, sustentabilidade ambiental e energética, promoção cultural, inclusão social, luta contra a nova pobreza e migração.”*

Já a Declaração de Montréal revela-se ainda mais ambiciosa e manifesta o papel que as áreas metropolitanas detêm na vida da população mundial ao enunciar *“a determinação de exercer a liderança no palco mundial e contribuir para a resolução dos problemas globais e locais, que afetam tanto as populações urbanas quanto o mundo inteiro”*. Esta afirmação está também profundamente ligada à responsabilidade das áreas metropolitanas na questão das alterações climáticas e na *“determinação para assegurar a efetiva implementação do Acordo de Paris sobre o Clima”* (UCLG, 2017).

Verifica-se pois que, qualquer fórum que reúna decisores e especialistas, e que reflita sobre cidades em geral e sobre as metrópoles em particular, define o papel destas últimas quase como uma panaceia para as grandes questões e desafios do mundo e da população mundial. E, pese embora o particular contexto político em que são proferidas as declarações mencionadas, a verdade é que, às áreas metropolitanas corresponde um considerável papel na melhoria da qualidade de vida de uma larga fatia da população mundial, que extravasa já a mera gestão de um território administrativo.

Questão económico-financeira

As áreas metropolitanas têm também um papel muito relevante em sede da economia mundial, em grande medida pela concentração de uma porção inédita da riqueza, da atividade empresarial e da inovação mundiais (Parilla, Leal Trujillo e Beirute, 2014, como referido em UCLG, 2016).

Com efeito, uma parte relevante das principais áreas metropolitanas têm economias superiores à dos países em que se encontram localizadas, o que acaba por trazer tanto efeitos positivos quanto externalidades negativas, não só diretamente no território que ocupam, como também nas economias e territórios nacionais.

“As maiores áreas metropolitanas, em particular, têm o potencial de ajudar as economias nacionais, a tornarem-se mais conectadas globalmente e produtivas e, em princípio, estão capacitadas para difundir múltiplos benefícios pelos distintos sistemas urbanos racionais, através de uma conectividade melhorada, especialização económica e cooperação”, (Debouce, Butin e Demoulin, como referido em UCLG, 2016), daqui se inferindo o potencial de desenvolvimento que poderá ser estimulado pela economia das áreas metropolitanas.

No entanto, tal potencial terá que ser devidamente aproveitado, de forma capaz, sob pena de o efeito ser exatamente o contrário, atraindo as áreas metropolitanas todo o investimento económico, inclusive sugando os recursos, quer se trate do erário público, quer dos próprios recursos humanos, de distintas áreas do país.

Ainda assim, o investimento, em especial o público, nas áreas metropolitanas é uma necessidade no palco da globalização e da competição global, em que atuam as grandes metrópoles, que, na senda da captação de negócios e investidores, se obrigam a promover investimentos prestigiantes e eventos globais (Deboulet, Butin e Demoulin, como referido em United Cities and Local Governments, 2016).

Resulta assim num paradoxo esta questão económico-financeira, pois se por um lado, para se tornarem competitivas globalmente e poderem atrair mais recursos para investir necessitam de investimento público, por outro, a canalização desses recursos no cumprimento de tal objetivo implica graves problemas nos âmbitos territorial e populacional.

Entre tais externalidades contam-se a exclusão social, a gentrificação, o *splintered urbanism*, a enorme desigualdade de recursos entre a população, mas também a avassaladora desigualdade das condições urbanas entre a área metropolitana e o território que a rodeia, e ainda dramáticos impactos ambientais.

O equilíbrio entre a necessidade de captação de investimento para melhorar a competitividade global e os efeitos negativos causados por essa mesma competitividade assume-se, pois, como um dos maiores desafios a nível económico para as áreas metropolitanas.

No entanto, não pode também deixar de se referir algumas questões que derivam das novas economias e das novas tecnologias, que já alteraram e irão revolucionar cada vez mais a forma como se vive, trabalha, desloca e se detém propriedade, em particular em locais onde há concentração populacional suficiente. Prevê-se que a massificação das novas economias sociais e colaborativas traga consigo efeitos imprevisíveis e sobre os quais será necessário agir de forma cada vez mais célere.

Governança

Um dos desafios mais prementes das áreas metropolitanas passa pela questão da governança. É pela resposta a este desafio que poderão ser encontradas soluções para os problemas anteriores. Uma vez que este é o tema principal da presente dissertação, a sua abordagem e desenvolvimento será efetuada no capítulo seguinte.

3. A governação nas áreas metropolitanas

3.1 Correntes teóricas de governação metropolitana

Existem diversas formas de classificar a governação nas áreas metropolitanas, seja através da divisão de poderes, do número de camadas administrativas ou políticas, da forma como são instituídas ou mesmo das correntes teóricas formuladas sobre as mesmas e dos momentos históricos a que tais teorias corresponderam.

Foram identificados três modelos teóricos distintos, das diversas opções político-institucionais para governar as áreas metropolitanas (Tomàs, 2009), cada um no âmbito de uma fase histórica distinta, na Europa e América do Norte - embora todos eles reconhecendo a questão metropolitana (Seixas et al., 2012).

A escola da reforma, a escola da escolha pública (*public choice*) e a escola do novo regionalismo são as três correntes que vigoraram na Europa, em particular a partir dos anos sessenta, e cada uma propõe um modelo de organização metropolitana diferente, segundo uma concepção específica do que significa o espaço metropolitano (Tomàs, 2009).

3.1.1 A escola da Reforma

Este modelo teórico, que vigorou nos anos sessenta e meados dos anos setenta, teve origem na convicção otimista da capacidade dos governos para solucionar os problemas relacionados com as infraestruturas e o meio físico (*hard problems*) e bem assim com os problemas relativos à desigualdade e à coesão social (*soft problems*) (Keating, 1995, conforme referido em Tomàs, 2009).

Assim, os modelos metropolitanos foram construídos nas premissas de uma melhor coordenação para a prestação de serviços, uma mais eficiente redistribuição da renda, o acesso igualitário a serviços e equipamentos e um desenvolvimento económico e equilibrado do território (Tomàs, 2009) e ainda com base no princípio da igualdade do território, graças a uma metrópole com competências de planeamento e redistribuição, que combate as desigualdades sociais e contribui para uma melhor equidade social e fiscal (Sharpe, 1995, conforme Tomàs, 2009).

Baseado no princípio da eficiência na gestão e prestação de serviços, este modelo aponta para as economias de escala proporcionadas pela área metropolitana como uma solução alternativa à prestação de serviços por unidades locais (municípios) de menor dimensão, e pretende ser um espaço que melhore a relação entre os governantes (metropolitanos) e os cidadãos,

através da sua eleição direta e da atribuição de competências próprias às áreas metropolitanas.

De acordo com Sharpe (1995, conforme Tomàs, 2009) baseia-se nas seguintes características:

- Cobertura territorial adequada, que coincida com a área funcional;
- Autonomia da entidade metropolitana face ao governo central e aos governos locais;
- Amplas competências e reconhecimento jurídico;
- Forte legitimidade política obtida mediante eleição direta dos seus representantes.

Este modelo preconiza dois tipos de proposta de criação da autoridade metropolitana, constituída uma por um nível de governo, e outra, por uma solução de dois níveis de governo.

No primeiro caso, a criação da autoridade metropolitana passa pela fusão ou anexação dos municípios que formam o seu território, e tem como principais críticas o seu carácter intervencionista, a sua imposição por um governo superior, sendo conseqüentemente apelidadas de antidemocráticas. Por outro lado, este tipo de área metropolitana é conotada com um certo “excesso de paternalismo” e criticada pelo enorme aparelho burocrático a que dá lugar, ao invés da opção por estruturas administrativas mais ligeiras.

Já a solução a dois níveis chega a ser considerada o modelo ideal de reforma metropolitana, encarregando-se o nível superior da coordenação de políticas globais, em que são geralmente englobadas as políticas relacionadas com transportes, infraestruturas, planificação territorial, distribuição de energia ou tratamento de resíduos.

Já ao segundo nível, de âmbito local, caberá a implementação e coordenação dos serviços municipais locais.

A solução de dois níveis tem sido considerada uma boa maneira de superar os conflitos entre centro e periferia, garantindo uma estratégia comum de resposta aos desafios do desenvolvimento metropolitano.

De acordo com o enquadramento teórico, os representantes metropolitanos deveriam ser escolhidos através de eleição direta, no entanto, o que resulta da aplicação prática do modelo é que a autoridade metropolitana é vista apenas como uma entidade de prestação e gestão de serviços.

Em resumo, este modelo é o ideal proposto pela escola da reforma, mas é também a expressão máxima da governabilidade metropolitana, sendo que raramente é instituída enquanto tal.

Na prática, o estabelecimento deste modelo para governo da área metropolitana, conduziria à perda de poderes por parte dos municípios e à criação de um órgão de contrapoder aos governos de nível superior. De forma a evitar esta solução, os seus opositores apresentam

como principal justificação para a sua não implementação os custos pesados deste órgão, facilitando assim a opção por estruturas mais ligeiras (Tomàs, 2009).

3.1.2 Escola da Public Choice

A escola da “escolha pública” teve a sua origem na crise económica do final dos anos 70, e surgiu como resposta à incerteza e imprevisibilidade económicas, e face à perceção da incapacidade do estado para prover a todas as necessidades dos cidadãos.

Na década de 80 a teoria da *public choice* pôs de parte o intervencionismo da grande metrópole, passando a dar primazia à competição entre municípios, pequenos e autónomos, na suposição de que tal viria a estimular a qualidade dos serviços oferecidos em cada um, permitindo aos cidadãos escolher de acordo com as suas preferências, na lógica de *vote with their feet* (votar com os pés).

Esta teoria preconiza a eficiência e a fragmentação institucional, e bem assim a inexistência da área metropolitana enquanto espaço político. A base política passa a ser o município e desaparece a solidariedade metropolitana, sendo estimulada a competitividade entre municípios ou regiões, que passam a ter autonomia para fixar impostos e decidir que serviços oferecem.

Neste caso, em que cada município compete para prestar os melhores serviços, para atrair cidadãos com maiores rendas e para ter um maior desenvolvimento económico, a maior crítica apontada é precisamente a diferença de renda entre os cidadãos.

Nos casos em que a renda disponível é maior, existe maior cobrança de impostos, o que permite aos municípios a disponibilização de melhores serviços, contribuindo assim para a desigualdade entre territórios dentro do mesmo país ou de uma mesma região ou área urbana.

Ainda assim, são apontados como elementos positivos desta teoria a eficiência, obtida pela agilidade em virtude da menor dimensão dos municípios e o estímulo à democracia, obtida na maior relação de proximidade entre os cidadãos e os seus políticos eleitos.

Numa perspetiva de governabilidade metropolitana, a escola da *public choice* apenas a prevê de forma voluntária e por escolha dos municípios, através da via pseudoprivada de empresas metropolitanas ou associações público-privadas (Tomàs, 2009).

3.1.3 Escola do Novo Regionalismo

Este entendimento metropolitano começou a ser desenvolvido na década de 90 e parte de uma visão de solução regional para os problemas urbanos, mediante a aplicação de mecanismos

flexíveis de coordenação vertical (como estruturas ligeiras ou agências sectoriais) e de colaboração horizontal (com entidades de planificação estratégica e parcerias público-privadas).

De acordo com Tomàs (2009), para entender esta perspetiva é necessário ponderar em três processos distintos, que têm vindo a configurar a realidade metropolitana atual.

Em primeiro local refere a **globalização**, que, na dimensão das áreas metropolitanas, configura a competição destes territórios no mercado global mundial, com vista à atração de investimento, empresas ou turistas, fazendo-o através da concentração de atividades económicas ou *clusters*, e também da organização de eventos internacionais e da renovação da imagem.

Este fenómeno de glocalização obriga também a novas formas de governação, que incorporem o sector privado e diferentes atores.

Em segundo local a autora refere a **alteração da visão sobre a relação entre o centro e a periferia**. De uma visão monocêntrica, em que a cidade central era fonte de recursos, de inovação e de desenvolvimento económico, passou-se para a consciência de um espaço metropolitano fragmentado, com múltiplos centros localizados na periferia, alterando-se assim a visão para uma relação de interdependência entre o centro e a periferia.

Ou seja, da competição entre cidades, ou municípios, passou-se para a competição entre aglomerações metropolitanas, que concentram a população e as atividades económicas, e bem assim os meios de comunicação e transportes, sendo necessário ter em conta todos os atores (centrais e periféricos) nos processos de decisão, estimulando a colaboração horizontal e a coordenação vertical.

Por fim, é apontado pela corrente neoregionalista a **solução conjunta para os problemas criados pelo crescimento urbano**, como sejam o consumo de solos, a contaminação, a gestão da mobilidade, ou a segregação social e espacial.

Deste modo, as iniciativas conjuntas devem servir para evitar as desigualdades sociais, que prejudicam o desenvolvimento económico, uma vez que o excesso de pobreza e a má qualidade ambiental são vistos como fatores que afetam a competitividade da metrópole.

A solução apontada pela escola do novo regionalismo implica mecanismos pouco institucionalizados, como agências de planificação estratégica e parcerias público-privadas, e, embora reconhecendo que a maioria destes mecanismos “não implicam a adoção de decisões vinculativas, geram uma dinâmica positiva e orientada para uma visão partilhada do desenvolvimento metropolitano” (Tomàs, 2009).

Estão assim em causa mecanismos mais flexíveis, ao invés de estruturas mais rígidas para fazer face à crise e a imprevistos, inserindo-se esta corrente no passo conceptual do governo à governança, tentando-se encontrar uma nova forma de garantir a governabilidade

metropolitana adaptada aos desafios atuais, menos hierárquica e mais participativa (Jouve e Lefèvre, 1999, conforme Tomàs, 2009).

Neste sentido, persistem duas interpretações para as oportunidades de âmbito metropolitano para melhorar a democracia no contexto da governança (Kübler e Wälti, 2001, conforme Tomàs, 2009).

Por um lado, a maior presença do sector privado na governabilidade pode implicar menor transparência e responsabilidade, e conseqüentemente menor *accountability*, de acordo com a visão pessimista.

Por outro lado, a visão otimista sugere que a abertura a novos atores, públicos e privados, e a introdução de mecanismos de participação, é uma oportunidade para melhorar a democracia no contexto da governação.

3.1.4 Síntese

Em resumo, apesar de as três escolas apresentarem distintos ideais e visões de governo, todas se articulam a partir da combinação de quatro conceitos fundamentais: democracia, eficiência, equidade e competitividade (Tomàs, 2009).

Assim, apresenta-se o quadro elaborado por Tomàs para melhor entendimento da relação entre as três correntes teóricas.

Teoria	Modelo de organização metropolitana	Objetivos
Escola da reforma (1900-1920/1950-1970)	Governo metropolitano com competências e órgãos eleitos, na região funcional, a um ou dois níveis	Equidade (social e fiscal) Eficiência Democracia
Escola da escolha pública (1960-1980)	Preservação da autonomia dos municípios, que oferecem os serviços aos seus habitantes. Cooperação meramente voluntária.	Eficiência Democracia Competitividade
Escola do novo regionalismo	Relações flexíveis entre os atores públicos e privados da região metropolitana (do governo à governança)	Competitividade Equidade (social e fiscal) Democracia

Tabela 1. Correntes teóricas de governabilidade metropolitana

Fonte: Tomàs, 2009

3.2 Modelos de governação metropolitana segundo o grau de institucionalização

Na senda da escola do novo regionalismo, apresenta-se a governação metropolitana europeia, que, com diversificadas nuances tem seguido um modelo de governação que pode ser classificado em quatro modelos principais, de acordo com o arranjo ou a disposição institucional (Tomàs, 2016).

Estes modelos constituem tipos ideais e tendenciais, apresentando a realidade governativa das metrópoles europeias uma enorme variação, em que por vezes coexistem diferentes tipos no mesmo espaço urbano. “Os elementos mais intangíveis, relacionados com a cultura política, assim como com a atitude e valores dos representantes locais face à governação metropolitana, influenciam o modelo final. Também os sucessos e os insucessos das várias formas de governo podem ser entendidos de acordo com a atitude dos representantes metropolitanos: a vontade de cooperar e encontrar um denominador comum a favor do interesse geral”, (Tomàs, 2015).

A autora apresenta assim quatro modelos de governação metropolitana, de acordo com o grau de institucionalização.

3.2.1 Governos metropolitanos

Os governos metropolitanos correspondem ao nível máximo de institucionalização, constituindo estruturas especificamente criadas para o efeito, contando, na sua maioria, com um conselho, direta ou indiretamente eleito.

No modelo “ideal” as instituições metropolitanas são criadas com competências fortes, autonomia legal, poder de fixar taxas e impostos e legitimidade democrática, através da eleição direta ou indireta dos seus representantes. No que tem sido a prática metropolitana europeia, a realidade apresenta características distintas, ou o que poderá ser considerada uma versão “mais leve”.

Deparamo-nos assim com a partilha de competências com outros níveis de governo, a falta de financiamento próprio e a fraca legitimidade democrática, ressalvando-se, no entanto que, ainda, assim, integram corpos de coordenação das políticas metropolitanas, possuindo uma visão de conjunto das questões metropolitanas, o que se apresenta como uma forte vantagem.

Este tipo de modelo pode ser encontrado em Lisboa, Estugarda, Londres, Barcelona e Lyon, mas na maior parte destas instituições governativas a sua eleição é indireta, o financiamento é misto e as suas competências passam essencialmente pelo ordenamento do território, ambiente, transporte e desenvolvimento económico.

Neste modelo a eleição, direta ou indireta, dos corpos governativos é uma das questões mais debatidas, sendo certo que, no âmbito europeu, apenas em Londres e Frankfurt há eleições diretas.

Por um lado, entende-se que com eleições diretas a legitimidade democrática é maior e a consciência pública da área metropolitana também aumenta, existindo ainda uma continuação da política metropolitana que não está dependente de eleições de outros órgãos de soberania.

Por outro lado, regra geral, no caso de eleições indiretas, a área metropolitana é representada por titulares de órgãos eleitos diretamente, para governação dos territórios que compõem a área metropolitana. Nestes casos existe um conflito de interesses premente, entre o que é o maior interesse do território para o qual o titular foi eleito, e o interesse da área metropolitana no geral, levando, muitas vezes, a bloqueios de decisões, uma vez que o titular responde diretamente à população que o elege.

A criação de um órgão de eleição direta para as áreas metropolitanas enfrenta ainda enorme resistência por parte dos outros órgãos de soberania, tanto dos que ficam a um nível inferior, pela transferência de recursos e competências a que serão obrigados, como quanto aos de nível superior que não desejam a criação de um órgão de soberania que possa criar um contrapoder.

Nesta senda são apresentados alguns argumentos quanto à criação de um órgão com eleição direta, designadamente os custos que implicaria a criação de um novo nível de poder.

Em 2015 apenas Estugarda e Londres tinham órgãos metropolitanos com eleições diretas. No entanto, em ambos os casos tem-se notado de forma consistente que a participação eleitoral não é muito diferente da que existe em relação às eleições municipais, nem que existe grande diferenciação entre as duas.

3.2.2 Agências metropolitanas

As agências metropolitanas são organizações encarregues de planear ou gerir um só serviço da área metropolitana, e correspondem a um nível médio de institucionalização, porquanto apresentam menores ou nenhuma alterações nos governos metropolitanos.

Estas organizações têm maior facilidade de implementação, uma vez que a perceção geral é que possuem um perfil técnico, ao invés de político, e têm representação indireta. A principal desvantagem apresentada tem a ver com a falta de visão global da área metropolitana, por se encontrarem dedicadas a apenas uma área. Por outro lado, algumas agências não chegam a abarcar toda a região metropolitana, como é o caso de Helsínquia, em que a agência de transportes cobre a área de sete municípios, e a agência de ambiente a área de quatro.

Outro exemplo é o caso de Birmingham que tem três agências metropolitanas para as áreas de transporte, polícia e bombeiros, ou o caso de Frankfurt que tem uma agência de planeamento regional, encarregue de elaborar Plano Regional de Ordenamento do Território e o Plano de Paisagem.

3.2.3 Coordenação vertical

No caso da coordenação vertical, existe uma entidade que, de facto, tem um papel de coordenação das áreas metropolitanas, ou seja, apesar de não ter sido criada com este propósito, na prática exerce esta função. Tal pode ser o caso de comunidades autónomas, províncias, condados, entre outros.

Na Europa existem múltiplos exemplos deste tipo de entidade como a Cidade-Estado de Vienna, a Região de Bruxelas-Capital, o Condado de Estocolmo, a Autoridade Regional de Dublin, a região de Hovedstaden em Copenhaga e a Comunidade Autónoma de Madrid.

Nos casos de Madrid e de Copenhaga ambas têm representação e eleição diretas, competências excepcionais, decisões vinculativas e legitimidade política, sendo difíceis de eliminar por mera vontade governamental. Em ambos os casos, estas entidades governam um território superior à área metropolitana.

Nos outros casos a representação e o financiamento são variados, bem como o desfasamento entre o território metropolitano e a área governado (podendo ser maior ou menor).

O que todas estas entidades partilham, no que à governação das áreas metropolitanas diz respeito, é a dificuldade de construção de uma visão metropolitana, uma vez que não existe um reconhecimento expresso do fator metropolitano como foco de atuação da entidade.

3.2.4 Cooperação voluntária

A cooperação voluntária entre municípios assume a forma mais flexível de governação das áreas metropolitanas, não implicando qualquer reforma nas estruturas políticas existentes uma vez que depende exclusivamente da iniciativa e da vontade das estruturas municipais.

Tais estruturas acabam por se tornar efémeras sem uma liderança clara e vontade de cooperar entre municípios.

Durante a década de 1990 e de 2000 surgiu o planeamento estratégico como uma ferramenta de governação. Nestes casos os municípios não são os únicos envolvidos no processo, entrando outros *stakeholders* no debate e na discussão, como por exemplo associações, câmaras de comércio, universidades, organizações não governamentais, entre outros.

O objetivo do planejamento estratégico é criar uma visão metropolitana consensual para a área metropolitana, funcionando, por vezes como um primeiro passo para a criação posterior de um órgão de governo da área metropolitana, como é o caso de Barcelona.

3.2.5 Síntese

A classificação de acordo com o grau de institucionalização comporta os modelos ideais, que na prática não chegam a existir. No entanto, é possível apurar as vantagens e desvantagens dos modelos.

Assim, de acordo com Tomàs (2015), o mais alto grau de institucionalização, se dotado de uma estrutura com competências e financiamento adequado, é a opção que permitirá lidar com os desafios metropolitanos de forma global, incluindo a desigualdade social e fiscal. No entanto, uma vez implementado, este é também o modelo menos flexível para responder às alterações das dinâmicas metropolitanas, em particular, o território que governa.

Em contraste, os modelos com menor grau de institucionalização apresentam essa flexibilidade de resposta às dinâmicas territoriais, pela sua maior capacidade de adaptação, quer dos municípios incluídos, quer do tipo de competências. Tendo origem na iniciativa dos municípios, ao invés de ser uma imposição de um órgão de governo superior, as possibilidades de sucesso são maiores, uma vez que há uma maior apropriação dos objetivos e uma maior flexibilidade no trabalho.

Apesar da importância da flexibilidade, a cooperação voluntária entre municípios apresenta três desvantagens, sendo a primeira a sua longevidade ou duração, por depender das alianças políticas e de uma liderança forte.

A segunda desvantagem apontada é a possibilidade de trabalhar com o status quo, ou seja, uma vez que as decisões têm que ser tomadas de forma consensual, esta situação leva à falta de ação, sendo certo que também a distribuição de poderes entre os municípios pode levar a este bloqueio.

Por fim, às associações entre municípios são habitualmente outorgadas competências limitadas e muitas vezes são instituídas com carácter meramente consultivo.

Em resumo, “na prática, cada área metropolitana tem um modelo de governação de acordo com a sua tradição de cooperação, de alianças políticas, das relações entre as áreas governamentais e a configuração local dos atores (públicos e privados). Este balanço modula o tipo de governação que evolui de acordo com o tempo” (Tomàs, 2015).

3.3 A relação governo-governança

Para além das diversas classificações de governação de áreas metropolitanas na Europa, existe ainda patente a questão da governança, no âmbito da participação de distintos atores (*stakeholders*) nas decisões políticas, em relação ao território (mas também noutras temáticas políticas).

Neste sentido, o debate tem-se focado numa passagem de governo a governança, mais especificamente da “evolução de uma visão hierárquica de comando e controlo por parte de atores públicos (ótica de governo) para uma perspetiva baseada em processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação, envolvendo atores públicos e privados (ótica de governança)” (Ferrão, 2013).

No entanto, resulta da análise do que tem sido a prática metropolitana europeia, no que concerne à evolução governo/governança, que as distintas experiências são tão diversificadas, que, neste campo específico, não é possível tirar conclusões.

Assim, de um ponto de vista do ordenamento do território, em que a questão metropolitana se encontra evidentemente inserida, é por demais relevante, para prosseguimento da exploração do tema mediante a perspetiva deste autor, esclarecer o que se entende por governo e por governança.

O governo corresponde ao conjunto de entidades político-administrativas que possuem atribuições que devem prosseguir o interesse público e competências que se baseiam na autoridade que emana do poder do estado, e que mantêm entre si, não só, relações verticais de natureza hierárquica, mas também de complementaridade institucional, e a sua atuação exerce-se por força da lei, estando circunscrita aos limites legais.

Já a governança refere-se às relações voluntárias, horizontais, de cooperação e parceria que se estabelecem entre entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas, chamadas de associações, redes ou parcerias.

Em contexto metropolitano, a relação entre governo e governança tem a ver com as interações e interdependências entre as entidades político-administrativas e as associações, redes ou parcerias, que se estabelecem “com a finalidade de influenciar ou intervir no funcionamento e gestão de espaços metropolitanos” (Ferrão, 2013). As intervenções integradas de regeneração urbana desenvolvidas por parcerias público-privadas, constituem exemplo de uma destas relações. Importa referir que uma entidade político-administrativa, como por exemplo, uma autarquia, numa relação deste tipo, atua tanto na qualidade de governo, como no processo de governança.

Como se disse, o debate atual sobre esta questão tem-se concentrado no processo de passagem de governo à governança, mas para o autor, é necessário refocalizá-lo na questão da relação governo-governança, residindo o cerne da questão em “saber como articular novos modos de governança e formas renovadas de governo no âmbito de um processo mais amplo de democratização do estado, da sociedade e da economia”.

3.3.1 Tipologia da regulação de âmbito metropolitano

Para efeitos de clarificação e qualificação entre formas metropolitanas de governo e governança, Ferrão (2013), propõe uma tipologia de classificação que compreende cinco categorias.

Formas de governo metropolitano de natureza supramunicipal

Correspondem a autoridades políticas supramunicipais eleitas por sufrágio universal direto ou indireto.

Formas de governo metropolitano de natureza intermunicipal

Resultam da associação, voluntária ou impulsionada, em vários graus, pelos governos centrais, de municípios vizinhos, possuindo competências e geografias de intervenção predefinidas.

Formas de governança metropolitana temáticas/sectoriais

Envolvem as redes ou parcerias de governança, numa área específica, pré-estabelecida, ou mesmo em projetos mobilizadores, podendo ou não incidir sobre espaços geográficos não coincidentes com delimitações administrativas.

Formas de governança metropolitana de natureza consultiva e estratégica

Baseia-se na cooperação estratégica entre atores públicos, semipúblicos e privados, em estruturas formais de diálogo e cooperação, e formam conselhos estratégicos metropolitanos.

Formas de governança metropolitana lideradas pelas comunidades locais

Correspondem a movimentos cívicos da cidade e podem, ou não, envolver os níveis inferiores da administração municipal.

Tal como outros autores que procuram qualificar os distintos tipos de governação metropolitana, também Ferrão (2013) admite que se tratam de modelos ideais, expressando-se a realidade nas mais diversas variações. O autor caracteriza a relação governo-governança em contexto metropolitano como “complexa, dinâmica e tensa”, e reconhece a necessidade de olhar esta “polifonia metropolitana” de um ponto de vista que concilie legitimidade democrática, eficiência e justiça.

Neste sentido Ferrão avança com duas condições essenciais para as relações governo-governança, o controlo democrático e a “institucionalização” das decisões tomadas no âmbito da governança. A estas condições, denominadas de pilares, acrescenta um terceiro, a renovação das formas de governo, sem a qual as anteriores não funcionam.

3.3.2 Pilares para a relação governo-governança

Controlo democrático

Este pilar compreende a prestação de contas, ou *accountability*, e implica “quer a obrigação de explicar e justificar as decisões tomadas quer a possibilidade de algum tipo de sanção (política, legal, social) em situações de incumprimento ou falha, (Weale, 2011, de acordo com Ferrão, 2013).

As diferentes formas de governança partilham a formulação de políticas públicas fora do domínio legislativo (Héritier e Lehmkuhl, 2011, de acordo com Ferrão, 2013), pelo que a falta de controlo democrático levanta questões em termos de legitimidade política.

Assim, existe a forte possibilidade de quão mais fraco for o controle e as instituições envolvidas nas decisões, maior força será dada aos atores privados envolvidos, fazendo com que as decisões sejam tomadas com maior benefício de um grupo ao invés do interesse público.

Verifica-se assim uma verdadeira necessidade de controlo democrático que pode assumir três tipos (Héritier e Lehmkuhl, 2011, de acordo com Ferrão, 2013).

O primeiro, e mais importante, é o controlo efetuado por **representantes democraticamente eleitos pelos cidadãos**, que prestam contas relativamente às atribuições e competências para as quais foram eleitos, em relação a determinado espaço administrativo, sendo as decisões suscetíveis de recurso judicial.

A este tipo de controlo correspondem os governos metropolitanos de natureza supramunicipal eleitos por sufrágio universal e os governos metropolitanos de natureza intermunicipal baseados em formas de associativismo municipal.

O segundo tipo de controlo efetua-se através de **modos funcionais de representação das partes interessadas** (*stakeholders*) em processos de tomada de decisão que incidem sobre domínios particulares de política pública. Neste caso, o controlo será tanto mais democrático quanto maior for a representação dos atores com interesses diversos, e até contraditórios, na temática em particular.

As formas de governança metropolitana temática e de natureza consultiva e estratégica, que envolvam os principais atores de uma metrópole, são as que correspondem a este segundo tipo de controle.

Por fim, o terceiro tipo de controlo apresenta-se no **espaço público e parte da sociedade civil**, tendo os meios de comunicação um papel essencial de escrutínio.

Neste tipo inserem-se os movimentos sociais urbanos e a sociedade civil, focados nas questões metropolitanas que será a forma de governança correspondente a este tipo de controlo.

Os dois últimos tipos de controle democrático têm a desvantagem de apenas tratarem de temáticas ou sectores específicos pelo que, por um lado, não têm em conta os interesses globais da área metropolitana e por outro, podem gerar externalidades negativas noutras áreas.

O controlo democrático revela-se assim fundamental para aprofundar e reforçar os novos contextos de governança metropolitana.

A institucionalização

Para que os novos modos de governança sejam eficientes e atinjam os objetivos visados, exige-se de uma relação forte com formas de governo e de decisão hierárquica (Héritier e Lehmkuhl, 2011, de acordo com Ferrão 2013).

Para tal são necessárias duas condições *sine qua non*, a existência de **instituições políticas fortes** e a produção de estímulos à **cooperação entre os vários tipos de atores não-públicos**, ou a chamada “sombra da hierarquia”.

Por um lado, é importante que as instituições políticas que participam em novos modos de governança sejam eficientes, mas também fortes, de um ponto de vista de legitimidade e recursos, para que não favoreçam a emergência de comportamentos oportunistas, para prosseguimento de interesses exclusivamente particulares.

A estas condições Ferrão (2013) acrescenta ainda o **enquadramento legal**, o **caráter vinculativo**, e a **prevalência da legitimidade política**.

Assim, estas novas formas de governança deverão ter tradução em regras e instrumentos democraticamente consagrados, quer através de legislação e regulamentação juridicamente vinculativa, quer através de instrumentos enquadramentos de comportamentos e práticas institucionais e individuais, como por exemplo, códigos de conduta e boas práticas ou memorandos de entendimento.

Para efeitos de legitimidade política e eficiência é igualmente essencial que o seu resultado tenha carácter vinculativo, traduzindo-se o mesmo na necessidade de concretizar o processo de governança em instrumentos vinculativos de regulação pública da decisão.

Por fim, e quanto a este segundo pilar, Ferrão (2013) identifica ainda que “entre a legitimidade política das formas de governo metropolitano e a eficiência dos novos modos de governança metropolitana não pode existir um desequilíbrio que subordine a primeira à segunda (deriva privatista), viabilizando modalidades de “governança sem governo” a favor de interesses particulares e à revelia de procedimentos de escrutínio público”.

No entanto pugna também pela efetividade das decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança, ou seja, a sombra do poder hierárquico que concretiza e dá legitimidade ao processo de negociação e decisão, tornando-se a institucionalização numa nova normalidade.

Renovação das formas de governo

Este terceiro pilar nasce da necessidade de flexibilização da já referida “sombra do poder hierárquico” sob pena de ineficiência do processo, em virtude de uma excessiva rigidez das instituições político-administrativas.

Ferrão (2013) caracteriza este terceiro pilar como “o tipo de missão atribuída à administração pública e aos serviços públicos em geral”.

A uma visão da administração pública verticalizada, hierarquizada, setorializada, rígida e burocrática e incapaz de dar resposta às necessidades de sociedades e economias caracterizadas pela rapidez da mudança, pela complexidade e pela incerteza, opõe-se a visão de uma nova administração pública.

Esta implica a redefinição dos conceitos de cidadania e interesse público e uma alteração das práticas de conceção, implementação e articulação de políticas públicas (Bourgon, 2007, conforme Ferrão, 2013).

Uma nova visão ampla de **cidadania** implica que os cidadãos sejam considerados entes políticos, membros de comunidades sociais e políticas com direitos e responsabilidades, cabendo ao estado a promoção proactiva da cidadania, do debate público e da integração pública.

Quanto ao **interesse público**, deverá passar da soma dos interesses individuais para um conjunto de interesses comuns ou partilhados pelos cidadãos, cabendo ao estado agir como garantia da articulação e concretização do interesse público em contextos marcados por interesses contraditórios e poderes desiguais.

Já em relação às **políticas públicas**, Bourgon (2007, conforme Ferrão, 2013) defende uma visão integrada das fases de concepção e implementação de cada política e de uma perspetiva interativa entre diferentes políticas, devendo atribuir-se maior importância aos processos de participação por parte dos cidadãos.

Ferrão defende assim que, para concretizar os dois pilares anteriores é necessária uma administração pautada pelos valores defendidos pelas teorias do novo serviço público, para efeitos de equilíbrio dos objetivos de legitimidade democrática, eficiência e justiça.

3.3.3 Síntese

Em síntese, Ferrão apresenta três situações-tipo de metrópoles.

A **metrópole política**, que se refere a formas de governo metropolitano que recorrem a modalidades de gestão de planeamento territorial baseadas em planos de uso de solo de

natureza vinculativa. Este tipo de metrópole vigorou no pós-guerra e corresponde, grosso modo, à escola da Reforma.

A **metrópole projeto**, que se baseia em formas de governança de natureza temática ou sectorial com forte presença de privados. A metodologia de ordenamento de território supra é substituída por metodologias de planeamento estratégico. Este tipo vigorou nos anos oitenta do século XX e corresponde à escola da escolha pública.

Por fim, a **metrópole social**, contempla formas de governança de natureza ascendente (*bottom-up*) e as modalidades de planeamento colaborativo mais inclusivas ganham peso.

O autor prevê a necessidade de ultrapassar esta trilogia de situações-tipo, apontando como caminho a visão dialética entre governo e governança e entre planeamento normativo e planeamento colaborativo, assentando esta visão nos três pilares complementares.

Em primeiro lugar o aumento da transparência, prestação de contas e controlo democrático, em segundo lugar a capacidade de “institucionalizar” as decisões tomadas no âmbito de modalidades de governança, e em terceiro lugar a renovação da missão, competências e capacidades da administração pública.

3.4 A criação da metrópole enquanto espaço político

No decurso do presente capítulo foram já desenvolvidas as questões relacionadas com modelos teóricos de governação, governação de acordo com o grau de institucionalização, e a relação entre governo e governança. Afigura-se assim pertinente tratar uma última abordagem à questão teórica metropolitana.

Esta tem a ver especificamente com o processo de criação da metrópole, e em particular com a formação desta enquanto espaço político, definido como o espaço de envolvimento de atores políticos, económicos e sociais onde uma ação coletiva legítima é produzida, ação esta necessária para tratar dos assuntos e questões do presente e para orientar o futuro (Cox, 1998, conforme referido em Lefèvre, 2010).

Este espaço político reveste-se de três elementos essenciais: i) entidade política e institucional; ii) políticas públicas; e iii) modos de regulação social (Boudreau e Keil, 2004, conforme referido em Lefèvre, 2010).

À escala metropolitana tais elementos traduzem-se, no primeiro caso, em qualquer estrutura ou acordo político e institucional à escala metropolitana, com competências e legitimidade política. No segundo caso na produção de políticas públicas para lidar com os desafios e problemas da sociedade, e a respetiva implementação a uma escala metropolitana (Lefèvre, 2010).

Já quanto aos modos de regulação social, traduzem-se na existência de acordos, mecanismos e instrumentos ao nível metropolitano com capacidade para mobilizar e mediar os atores, permitindo assim processos de produção de ação coletiva a uma escala metropolitana.

A questão metropolitana não apresenta novidade, no entanto, verifica-se que a sua criação/imposição a partir de um nível superior, numa lógica “top-down” não apresenta resultados favoráveis.

Isto porque, a criação de um novo espaço político é um processo inerentemente conflituoso, em que os novos espaços políticos são o resultado de lutas de poder para a constituição de objetivos comuns e coerentes, uma vez que os novos espaços políticos vêm desafiar os espaços já existentes (Bodreau e Keil, 2004, conforme referido em Lefèvre, 2010).

Desta forma, a criação metropolitana não será consequência lógica da atividade económica resultante do processo de globalização, mas sim do conflito entre diferentes atores e interesses.

Lefèvre (2010) aborda três distintas formas de metropolização do espaço urbano, (i) a descentralização, (ii) a governança; e (iii) a democracia local.

Nos casos de **descentralização**, em que um governo central confere competências a órgãos de governo de âmbito inferior, as áreas metropolitanas poderiam ser uma das escalas adotadas. Na prática, verifica-se o favorecimento de outras escalas, o que acaba por se verificar um impedimento para áreas metropolitanas mais fortes.

Existem vários casos, de âmbito europeu, em que há tentativas de criação de áreas metropolitanas, isto é governos locais que cobrem mais ou menos a área urbana e que beneficiam de legitimidade política com adequadas e significativas responsabilidades e recursos (Sharpe, 1995 conforme referido em Lefèvre, 2010).

No entanto, mesmo nos casos de maior sucesso, as autoridades metropolitanas resultam fracas, apontando-se três razões principais para tal. Em primeiro lugar são os próprios estados que não desejam estabelecer este contrapoder, em particular nas capitais. Por outro lado, esta escala de poder encontra também resistência e oposição dos governos locais que pertencem à metrópole. Por fim, a rivalidade das cidades centrais tem logrado diminuir os poderes jurídicos das áreas metropolitanas.

Também a tentativa de construção das áreas metropolitanas através de experiências de **governança** é um “sucesso” incerto. O estabelecimento de experiências de governança tem sido realizado em algumas áreas metropolitanas como resposta ao fracasso de outros modos de governo.

Estas experiências procuram o estabelecimento de formas de governo através de um processo complexo de coligação e projeto, com instrumentos e acordos específicos. Foi este o caso das áreas metropolitanas de Barcelona e Turim que se iniciaram no âmbito do planeamento estratégico e que foram evoluindo para órgãos metropolitanos mais complexos e de maior autoridade.

Por fim, refere ainda Lefèvre (2010) as experiências de **democracia local**, ou seja, a constituição unidades territoriais de âmbito inframunicipal, podendo formar quarteirões ou bairros, ou eventualmente conselhos de bairro, ou o equivalente às comissões de moradores. O autor refere ainda os referendos locais, aos quais podemos acrescentar os Orçamentos Participativos adotados por vários municípios portugueses como forma de participação local.

O fortalecimento destes territórios de âmbito local poderá ter algumas consequências e impactos ao nível metropolitano. Assim pode arguir-se que nesta nova escala territorial existirá uma tendência para utilizar os seus novos poderes e recursos para obter maior autonomia em relação ao município, acabando por contribuir para o aumento da fragmentação institucional e política.

Por outro lado, os referendos locais podem vir a impedir a implementação de uma área metropolitana, muito embora tal não seja a tradição europeia.

3.4.1 Construção da governação metropolitana mediante a construção da legitimidade metropolitana

Uma vez que se considera que a legitimidade metropolitana não pode ser imposta, Léfèvre (2005) defende que a legitimidade deverá ser construída, de forma a que as áreas metropolitanas possam tornar-se escalas territoriais fortes de intervenção e de governação.

Neste sentido, elenca três tipos de legitimidades, complementares entre si. A principal é a legitimidade política, que compreende a forma final de legalidade, através da criação de instituições públicas, com algum tipo de autoridade metropolitana.

Os outros dois tipos de legitimidade, desempenham a tarefa de legalizar a instituição (política) respondendo às necessidades funcional, através da produção de políticas públicas adequadas, e social, como sentimento de pertença ao território.

Para a construção da **legitimidade política**, o autor analisa quatro experiências distintas que ora se explanam.

Acordos metropolitanos aceites pelos governos locais

A criação de uma instituição metropolitana implica sempre uma aceitação por parte da província, região, ou de equivalente nível intermédio de governo, uma vez que existem áreas de sobreposição conforme sejam o território ou as competências que irão gerar uma disputa política.

Uma das soluções adotadas para evitar este conflito é a conversão dos acordos metropolitanos diretamente em níveis intermédios de governo com o mesmo status constitucional que os já existentes. Ou seja, para criar uma instituição metropolitana, converte-se o nível intermédio de governo em órgão de governação metropolitano.

Para efeitos de garantia de participação dos municípios, nestes casos, são ainda criadas juntas ou conselhos das autoridades conjuntas intermunicipais, que garantam a representação dos municípios, de forma direta, indireta, ou mesmo rotativa, quando o número destes é elevado.

Questão do domínio das cidades centrais

Um dos problemas associado à governação metropolitana é o domínio da área metropolitana por uma cidade central. Tal situação acaba por provocar bastantes conflitos, tanto por razões sociais quanto económicas.

Nestes casos, a solução encontrada adotada tem sido a redução do peso político da cidade central. Assim ao invés de corresponder à carga demográfica, que proporcionalmente lhe conferiria maior poder de voto, é atribuído à cidade central um poder “não proporcional”.

Em alguns exemplos, as cidades centrais transferem parte dos seus lugares nos conselhos metropolitanos às cidades suburbanas. Noutros contextos, a presidência, que geralmente cabe ao presidente da câmara da cidade central, é assistida por vice-presidentes das cidades periféricas de distintas cores políticas.

Outra solução, apontada como muito mais drástica, e sem resultados práticos, passa pelo desmantelamento das cidades centrais e posterior recomposição em diferentes municípios metropolitanos.

Equilíbrio do poder metropolitano com a participação local

Em resposta à crítica sobre a distância existente entre o poder político e os cidadãos são criados os conselhos de bairro ou as unidades de governo de bairro. Nestes casos o objetivo é tentar conferir algum equilíbrio ao poder metropolitano criado através de legislação estatal, dando voz aos cidadãos no que aos assuntos locais diz respeito.

O estatuto democrático dos acordos metropolitanos

Os acordos de governação metropolitana têm sido acusados pelo seu défice democrático, quer pela falta de representação, quer pela falta de prestação de contas.

Apesar da tentativa de resolução deste problema, através das eleições diretas dos seus conselhos ou dos seus órgãos executivos, tal não tem chegado a resolver a questão mais profunda da aceitação política e social destes ordenamentos.

Verifica-se que as eleições diretas não são suficientes, pelo que importa que os acordos de governação metropolitana demonstrem a sua utilidade e benefícios que atribuem à população.

De acordo com Lefèvre (2005), estes acordos devem ser visíveis, conhecidos, avaliados pelas suas responsabilidades e devem ser justificáveis perante os cidadãos, daí surgindo a necessidade de construção da sua legitimidade funcional.

Para que a **legitimidade funcional** exista, os acordos ou pactos metropolitanos deverão elaborar e levar a cabo políticas e medidas destinadas a resolver os problemas e questões para os quais foram criados, sendo também necessário que sejam dotados de meios para tal.

Sucedem que estes órgãos não têm funções ou responsabilidades meramente técnicas mas também políticas, que vêm colocar em questão a autoridade das unidades governamentais existentes, pelo que os poderes lhes são habitualmente outorgados de forma ambígua.

Por um lado, porque algumas funções urbanas, necessárias para a realização das políticas que deveriam produzir, se mantêm no poder de outros órgãos estatais, por outro lado, porque não têm capacidade para desenvolver políticas adequadas. Um exemplo deste segundo caso será quando é dado poder de veto aos municípios.

Por vezes esta situação acaba por se resolver com o tempo e os órgãos metropolitanos acabam por encontrar o seu lugar político, ou assiste-se a uma renovação da elite política mais aberta à importância do território supramunicipal.

Nalguns casos as próprias políticas públicas são usadas para legitimar a futura existência de órgãos metropolitanos. Este foi o caso de Bolonha que criou um acordo metropolitano de adesão voluntária para os municípios e que veio a criar um serviço para todos os cidadãos da metrópole.

Existe assim uma procura de legitimação prévia da futura área metropolitana.

Outro dos exemplos são projetos ou acordos em França, em que é criado um plano, a cinco ou dez anos, nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento económico, habitação social, cultura e meio ambiente no âmbito metropolitano.

Neste plano inclui-se um plano de execução financeira que, a ser ratificado pelo Estado, é posto em prática através de financiamento estatal.

Estas políticas, de acordo com Lefèvre (2005) são chamadas de políticas constitutivas, ou seja, políticas estatais que estabelecem um marco geral para a ação coletiva.

A **legitimidade social** consiste no sentimento de pertença ao território, e na maioria das vezes no próprio reconhecimento do território metropolitano enquanto tal.

Para conferir legitimidade social a um projeto metropolitano são usadas distintas formas de mobilização da sociedade civil num sentido amplo, ou seja, fazendo referência a outros atores, diferentes dos corpos públicos nacionais e locais.

Estas modalidades podem revestir atividades destinadas a criar um sentimento de pertença à área metropolitana, como por exemplo, o “Dia da Metrópole”, ou serem mais orientadas para a construção de uma capacidade de atuação, como por exemplo, a participação da sociedade civil em processos de elaboração de planos estratégicos.

3.4.2 Elementos críticos na construção da governação metropolitana

Para o estabelecimento da governação metropolitana são referidos três aspetos essenciais por Lefèvre (2005): i) a importância dos procedimentos; ii) a importância da liderança; e iii) a importância do Estado.

A **importância dos procedimentos** reflete-se na necessidade de estruturação para que um projeto possa ser executado com sucesso.

Tendo em conta os vários atores que participam neste processo, verifica-se que é importante que existam procedimentos, orientados para o longo prazo, dado que a criação de consenso e o sentido de ação requerem bastante tempo.

Os procedimentos devem também ter um foco gradual, já que o consenso requer um ajuste mútuo que se dá de forma progressiva, e é também de extrema relevância a envolvimento dos participantes, de forma a evitar bloqueios futuros, pelas partes diretamente interessadas, caso o acesso aos procedimentos lhe tivesse sido negado.

Por fim o autor refere a importância de entender e gerir as expectativas dos participantes, uma vez que nem todos vão ter os mesmos poderes ou possuir os mesmos recursos.

Em todos os casos os procedimentos devem estar devidamente controlados e fiscalizados, e não podem funcionar sem que haja um ator a dirigi-los, sendo pois a **liderança** outro dos pontos críticos da construção da governação metropolitana.

O líder terá que ser uma pessoa, grupo ou agente coletivo (instituição) que representa, dá instruções ao processo e toma as decisões quando existam questões conflituantes a tratar, podendo atuar por ser considerado legítimo, mas também por ter capacidade de gerar maior consenso (Lefèvre, 2005).

O líder do processo deverá ainda ter a capacidade de adicionar os interesses pluralistas e fragmentados a um projeto que possa vir a ser legitimado e que seja aceitável pelas partes interessadas.

Por fim, deverá ser alguém que possa demonstrar que representa o interesse geral da área metropolitana, e que possui recursos para atuar nesse sentido, vindo estes não só da sua posição mas também da sua capacidade para os complementar com os recursos de outros atores, o que significa que “o líder é capaz de negociar, de relacionar-se com outros segmentos da sociedade, de criar vínculos, de promover o consenso e, por último, de propor um projeto aceitável para a maioria das partes diretamente interessadas mais relevantes” conforme Lefèvre (2005).

Os três tipos de liderança, pessoal, coletiva ou institucional, idealmente, deveriam complementar-se mutuamente.

Por último, o autor apresenta como ponto crítico a **importância do Estado**, no sentido de estado central, que pode intervir de três formas distintas:

- Legislador;
- Mediador;
- Reestruturando-se no âmbito metropolitano.

O papel de legitimador passa pela função estatal de legislador. Assim, apesar de terem que estar reunidas outras condições, já mencionadas supra, a criação de áreas metropolitanas, por via da legislação é um passo fundamental para a legitimação da governação metropolitana.

Já a função do Estado enquanto mediador deriva da diversificação dos atores que ocupam o seu lugar no espaço metropolitano. Caberá assim ao Estado a “capacidade de escutar, de se conformar para evitar impor decisões, para negociar, o que implica a aceitação de que as ideias e interesses de outros atores são legítimos e que, como tal, devem ser tidos em conta” (Lefèvre, 2005).

Por fim, o papel de **reestruturação** tem diretamente a ver com a organização territorial e com a criação da entidade metropolitana, indo mor das vezes de encontro à tradição de organização

administrativa histórica, buscando novas referências territoriais, em escalas funcionais pertinentes.

3.5 A governação na União Europeia

Todos os autores referidos no presente capítulo versam as suas teorias, observações e obras sobre a realidade da governação nas metrópoles europeias.

Ainda assim, e dado o estudo de caso que o presente trabalho pretende cobrir, afigura-se pertinente apresentar também as principais características do que tem sido a governação europeia.

De acordo com Seixas, J., Branco, R. & Garson, S. (2012), “o elemento mais central a uma possível análise conjunta é o da **diversidade**.” Com efeito, se a própria Europa e as suas instâncias governativas constituem uma amálgama de experiências e realidades diversas e distintas, é natural e expectável que a realidade metropolitana não apresente uma uniformidade excecional em relação ao restante.

Os autores apontam como elementos centrais de diferenciação os **níveis de descentralização** e os **contextos muito próprios de âmbito local e regional**.

E acabam por elencar cinco elementos estruturantes para a capacitação metropolitana europeia.

Em primeiro lugar apontam as **reformas institucionais** que ocorreram e em que existiu uma redefinição das estruturas territoriais e funcionais. No entanto, nem sempre tais reformas vieram a contribuir para a capacitação metropolitana, por razões já identificadas e explanadas nos capítulos anteriores, como é o caso dos bloqueios pelos órgãos governativos já existentes, pela falta de meios financeiros próprios, por obstáculos políticos dos próprios municípios, ou mesmo pelo excessivo peso do município central.

Em segundo lugar, apesar da construção metropolitana em condições adversas, os autores apontam o **predomínio da escola do novo regionalismo**, verificando-se uma multiplicação das “estruturações de geografias para-institucionais, de carácter flexível e semiformal”, (Seixas et al, 2012). Ou seja, estamos perante casos de governança *per se*, em que existem elementos de cooperação, integração de *stakeholders*, ou mesmo participação dos cidadãos.

A **forte liderança**, é o terceiro elemento, e “afigura-se central para a afirmação do projeto metropolitano” (Seixas, et al, 2012), estando fortemente dependente da existência de um presidente da câmara com capacidade real de liderança. Embora também exista a possibilidade de ser uma pessoa, grupo ou agente coletivo (instituição) que pode atuar por ser considerado legítimo (Lefèvre, 2005).

O **planeamento territorial**, quarto elemento enumerado, surge como competência fundamental da governação metropolitana, acabando por funcionar, algumas vezes, como

experiências de reflexão dinamizadoras de reivindicação de alterações nas dinâmicas de poder.

Um dos exemplos são os casos de planeamento estratégico, enquanto instrumento concretizador da visão metropolitana partilhada, podendo mesmo o processo de planeamento fundir-se com a construção da governação metropolitana.

Uma vez mais, este elemento, por si só, não é suficiente para a instituição de um órgão de governo metropolitano, mas existem casos em que, a incorporação de novos elementos, a uma tradição de planeamento teve resultados positivos.

Em alguns casos foram atendidas as seguintes questões, com resultados positivos:

- clarificação das sobreposições de competências entre atores institucionais;
- articulação da diversidade de instrumentos de planeamento no território da metrópole;
- limitação da componente política e conjuntural dos instrumentos de planeamento estabilizando uma visão de desenvolvimento a longo prazo; e
- promoção de consensos e articulação das escalas local e metropolitana numa perspectiva colaborativa ((Seixas *et al*, 2012).

Por fim, os autores referem as **transformações da cultura política das sociedades urbanas**, com a participação de novos atores, em particular organizações não governamentais, representantes dos mais diversos interesses para a Área Metropolitana.

3.6 Conclusão – lições e desafios para a governação metropolitana

A questão da governação, enquanto desafio e solução para as áreas metropolitanas representa um elemento fulcral para o desenvolvimento das regiões metropolitanas.

Assim, na presente secção pretende-se apresentar um resumo do que serão as principais lições e desafios no capítulo da governação para as áreas metropolitanas.

A **Declaração de Montréal**, que tem por objetivo fomentar a cooperação metropolitana para o desenvolvimento urbano sustentável, elenca alguns princípios para a implementação de “mecanismos” metropolitanos:

- *“A cooperação e governação metropolitanas com uma visão que assegure competitividade, atratividade, inclusão social e coesão de toda a área metropolitana;*
- *Uma governação metropolitana baseada nos princípios da democracia e com respeito pela subsidiariedade e pela autonomia local, e com um quadro institucional claro e legal, com financiamento apropriado, e que inclua mecanismos de coordenação e políticas sectoriais;*
- *Cooperação ao nível metropolitano baseada na representação de todos os cidadãos e stakeholders, independentemente das suas capacidades de mobilização, recursos ou participação;*
- *Atribuição de recursos financeiros adequados;*
- *Alcance de novas parcerias para mecanismos de governança metropolitana;*

- *Liderança efetiva para a prosperidade metropolitana;*
- *Relação e colaboração com todos os níveis de governo com uma visão partilhada do destaque do papel das Áreas Metropolitanas, da importância dos diferentes atores e de uma governação metropolitana efetiva.”* (UCLG, 2017)

Já a United Cities and Local Governments apresenta semelhantes mensagens chave no que à governação diz respeito:

- *“Estabelecimento de novos modelos de governação para lidar com a crescente complexidade das Áreas Metropolitanas;*
- *Basear a governação metropolitana em democracia, transparência e colaboração;*
- *Dotar as Áreas Metropolitanas de competências e recursos adequados;*
- *Desenvolver estratégias económicas abrangentes nas Áreas Metropolitanas para desenvolver a economia nacional e criar oportunidades para todos.”* (UCLG, 2016)

Tomàs (2016) identifica a gestão do território e os serviços fornecidos como um dos desafios da governação urbana. Neste aspeto há que ter em conta duas vertentes, a primeira, o desfasamento entre as instituições e o território, sendo que, maioritariamente, a área funcional é superior à instituição que a governa, e, ainda que haja total correspondência, a tendência é que esta fique obsoleta em virtude do amplo crescimento territorial.

Desta forma, a não ser que exista um mecanismo ágil de expansão do perímetro de ação, esta questão será de árdua resolução.

A segunda vertente tem a ver com a fragmentação territorial e a pluralidade de organizações (estatais ou não) com funções na área metropolitana. Assegurar a sua coordenação constitui um dos maiores desafios da governação metropolitana.

A autora acrescenta ainda o caso europeu, em que, ao nível da União Europeia, as áreas metropolitanas têm escassa representatividade, isto apesar das áreas urbanas gerarem 67% do PIB e servirem de habitação a 59% da população total.

Deste modo, um dos desafios para a governação europeia será a representação dos governantes metropolitanos, tanto na elaboração de políticas quanto na prioridade dos objetivos nos seus programas.

Para Lefèvre (2005), as recomendações passam pelos processos de construção metropolitana, e a criação de identidade, responsabilidade e legitimidade das áreas metropolitanas.

No caso da **identidade**, deverão ser estabelecidas áreas metropolitanas que formem territórios de referência para a sua população, ou seja, criando um sentimento de pertença e solidariedade. Deverão igualmente ser criados espaços de debate relacionados com as questões urbanas e de âmbito local, como por exemplo, fóruns alimentados com grande informação acerca dos problemas da área metropolitana.

Quanto à **responsabilidade**, refere-se à possibilidade de análise pelos cidadãos das atividades e políticas dos acordos de governação metropolitana, e também que as questões por estes colocadas possam ser respondidas.

Por fim, a **legitimidade**, tem a ver com a criação de estruturas de âmbito local e com políticas metropolitanas efetivas.

Ferrão (2013), vem reforçar a importância da legitimidade política, sempre suportadas nos três pilares - democrático, institucional e nova missão da administração pública, como elementos fundamentais da governação metropolitana.

4. A área metropolitana de Lisboa

4.1 Caracterização da área metropolitana de Lisboa

4.1.1 Caracterização territorial, populacional e económica

O objeto de estudo da presente dissertação constitui a Área Metropolitana de Lisboa (AML), sob a perspetiva da sua governação.

Afigura-se pois relevante uma breve caracterização territorial, populacional e económica desta área metropolitana e bem assim da evolução dos seus instrumentos de gestão do território (IGT).

A AML é composta por dezoito municípios, nove na margem Norte do Tejo (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira) e nove na margem Sul do Tejo (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Setúbal, Sesimbra e Seixal), dos quais fazem parte 118 freguesias, e foi criada em 1991, tendo sido alvo de diferentes alterações legislativas, que serão apresentadas adiante.

Aquando da sua criação fazia ainda parte da AML o município da Azambuja que, a partir de 2004, deixou, de forma definitiva, de fazer parte do território da área metropolitana, passando a integrar uma Comunidade Intermunicipal.

Durante a última década verifica-se a consolidação do modelo policêntrico, a assistiu-se à intensificação e complexificação do padrão de fluxos pendulares, que envolve deslocações diárias, em distância e em tempo, mais elevadas, resultado da gradual multiplicação dos polos de emprego e da expansão das áreas residenciais para novas localizações (Costa, 2016).

No entanto, em virtude de o município de Lisboa ser a capital do país, exerce ainda uma forte polarização sobre os demais, uma vez que concentra a maior parte da economia, dos empregos e das deslocações pendulares.

Com efeito, a cidade de Lisboa exerce uma centralidade de nível nacional, fortemente polarizadora em termos de emprego e de comércio e serviços. “É o centro com maior diversidade e dimensão funcional e de maior atratividade (quotidiana e ocasional), desenvolvendo um grande efeito polarizador muito suportado nas infraestruturas de transporte rodoviário e ferroviário. Este tipo de efeito da oferta funcional difunde-se a nível nacional e, em particular, para a Península de Setúbal.” (FCG, 2016)

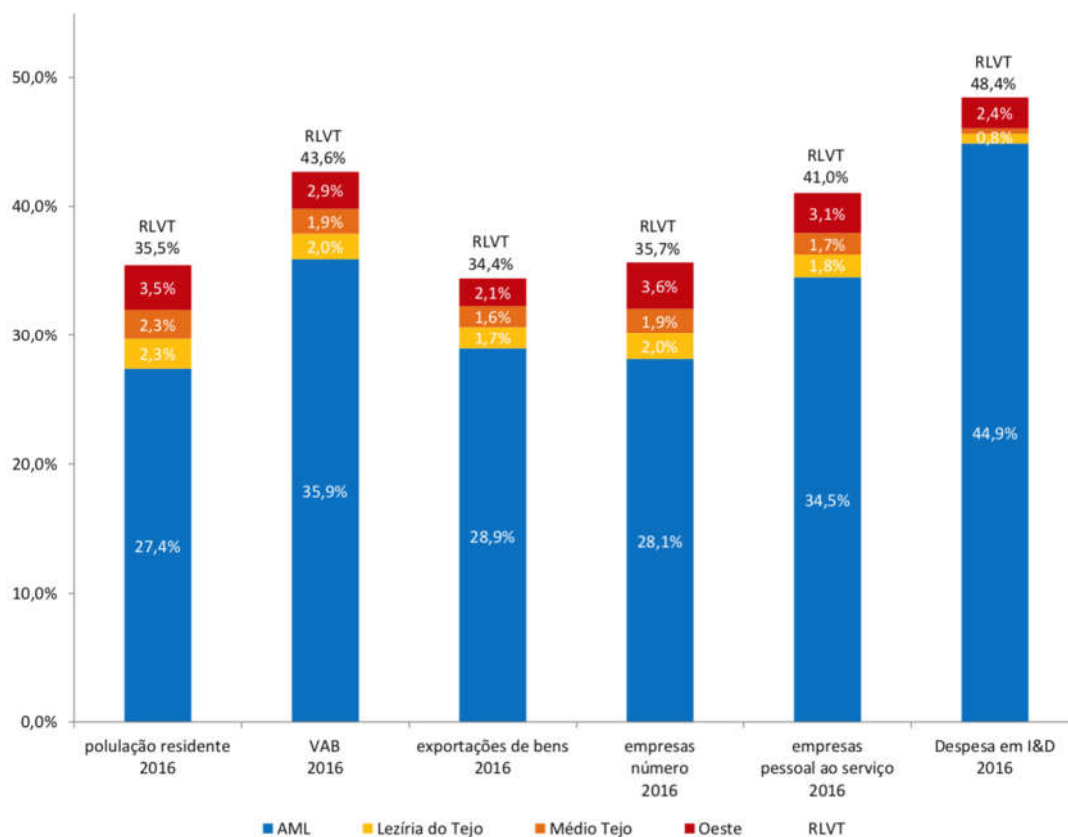


Imagem 2: Divisão Administrativa da AML

Fonte: Costa, 2016

Por outro lado, a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (EIDT-AML), refere ainda que “a delimitação administrativa da área metropolitana incorpora os territórios de uma margem sul que é polarizada por Lisboa-cidade, mas que encontra na barreira física do Tejo um elemento de descontinuidade que impede a sua efetiva coerência enquanto região metropolitana, e que a existência de zonas de articulação funcional polarizadas por Lisboa, em territórios adjacentes às NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, recomendariam a interpretação extensível da região metropolitana de Lisboa às NUTS III do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo (totalidade das partes integrantes da região de Lisboa e Vale do Tejo), enquanto coroas residenciais, industriais, logísticas e agrícolas de Lisboa.”

Esta posição é reforçada em dados de 2016, demonstrativos do peso relativo da AML na região de Lisboa e Vale do Tejo, e bem assim em relação à totalidade do país, conforme gráfico infra.



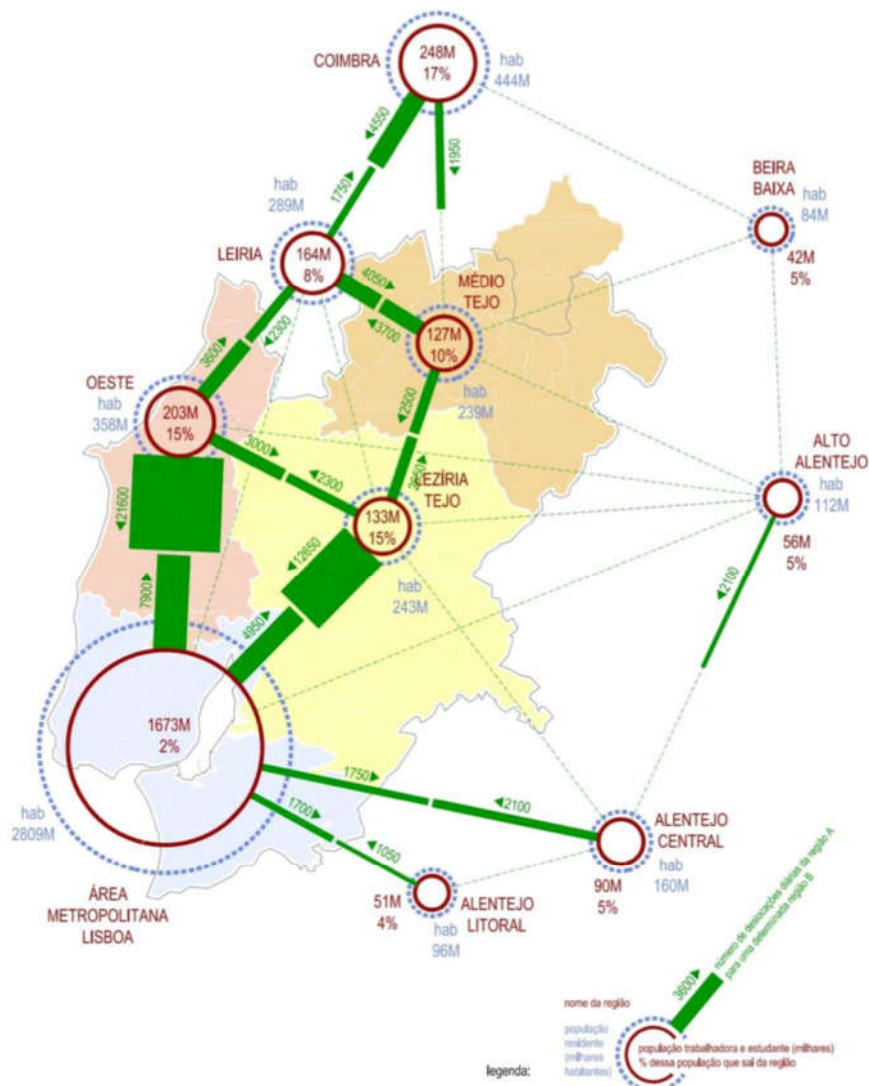
População residente (N.º); Valor acrescentado bruto a preços correntes (€); Exportações de bens (€); Empresas (N.º); Empresas-Pessoal ao serviço (N.º); Despesa em investigação e desenvolvimento (I&D - €) das instituições e empresas com investigação e desenvolvimento; Fonte: INE.

Tabela 2: Peso da RLVT e as suas sub-regiões no país: principais indicadores

Fonte: CCDR-LVT, 2018

Verifica-se assim que, embora a AML seja definida de acordo com o modelo policêntrico de cidade, existe uma enorme polarização, por um lado da cidade de Lisboa em relação à área metropolitana, e por outro lado da própria área metropolitana em relação aos territórios adjacentes.

Por outro lado, tendo em conta os movimentos pendulares, elementos também definidores das áreas metropolitanas, a zona de influência da AML estende-se muito além das suas fronteiras administrativas, ou mesmo da região da Lisboa e Vale do Tejo, conforme imagem 3 relativa às deslocações diárias de trabalhadores e estudantes entre NUTS II.



Nº médio de deslocações diárias de trabalhadores e estudantes entre NUTS III (considerados valores >= 1000) Fonte: INE censos 2011.

Imagem 3: Deslocações sub-regionais e inter-regionais

Fonte: CCDR-LVT, 2018

Existe pois uma delimitação político-administrativa que parece sobrar por um lado (em relação à margem Sul do Tejo) e faltar por outro (na relação com a área funcional), o que constitui uma característica comum das áreas metropolitanas.

Embora a área administrativa da AML se tenha mantido constante, não enfrentando problemas de expansão contínua, conforme é também característico de algumas áreas de metropolitanas, especialmente fora da Europa, a partir da década de 1990, o padrão de uso e ocupação do solo foi-se tornando mais descontínuo e fragmentado, impulsionado pela abertura de novas vias de comunicação estruturantes, estimuladoras do crescimento habitacional, e também por novas lógicas de localização das atividades económicas (Abrantes, 2016).

A expansão do uso do solo para urbano não correspondeu a um aumento exponencial da população da AML.

Com efeito, e como se pode verificar pelo quadro seguinte, o ganho de população entre 1991 e 2011 não chegou aos 300.00 habitantes, no entanto o ritmo de crescimento, face à totalidade da população portuguesa cifrou-se nos 5,5% por década.

		População				Taxa de Variação (%)		
		1991	2001	2011	2015*	1991-01	2001-11	2011-15*
Cidade Lisboa (a)		656.002	563.149	542.440	504.471	-14,2	-3,7	-7,0
Coroa (b)		1.883.518	2.115.546	2.284.610	2.308.207	12,3	8,0	1,0
AML (a+b)	Total	2.539.520	2.678.695	2.827.050	2.812.678	5,5	5,5	-0,5
	% AML /Portugal	25,5	25,8	26,8	27,2			
Portugal		9.950.029	10.394.669	10.542.398	10.341.330	4,5	1,4	-1,9

*Estimativa

Fonte: INE, RGP

Tabela 3: População residente na Área Metropolitana de Lisboa – 1991-2015

Fonte: Costa, 2016

No contexto português, a AML comporta cerca de 30% da população portuguesa, e tem um peso dominante no desenvolvimento do país, expresso nos principais indicadores macroeconómicos e nos indicadores ligados à inovação e alta tecnologia, onde se apresenta como centro polarizador do país (CCDR-LVT, 2018), conforme Tabela 2: Peso da RLVT e as suas sub-regiões no país: principais indicadores).

A AML, tal como as demais áreas metropolitanas, reveste pois especial importância na economia do país, o que vem atestar a especial relevância que deve ser dada ao seu papel de modelo, motor da economia nacional, fator de atração de investimento estrangeiro e mecanismo de resposta às questões de sustentabilidade e ambiente.

Atentando também ao seu posicionamento internacional, “no contexto europeu, Lisboa pela sua História, posição geográfica e potencial económico e científico, organiza uma Metrópole que a transcende e que, tendo uma ambição global, tem uma projeção inquestionavelmente atlântica.” (FCG, 2016).

4.1.2 Instrumentos de gestão do território

Em relação aos IGT, especificamente para a AML destacamos os dois que revestem maior influência, o Plano Regional do Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML), aprovado em 2002, e em revisão desde 2011 e a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (EIDT-AML) 2015-2020.

O PROT-AML identifica como visão estratégica e objetivo global “dar dimensão e centralidade europeia e ibérica à área metropolitana de Lisboa, espaço privilegiado e qualificado de relações euro-atlânticas, com recursos produtivos, científicos e tecnológicos avançados, um património natural, histórico, urbanístico e cultural singular, terra de intercâmbio e solidariedade, especialmente atrativa para residir, trabalhar e visitar”.

Neste contexto foram definidas as seguintes Linhas Estratégicas de Desenvolvimento para a AML:

1. *“Afirmar Lisboa como região de excelência para residir, trabalhar e visitar, apostando na qualificação social, territorial, urbana e ambiental da área metropolitana;*
2. *Potenciar as inter-relações regionais da AML;*
3. *Inserir a AML nas redes globais de cidades e regiões europeias atrativas e competitivas;*
4. *Desenvolver e consolidar as atividades económicas com capacidade de valorização e diferenciação funcional, ao nível nacional e internacional;*
5. *Promover a coesão social, através do incremento da equidade territorial, da empregabilidade, do aprofundamento da cidadania e do desenvolvimento dos fatores da igualdade de oportunidades.”*

Já a visão do EIDT-AML 2015-2020, é resumida no quadro infra e deriva de um “esforço de focalização, centrado nas intervenções com maior impacto nas diversas escalas territoriais consideradas”, fruto da escassez das perspetivas financeiras globais que se antecipavam para Lisboa no ciclo de fundos europeus 2014-2020.

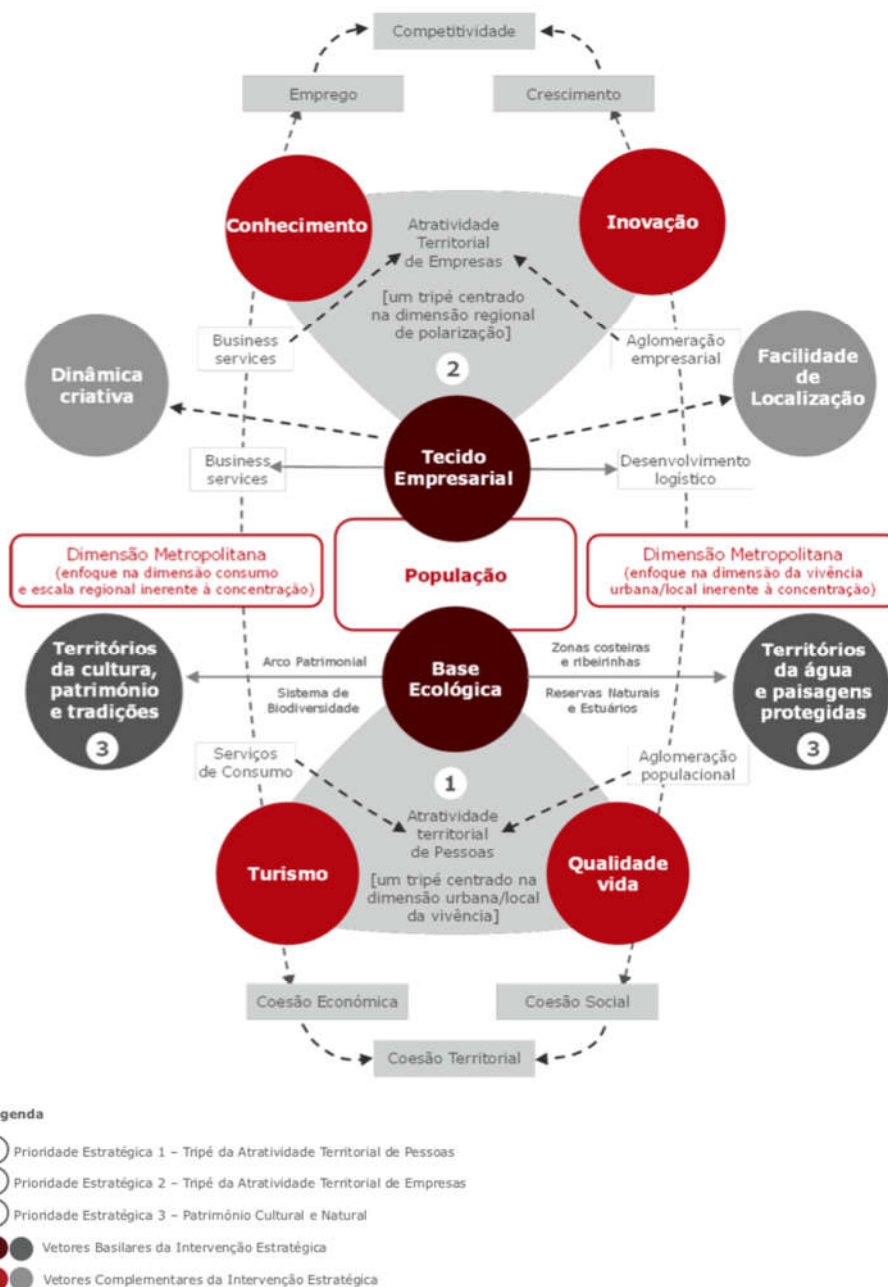


Imagem 4: A visão AML 2020 – as prioridades estratégicas de intervenção da Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020

Fonte: AML, 2015

Com base nesta visão foram identificadas seis prioridades estratégicas:

1. “Sustentar a atratividade do território na complementaridade de um tripé composto pelas dimensões do turismo, qualidade de vida e base ecológica;
2. Promover um ciclo virtuoso progressivamente mais dinâmico, entre universidades e centros de conhecimento, inovação e business services, e desenvolvimento logístico;
3. Acentuar a força patrimonial e cultural da AML;

4. *Reforçar a vertente de desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável que incorpore uma estratégia de regeneração e reabilitação urbana, promovendo a articulação de intervenções coerentes com o estabelecido no PNPOP, no PROTAML, na ENDS e na Estratégia Regional de Lisboa 2020;*
5. *Promover a capacitação regional no âmbito da inclusão social, incluindo o abandono escolar precoce, num contexto de mobilização concertada da rede social existente no território, focalizando assim a intervenção das redes sociais já existentes e articulando as intervenções numa lógica multidimensional e multinível;*
6. *Aprofundar e reforçar as dinâmicas económicas locais, incluindo as prioridades em matéria de ajustamento das ofertas formativas e de outras políticas ativas de emprego às características de desenvolvimento do território.” (AML, 2015)*

Por outro lado, para o próximo ciclo de investimento foi já elaborado um documento pela CCDR-LVT, intitulado Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde está expressa uma reflexão sobre a visão e os novos pilares estratégicos, que incluem a AML.

Para efeitos de comparação sobre a visão das políticas públicas na AML, importa também mencionar, por um lado, a visão para a AML e por outro os novos pilares estratégicos.

Assim, a visão para a região de Lisboa e Vale do Tejo para 2030 é a seguinte: “Lisboa e Vale do Tejo, região capital europeia inserida num quadro privilegiado das rotas e plataformas internacionais e explorando a Zona Económica Exclusiva, dinamizando a competitividade com base na inovação e qualificação, num território coeso, alavancada na economia do conhecimento, na complementaridade das diversidades e comunidades locais e nas suas relações funcionais, aplicando a sustentabilidade, a eficiência energética, a economia circular, mobilizando a inclusão social, acabando com a pobreza e valorizando o património.”

Por outro lado, foram identificados 10 Pilares Estratégicos para novas políticas públicas: (1) Sustentabilidade Demográfica e Juventude, (2) Qualificação, (3) Novas Tecnologias, (4) Alto Valor Acrescentado, (5) Urbanidade, (6) Inclusão Social e Combate à Pobreza, (7) Idade +, (8) Tejo e Sado, (9) Património, (10) Economia Circular.

A análise das estratégias identificadas nos dois IGT e ainda no olhar sobre o futuro da região, conforme quadro infra Tabela 4: Evolução das estratégias da AML) permite identificar algumas tendências que se foram mantendo ao longo dos anos, como a relevância dada à qualificação do território como fenómeno de atratividade, a economia e a população, sob a perspectiva da inclusão e da coesão social e do emprego.

Por outro lado, e de certa forma acompanhando os desafios que foram surgindo ao longo do tempo, na estratégia 2015-2020 foram acrescentadas as temáticas do turismo, da inovação e da regeneração urbana, sendo que, para 2030 a estratégia tenta apresentar já uma resposta aos grandes desafios do milénio, nas áreas da sustentabilidade e alterações climáticas e da inovação e resposta aos desafios tecnológicos.

ÁREAS	PROT-AML	EIDT-AML 2015-2020	PARA A ESTRATÉGIA 2030
Território	Afirmar Lisboa como região de excelência para residir, trabalhar e visitar, apostando na qualificação social, territorial, urbana e ambiental da área metropolitana	Sustentar a atratividade do território na complementaridade de um tripé composto pelas dimensões do turismo, qualidade de vida e base ecológica	-
Internacionalização	Potenciar as inter-relações regionais da AML	-	-
	Inserir a AML nas redes globais de cidades e regiões europeias atrativas e competitivas	-	-
emprego e qualificação	Desenvolver e consolidar as atividades económicas com capacidade de valorização e diferenciação funcional, ao nível nacional e internacional	Aprofundar e reforçar as dinâmicas económicas locais, incluindo as prioridades em matéria de ajustamento das ofertas formativas e de outras políticas ativas de emprego às características de desenvolvimento do território	Sustentabilidade demográfica e juventude; Qualificação
coesão social	Promover a coesão social, através do incremento da equidade territorial, da empregabilidade, do aprofundamento da cidadania e do desenvolvimento dos factores da igualdade de oportunidades	Promover a capacitação regional no âmbito da inclusão social, incluindo o abandono escolar precoce, num contexto de mobilização concertada da rede social existente no território, focalizando assim a intervenção das redes sociais já existentes e articulando as intervenções numa lógica multidimensional e multinível;	Inclusão Social e Combate à Pobreza; Idade +
Inovação	-	Promover um ciclo virtuoso progressivamente mais dinâmico, entre universidades e centros de conhecimento, inovação e business services, e desenvolvimento logístico;	Novas tecnologias; Alto Valor Acrescentado
turismo	-	Acentuar a força patrimonial e cultural da AML;	Património

ÁREAS	PROT-AML	EIDT-AML 2015-2020	PARA A ESTRATÉGIA 2030
Desenvolvimento urbano	-	Reforçar a vertente de desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável que incorpore uma estratégia de regeneração e reabilitação urbana, promovendo a articulação de intervenções coerentes com o estabelecido no PNPT, no PROTAML, na ENDS e na Estratégia Regional de Lisboa 2020;	Urbanidade
Sustentabilidade e ambiente	-	-	Tejo e Sado; Economia circular

Tabela 4: Evolução das estratégias da AML

Fonte: Elaborada com base no PROT-AML, no EIDT-AML 2015-2020 e no Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo

4.2 A evolução da governação na AML

A Área Metropolitana de Lisboa foi criada em 1991, nos termos da Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, como “pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial e visa a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes” (art.º 1º n.ºs 1 e 2), e compreendia dezoito municípios, Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Setúbal, Sesimbra, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira (art.º 2º n.º 1).

A criação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto teve como antecedentes a movimentação iniciada em 1989 para a constituição da Associação de Municípios da Área Metropolitana de Lisboa, dada a intenção manifestada pela administração central em elaborar um plano regional de ordenamento do território (PROT) (Sá, 1989, conforme Pereira, 1999). Em 1989 o Governo decidiu viabilizar uma estrutura própria para as áreas metropolitanas, entrando em discussão na Assembleia da República três projetos de Lei com este objetivo.

Dos três projetos de Lei, apenas num, no do Partido Comunista Português, era defendida a eleição direta de dois terços dos elementos da Assembleia Metropolitana, sendo o terço restante eleito pelas Assembleias Municipais, o que teria permitido a legitimação democrática da área metropolitana, sem excluir a presença dos representantes autárquicos (Pereira, 1999), questão pertinente que vem sendo discutida até ao presente.

Nos termos do art.º 3º nº 1 da Lei n.º 44/91, as áreas metropolitanas seriam instituídas em concreto apenas após o voto favorável da maioria de dois terços das assembleias municipais com representação da maioria da população da respetiva área, o que veio a suceder.

Instituída a Área Metropolitana de Lisboa, tem esta funcionado, desde tal data, até ao presente, nos termos de quatro Leis sucessivas, que foram alterando a sua forma de constituição, os seus órgãos governativos, as suas atribuições, entre outros.

Para caracterização da evolução da governação da AML, sob um ponto de vista do que se encontra estatuído na Lei, foram elaborados dois quadros síntese, em que se refletem os aspetos supra referidos, com base na seguinte legislação:

- Lei n.º 44/91, de 2 de agosto;
- Lei n.º 10/2003, de 13 de maio;
- Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto;
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

O primeiro quadro aborda os distintos órgãos metropolitanos e sua composição, identificando também a forma de determinação do território da AML, o seu modo de instituição e bem assim o sumário de cada lei, que permite indiciar a evolução dos territórios metropolitanos portugueses no enquadramento geral dos órgãos de poder local.

O segundo quadro apresenta uma síntese das diferentes atribuições que a AML foi ganhando ao longo da sua evolução histórica. As atribuições foram agrupadas por áreas, representando as linhas iniciais as que são comuns às quatro leis, e posteriormente o que é particular de cada uma das leis.

LEI	SUMÁRIO	ÓRGÃO DELIBERATIVO	ÓRGÃO EXECUTIVO	ÓRGÃO CONSULTIVO	TERRITÓRIO	MODO DE INSTITUIÇÃO	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
Lei n.º 44/91	Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto	Assembleia Metropolitana (50 membros eleitos pelas assembleias municipais da área - deputados metropolitanos também membros das assembleias municipais).	Junta Metropolitana (18 presidentes da câmara dos municípios da AML. Um presidente e quatro vice-presidentes eleitos pelo grupo.)	Conselho Metropolitan (Presidente da CCCR, membros da Junta Metropolitana e representantes dos serviços ou organismos públicos)	Municípios identificados na Lei	Após o voto favorável da maioria de dois terços das assembleias municipais da população da respetiva área	-
Lei n.º 10/2003	Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos	Assembleia Metropolitana (55 membros eleitos pelas assembleias municipais da área - deputados metropolitanos também membros das assembleias municipais).	Junta Metropolitana (18 presidentes da câmara dos municípios da AML. Um presidente e dois vice-presidentes eleitos pelo grupo.)	Conselho Metropolitan (Presidente da CCCR, membros da Junta Metropolitana e representantes dos serviços ou organismos públicos)	Municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial.	Por escritura pública após período de transição de um ano após publicação da Lei	-
Lei n.º 46/2008	Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto	Assembleia Metropolitana (55 membros eleitos pelas assembleias municipais da área - deputados metropolitanos também membros das assembleias municipais).	Junta Metropolitana (18 presidentes da câmara dos municípios da AML. Um presidente e dois vice-presidentes eleitos pelo grupo.)	-	forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal	Os órgãos mantiveram-se em funcionamento até ao final do mandato e em 2009 foram instituídos novos	Deixou de haver órgão consultivo passando a Junta Metropolitana a funcionar como o órgão representativo das câmaras Municipais
	-	-	Comissão Executiva Metropolitana (estrutura permanente da área metropolitana)	-	-	-	-

LEI	SUMÁRIO	ÓRGÃO DELIBERATIVO	ÓRGÃO EXECUTIVO	ÓRGÃO CONSULTIVO	TERRITÓRIO	MODO DE INSTITUIÇÃO	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
Lei n.º 75/2013	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico	Conselho Metropolitano (18 Presidentes da Câmara dos municípios da AML. Um Presidente e dois Vice-presidentes eleitos pelo grupo)	Comissão Executiva Metropolitana (um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos eleitos por lista pelas assembleias municipais)	Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano (representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos)	Constituída pelos municípios designados na Lei tal como para outras CIM	-	Áreas metropolitanas enquadradas no regime geral das Autarquias Locais, mas qualificadas como entidades intermunicipais de carácter especial metropolitano. Têm um regime equiparado às CIM que tem órgãos semelhantes acrescido de uma assembleia intermunicipal

Tabela 5: Quadro síntese da legislação para a AML: 1991-2013

Fonte: Elaborada com base na Lei n.º 44/91, Lei n.º 10/2003, Lei n.º 46/2008 e Lei n.º 75/2013

ATRIBUIÇÕES	Lei n.º 44/91	Lei n.º 10/2003	Lei n.º 46/2008	Lei n.º 75/2013
Articulação de investimentos supramunicipais	Assegurar a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal;	Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal;	Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano;	Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano;
Outras atribuições transferidas ou delegadas	Outras atribuições que sejam transferidas da administração central ou delegadas pelos municípios nas respectivas áreas metropolitanas.	atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios	exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram	exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.
Articulação entre municípios e administração central	Assegurar a articulação da atividade dos municípios e do Estado nos domínios das infraestruturas de saneamento básico, de abastecimento público, da proteção do ambiente e recursos naturais, dos espaços verdes e da proteção civil;	Coordenação de atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas: 1) Infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; 2) Saúde; 3) Educação; 4) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; 5) Segurança e proteção civil; 6) Acessibilidades e transportes; 7) Equipamentos de utilização coletiva; 8) Apoio ao turismo e à cultura; 9) Apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer;	assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: a) Redes de abastecimento público, Infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais resíduos urbanos; 2) Rede de equipamentos de Saúde; 3) Rede educativa e de formação profissional; 4) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; 5) Segurança e proteção civil; 6) Mobilidade e transportes; 7) Redes de equipamentos públicos; 8) Promoção do desenvolvimento económico e social; 9) Redes de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.	assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: a) Redes de abastecimento público, Infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais resíduos urbanos; 2) Rede de equipamentos de Saúde; 3) Rede educativa e de formação profissional; 4) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; 5) Segurança e proteção civil; 6) Mobilidade e transportes; 7) Redes de equipamentos públicos; 8) Promoção do desenvolvimento económico e social; 9) Redes de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.
Planos de OT	Acompanhar a elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou metropolitano, bem como a sua execução;	-	Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;	Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
Planeamento e gestão estratégica	-	Planeamento e gestão estratégica, económica e social;	Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;	Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;

ATRIBUIÇÕES	Lei n.º 44/91	Lei n.º 10/2003	Lei n.º 46/2008	Lei n.º 75/2013
Articulação de serviços de âmbito supramunicipal	Assegurar a conveniente articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos sectores dos transportes colectivos, urbanos e suburbanos e das vias de comunicação de âmbito metropolitano; e	-	-	-
Articulação de serviços de âmbito supramunicipal	Dar parecer sobre os investimentos da administração central das respectivas áreas, bem como dos que sejam financiados pela Comunidade Económica Europeia;	-	-	-
Gestão territorial na área dos municípios	-	Gestão territorial na área dos municípios integrantes.	-	-
Participação em entidades públicas	-	-	Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;	Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;
Planeamento em entidades de carácter metropolitano	-	-	Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.	Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.
Redes de serviços e equipamentos metropolitanas	-	-	Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;	Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
Fundos Europeus	-	-	Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);	Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);
Designação de representantes	-	-	Designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.	Designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.

Tabela 6: Atribuições da AML – 1991-2013

Fonte: Elaborada com base na Lei n.º 44/91, Lei n.º 10/2003, Lei n.º 46/2008 e Lei n.º 75/2013

Em 1991, conforme já referido, foi criada a Área Metropolitana de Lisboa, com três órgãos, a Assembleia Metropolitana (órgão deliberativo), a Junta Metropolitana (órgão executivo) e o Conselho Metropolitan (órgão consultivo).

Em termos práticos, a avaliação deste modelo de funcionamento não resultou positiva.

Críticas ao modelo revelam que a Junta Metropolitana se revelou uma estrutura pouco operacional, pela dimensão, e porque os presidentes da câmara não reconheciam legitimidade para a tomada de decisões de âmbito metropolitano, e também pela pouca disponibilidade para a gestão de um território metropolitano, face às exigências dos seus próprios municípios (Pereira, 1999).

Por outro lado, ficou em falta uma maior precisão das atribuições da área metropolitana, das competências dos órgãos, ou da explicitação do grau de participação das fontes de financiamento.

A Lei revelou-se omissa ainda quanto à forma de relacionamento e vinculação da entidade metropolitana em relação aos serviços da administração local e central (Pereira & Silva, 2001).

É também apontado o mecanismo de eleição indireto como forma de redução da legitimidade e enfraquecimento das decisões que, na maioria das vezes, não eram seguidas pelos governos municipais, sem justificação ou ânimo para votar ou aplicar decisões metropolitanas que prejudicassem os seus municípios. Neste ponto, os presidentes da câmara reivindicavam a eleição direta de vereadores metropolitanos (Pereira & Silva, 2001).

No entanto, conforme afirmam Pereira & Silva (2001) “é importante notar que os municípios seguem de diversas formas as decisões metropolitanas. Em geral as decisões políticas são mais seguidas que as técnicas. Isto é em parte explicado pela fraqueza da estrutura técnica das instituições metropolitanas e também pelo facto de o governo metropolitano funcionar sobretudo como um grupo de pressão em relação ao governo central. Mas como *lobby* territorial esta estrutura é também débil, por falta de uma estratégia metropolitana concertada, agindo por decisões avulsas, quando os acordos no seu interior são possíveis”.

Foi ainda apontada a falta de definição de uma estratégia para a área metropolitana e a falta de relevância nas relações e decisões com o governo central.

Volvidos doze anos sobre a primeira experiência metropolitana, e face às avaliações e reivindicações sobre a mesma, em 13 de maio de 2003, foi publicada a Lei n.º 10/2003. Na mesma data foi ainda aprovada a Lei n.º 11/2003, que veio estabelecer o regime da criação das comunidades intermunicipais.

Passou a ser possível aos municípios integrar Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), ou Comunidades Urbanas (ComUrb), variáveis em função do número de municípios integrantes e habitantes.

De acordo com o artigo 3º da Lei n.º 10/2003, os critérios para constituir uma GAM, caso da AML, passaram a ser: i) um mínimo de nove municípios; ii) com, pelo menos, 350.000 habitantes; iii) ligados entre si por um nexo de continuidade territorial.

Deste modo a decisão de pertencer a uma área metropolitana passou a ser dos próprios municípios (através de deliberação da Assembleia Municipal) ao invés de ser determinada pelo poder central. Em 2004 o concelho da Azambuja, deixou de pertencer à Área Metropolitana de Lisboa, “por questões de afinidade cultural e acesso a fundos europeus”, conforme notícia do jornal Público de 2 de janeiro de 2004¹.

O território da AML passou então a ser formado pelos dezoito municípios que até à presente data se mantém (Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Setúbal, Sesimbra, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira).

A nova Lei não trouxe qualquer inovação relativamente aos órgãos da AML e ao seu funcionamento. Ao nível das atribuições do ente metropolitano, foram retiradas o “acompanhamento da elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou metropolitano, bem como a sua execução”, a “conveniente articulação de serviços de âmbito supramunicipal” e a emissão de “parecer sobre os investimentos da administração central das respetivas áreas, bem como dos que sejam financiados pela Comunidade Económica Europeia”.

No entanto, atentando no art.º 18º da Lei n.º 10/2003, verifica-se que estas áreas passaram a ser competência específica da Junta Metropolitana, inclusive de forma mais específica e desenvolvida.

Assim a Junta Metropolitana ganhou competências para, entre outras, elaborar e acompanhar planos intermunicipais, acompanhar a elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território ou apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projetos e demais iniciativas.

À Junta Metropolitana foram também atribuídas competências de carácter consultivo sobre os IGT com abrangência metropolitana, sobre a incidência metropolitana na definição da política nacional de ordenamento de território, sobre fundos comunitários, investimento em infraestruturas e avaliações de impacte ambiental.

Importa ainda referir que a Junta Metropolitana ganhou competência para a promoção e a elaboração dos planos regionais de ordenamento do território e a participação na elaboração dos planos especiais de ordenamento do território, apesar dos poderes de aprovação ou ratificação do Governo. No entanto é de ressaltar que o Plano de Ordenamento Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) havia sido aprovado e

¹ <https://www.publico.pt/2004/01/02/politica/noticia/azambuja-deve-sair-da-area-metropolitana-de-lisboa-1180129>

publicado em 8 de abril de 2002, ou seja, cerca de um ano antes, inibindo assim o exercício imediato desta competência.

Por outro lado, em 23 de maio de 2003 foi publicado o Decreto-Lei n.º 104/2003 que aprovou a criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), órgãos desconcentrados do Estado, a quem foram atribuídos amplos poderes no que ao planeamento e gestão do território diz respeito.

O novo regime jurídico de 2008 mantém a filosofia de organização das entidades metropolitanas, desenhadas como associações de municípios com funções essencialmente de coordenação da atuação entre municípios e a administração central (Crespo, 2013).

No entanto, serão de salientar algumas alterações, ao nível da estipulação do território da AML, dos órgãos metropolitanos e das atribuições e competências.

A partir de 2008 o território da AML passou a ser definido como uma “forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal”², ajustando assim o critério em conformidade com as definições territoriais da União Europeia para finalidades de atribuição de fundos europeus de desenvolvimento regional.

Quanto aos órgãos metropolitanos, é de notar a criação de uma estrutura permanente “responsável pela execução das deliberações da assembleia metropolitana e das linhas orientadoras definidas pela junta metropolitana”, denominada Comissão Executiva Metropolitana.

A criação deste órgão indicia a resposta às críticas de indisponibilidade por parte dos Presidentes das Câmaras dos municípios pertencentes à Região Metropolitana, para se dedicarem ao projeto metropolitano.

Por fim, a AML voltou a ter por atribuição a participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana, tendo ganho também novas finalidades como a participação e planeamento em entidades públicas de caráter metropolitano, e bem assim participar na gestão dos programas de apoio ao desenvolvimento regional.

Na prática, “a cooperação institucional no âmbito da AML teve poucos resultados: as competências previstas não foram plenamente assumidas e os projetos concretizados destinaram-se sobretudo a retirar benefícios da escala resultante da ação dos municípios em conjunto (por exemplo, uma central de compras comum). A cooperação intermunicipal, quando existiu, privilegiou outras formas, nomeadamente as associações de municípios para fins específicos, que foram decisivas para a resolução de questões ambientais, como o tratamento de resíduos, o saneamento e o abastecimento de água. Neste caso, com participação

² Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto

voluntária dos municípios, por vezes, em conjunto com empresas públicas participadas pela Administração Central, foi possível implementar estruturas eficazes com modelos de governança inovadores” (Seixas et al, 2012).

Em sede de avaliação, foram ainda apontados, por Seixas et al (2012) os seguintes obstáculos para a AML:

- “- a polarização da área metropolitana pela cidade central, que além de dominante na região é a capital nacional;*
- Intervenção direta do Estado Central nos assuntos metropolitanos sem mediação por uma entidade regional com autonomia;*
- Forte resistência a ceder competências para outras escalas de governança;*
- Inoperância da Área Metropolitana existente, em virtude da falta de legitimidade própria e da incapacidade de assumir competências numa lógica metropolitana;*
- Fratura política resultante do domínio da esquerda comunista nos municípios a sul do Tejo;*
- Falta de participação da AML nas dinâmicas de planeamento metropolitano*
- Predomínio da escala local como âmbito das iniciativas de planeamento, sendo inadequado para resolver as ineficiências que resultam da falta de articulação do território metropolitano”.*

Conclui-se assim que, pese embora as distintas alterações implementadas em virtude das sucessivas alterações legislativas, e os pequenos passos dados face à efetiva metropolização do espaço correspondente à AML, em 2012, esta ainda não se tinha conseguido afirmar como a entidade competente para governar, gerir ou planear o território metropolitano.

4.3 O estado de arte da Área Metropolitana de Lisboa

4.3.1 A nova legislação de 2013

Em 12 de setembro de 2013 foi aprovada a Lei n.º 75/2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

As áreas metropolitanas deixaram pois de dispor de uma lei autónoma, sendo integradas no regime jurídico geral das autarquias locais, o que poderia indiciar alguma equiparação de

poderes com as autarquias locais (municípios e freguesias) com efetiva legitimidade democrática.

No entanto, da leitura da Lei resulta uma maior equiparação às comunidades intermunicipais, tanto na forma como são classificadas, como até na ordem em que aparecem no anexo II, que não atribui às áreas metropolitanas especial relevância, sendo elencadas como qualquer comunidade intermunicipal num critério geográfico Norte-Sul.

A matéria específica relativamente às áreas metropolitanas é regulada nos artigos 66º a 79º, sendo de destacar a sua classificação como associações públicas de autarquias locais e entidades intermunicipais.

Uma vez mais o território é o estabelecido pela Lei, não tendo havido qualquer alteração geográfica em relação ao anteriormente estatuído, o mesmo se podendo afirmar em relação às atribuições conferidas à área metropolitana, que se mantêm *ipsis verbis* em relação à Lei anteriormente em vigor (de 2008).

A maior inovação da lei de 2013 refere-se aos órgãos de governação da área metropolitana, uma vez que foi abolida a Assembleia Metropolitana, e a Junta Metropolitana passou a denominar-se Conselho Metropolitan. É de salientar que o Conselho Metropolitan manteve grande parte das competências que já detinha, mas que passou também a ter competência³ para “aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, **cujos regimes jurídicos são definidos em diploma próprio**, incluindo:

- i) Plano metropolitano de ordenamento do território;
- ii) Plano metropolitano de mobilidade e logística;
- iii) Plano metropolitano de proteção civil;
- iv) Plano metropolitano de gestão ambiental;
- v) Plano metropolitano de gestão de redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto.”

Por seu lado, a Comissão Executiva Metropolitana passou a ser eleita pelas Assembleias Municipais dos municípios integrantes da AML.

A nova Lei trouxe ainda o regresso do conselho metropolitano, desta vez denominado Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitan, composto pelos representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos.

³ art.º 71º n.º 1 d)

4.3.2 A prática da governação metropolitana entre 2014 e 2019

Para efeitos de análise do que tem sido a atividade da AML nos últimos cinco, procedeu-se à apreciação dos Relatórios de atividades, gestão e contas e também dos Planos de ação, orçamento e mapa de pessoal, dos anos de 2014 a 2019, disponíveis no site da AML⁴.

Para efeitos da presente dissertação, será realizada uma análise crítica à atuação global da AML entre 2014 e 2019 (primeira metade do ano) ao invés de ano a ano, por forma a compreender as tendências de atuação, os meios envolvidos e as principais áreas de trabalho.

Órgãos e funcionamento da AML

Tendo por base a Lei n.º 75/2013, no ano de 2014 foram envidadas as diligências necessárias para que os novos órgãos entrassem em funcionamento.

O conselho metropolitano retomou a sua regular atividade, mas a comissão executiva apenas entrou em funcionamento em 17 de julho de 2014.

Quanto ao Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano, formado por 50 entidades (organismos do Estado, Associações e Confederações de empresários e trabalhadores, universidades, polícia, entre outros), apenas se reuniu duas vezes, uma em 2015, no dia 1 de abril e outra em 2016.

O próprio relatório de 2015 refere o seguinte a respeito deste órgão: “previsto em sucessivos quadros legais, nunca antes este órgão tinha sido constituído. A necessidade de concretização do CEDM prendeu-se também com a relevância dada pelo Acordo de Parceria Portugal 2020 relativamente à articulação estratégica das diferentes Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial”.

Considera-se ainda pertinente acrescentar que a AML funciona com grupos de trabalho dedicados a distintas temáticas, consoante as necessidades, tendo já existido Grupos de Trabalho Metropolitanos para as áreas da saúde, da educação, de ordenamento do território, de mobilidade e transportes, da energia ou dos fundos comunitários.

Cabe a estes Grupos de Trabalho distintas funções, como a análise de determinada situação no território, por exemplo, em questões de saúde, o acesso dos cidadãos (sob a perspetiva da

⁴ Consulta da documentação em:

<https://www.aml.pt/index.php?cMILID=SUS57BED78F9927D&cMILL=3&mIID=SUS57BED76F347B6&mlN=Anuais&mlLA=&cMILID1=SUS5787A239AC92B&mIID1=0&mlN1=Institucional&cMILID2=SUS579890DBE3036&mIID2=SUS579890B9A9D61&mlN2=instrumentos%20de%20gest%E3o&cMILID3=SUS57BED78F9927D&mIID3=SUS57BED76F347B6&mlN3=Anuais>

mobilidade) aos diversos equipamentos (hospitais, centros de saúde, unidades de saúde familiar), ou, na área da educação a situação dos auxiliares de ação educativa nas diversas escolas dos municípios integrantes da AML.

Os Grupos de Trabalho procederam também à análise de legislação diversa a aprovar, emitindo ainda diversos pareceres sobre questões específicas.

Recursos

Em 2015 a AML procedeu à aquisição do Palácio Mascarenhas, situado em Santa Apolónia, em Lisboa, e que funcionou como sede do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência. O edifício esteve sem uso nos dez anos anteriores à sua aquisição, pelo que ao longo do tempo a AML tem vindo a tentar beneficiar as suas condições, designadamente através da melhoria da eficiência energética.

Quanto a recursos humanos, verifica-se que estes têm sido poucos. A título de exemplo, elaborou-se o quadro infra, que tem, a cada final de ano, o número total de trabalhadores efetivos e desses, quantos são técnicos superiores.

TRABALHADORES	2014	2015	2016	2017	2018
Técnicos superiores	8	15	15	14	15
Total de trabalhadores efetivos	14	21	24	23	24

Tabela 7: Recursos humanos na AML – 2014-2018

Fonte: Elaborado com base nos relatórios de atividades, de gestão e contas da AML e nos planos de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML (2014-2019)

A título de exemplo comparativo, em 2014 a CCDRLVT contava com 198 trabalhadores, dos quais 70 eram técnicos superiores (CCDR-LVT, 2015), e no ano de 2018, tinha 128 trabalhadores, com 68 técnicos superiores (CCDR-LVT, 2019).

Quanto aos recursos financeiros, foi elaborado o quadro 8 infra, com a evolução das fontes de financiamento da AML entre 2014 e 2018.

	2014		2015		2016		2017		2018	
OE	522	42%	1259	44%	1644	66%	1721	75%	2316	78%
Municípios	654	52%	723	25%	635	26%	587	25%	605	20%
UE	78	6%	893	31%	208	8%	0	0%	43	1%
Total	1254	100%	2875	100%	2487	100%	2308	100%	2964	100%

Números em milhares de Euros

Tabela 8: Fontes de financiamento na AML: 2014 – 2018

Fonte: Elaborado com base nos relatórios de atividades, de gestão e contas da AML e nos planos de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML (2014-2019)

Em 2014 a AML seguia ainda a tendência anterior de ser financiada praticamente 50% pelo Orçamento de Estado (OE) e 50% pelos Municípios, com uma parte da receita proveniente de fundos comunitários. A partir de 2015 a carga suportada pelos municípios foi sendo gradualmente diminuída, passando estes a suportar apenas um quarto do financiamento. Esta alteração deveu-se à descentralização de uma competência do governo central, relacionada com a mobilidade, e que veio acrescer ao orçamento da AML.

Ainda assim, note-se que também neste recurso, podemos afirmar que, para um órgão que se pretende gestor de uma área metropolitana, o total de montante financiado, em 2018, não alcança os três milhões de euros, sendo certo que a AML praticamente não dispõe de fontes de financiamento próprias⁵.

A título de exemplo comparativo, atente-se na receita do orçamento de funcionamento para a CCDRLVT, que só em 2017 e 2018, arrecadou montantes superiores a três milhões de euros em receitas próprias, dispondo de receitas em montante cerca de quatro vezes superior ao da AML.

⁵ a AML recebeu também alguns montantes a título de serviços prestados, mas que pelo seu carácter percentual mínimo em relação ao total não foram tidos em conta para a elaboração do quadro

F.F	Designação	ANO 2018		ANO 2017		Variações %	
		Previsões Ajustadas	Receita Cobrada	Previsões Ajustadas	Receita Cobrada	Previsões Ajustadas	Receita Cobrada
311	Transferências OE	2.690.000	2.275.348	2.690.000	2.275.353	0,0%	0,0%
488	Saldos FEDER	107.494	107.493	422.393	422.392	-74,6%	-74,6%
513	Receitas próprias	3.193.206	3.826.660	3.020.396	3.088.403	5,7%	23,9%
513	Extra-orçamentais	370.974	233.182	253.000	221.705	46,6%	5,2%
520	Saldo receitas transitadas	5.819.398	5.818.424	4.727.719	4.727.718	23,1%	23,1%
540	Transf. Próprias entre Organismo	70.000	70.000	0	0	0,0%	0,0%
	Total	12.251.072	12.331.107	11.113.508	10.735.571	10,2%	14,9%

Tabela 9: Estrutura da receita do orçamento de funcionamento da CCDR-LVT

Fonte: CCDR-LVT, 2019

A atividade da AML

Para efeitos de enquadramento importa referir que o ano de 2015 foi determinante para a posterior atividade da AML nos anos seguintes.

Em primeiro lugar foi o ano da aprovação da EIDT - AML 2014-2020, que serve “de base para a contratualização dos pactos para o desenvolvimento e coesão territorial e dos pactos para o desenvolvimento de base comunitária” (AML, 2016).

Foi ainda aprovado o Pacto de Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (PDCT-AML), no âmbito do Portugal 2020. “Os PDCT abrangem as intervenções das entidades municipais e intermunicipais essenciais à implementação da respetiva EIDT reconhecida, podendo integrar a participação de outros copromotores associados”. (AML, 2016).

O PDCT-AML integra 287 projetos nos 18 municípios da AML, repartidos por diversas áreas (eficiência energética, património natural e cultural, empreendedorismo, inovação social, intervenção e requalificação de creches, prevenção do absentismo e promoção do sucesso escolar e projetos em escolas.

O segundo acontecimento expressivo para a AML, no ano de 2015, foi a publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e extinguiu a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL), passando a AML a dispor das atribuições e competências, no domínio do transporte público de passageiros.

Passou assim a AML, na qualidade de autoridade de transportes⁶ a prosseguir as seguintes atribuições: a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.

Nos termos do art.º 8º, a Área Metropolitana de Lisboa passou a ser a autoridade de transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na sua área geográfica, bem como de outros que venham a ser objeto de contratos interadministrativos.

Os três documentos referidos, a EIDT - AML 2014-2020, o PDCT-AML e o RJSPTP, serviram de base a praticamente toda a atividade da AML nos anos em análise.

Adicionalmente a AML tem aprovado, em cada ano um relatório de atividades, de gestão e contas e um plano de ação, orçamento e mapa de pessoal, onde se encontram listados os objetivos estratégicos e ações e projetos para cada um deles.

Para apreciação do que tem sido a sua atividade entre 2014 e 2019 (primeira metade no ano), foram elaborados dois quadros síntese, o primeiro, Tabela 10: Objetivos estratégicos da AML: 2014-2019) refere-se aos objetivos estratégicos para cada ano, e o segundo, Tabela 11: Objetivos estratégicos da AML agrupados por área: 2014-2019) tem os objetivos agrupados por área.

⁶ art.º 4º

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Melhorar a Administração e a governação democrática na AML	1. Melhorar a Administração e a governação democrática na AML	1. Melhorar a Administração, a gestão e a governação democrática na AML	1. Incrementar a capacidade de gestão do território, apoiada numa estratégia de desenvolvimento sustentável	1. Incrementar a capacidade de gestão do território, apoiada numa estratégia de desenvolvimento sustentável	1. Incrementar a capacidade de gestão do território, apoiada numa estratégia de desenvolvimento sustentável
2. Incrementar a capacidade competitiva e inclusiva na AML, apoiadas numa estratégia de desenvolvimento sustentável e integral	2. Incrementar a capacidade de gestão do território, apoiada numa estratégia de desenvolvimento sustentável	2. Incrementar a capacidade de gestão do território, apoiada numa estratégia de desenvolvimento sustentável	2. Melhorar o sistema de mobilidade e transportes metropolitanos	2. Melhorar o sistema de mobilidade e transportes metropolitanos	2. Melhorar o sistema de mobilidade e transportes metropolitanos
3. Promover a inclusão cultural e social na AML	3. Melhorar a mobilidade de pessoas e cargas e o sistema de transporte metropolitano	3. Melhorar o sistema de mobilidade e transportes metropolitanos	3. Potenciar o crescimento da região	3. Potenciar o crescimento da região	3. Potenciar o crescimento da região
4. Apoiar a modernização e capacitação institucional dos municípios	4. Promover a capacidade competitiva da região	4. Promover a capacidade competitiva da região	4. Promover a educação e a coesão cultural e social na AML	4. Promover a educação e a coesão cultural e social na AML	4. Promover a educação e a coesão cultural e social na AML
5. Melhorar o desempenho organizacional da AML	5. Promover a inclusão dos pontos de vista cultural e social na AML	5. Promover a inclusão cultural e social na AML	5. Apoiar a modernização e capacitação institucional dos municípios	5. Apoiar a modernização e capacitação institucional dos municípios	5. Apoiar a inovação, modernização e capacitação institucional dos municípios
-	6. Apoiar a modernização e capacitação institucional dos municípios	6. Apoiar modernização e capacitação institucional dos municípios	6. Aproximar a AML dos cidadãos	6. Aproximar a AML dos cidadãos	6. Aproximar a AML dos cidadãos
-	7. Melhorar o desempenho organizacional da AML	7. Melhorar o desempenho organizacional da AML	7. Promover a qualidade dos serviços	7. Promover a qualidade dos serviços	7. Promover a qualidade dos serviços

Tabela 10: Objetivos estratégicos da AML: 2014-2019

Fonte: Elaborado com base nos relatórios de atividades, de gestão e contas da AML e nos planos de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML (2014-2019)

Objetivos Estratégicos por área	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Administração e governação democrática				-	-	-
2. Gestão do território com apoio numa estratégia de desenvolvimento sustentável	-					
3. Mobilidade	-					
4. Competitividade e crescimento						
5. Inclusão social e cultural						
6. Apoio à modernização e capacitação institucional dos municípios						
7. Melhoria do desempenho organizacional e qualidade dos serviços						
8. Aproximação da AML ao cidadão	-	-	-			

Tabela 11: Objetivos estratégicos da AML agrupados por área: 2014-2019

Fonte: Elaborado com base nos relatórios de atividades, de gestão e contas da AML e nos planos de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML (2014-2019)

As áreas de competitividade e crescimento, de inclusão social e cultural, de apoio à modernização e capacitação institucional dos municípios e da melhoria do desempenho organizacional e qualidade dos serviços têm sido uma constante desde 2014. Em 2015 a AML incorporou também nos seus objetivos estratégicos a gestão do território com apoio numa estratégia de desenvolvimento sustentável e a mobilidade, e em 2017 passou a também a ter a aproximação ao cidadão por objetivo.

Entre 2014 e 2016 fazia parte do plano de ação da AML o objetivo de melhoria da administração e governação democrática, do qual constavam as ações “defesa de um novo modelo de governação democrática nas Áreas Metropolitanas”, “assegurar a representação institucional e a cooperação com entidades atuantes na AML” e “promover a articulação metropolitana e pronunciar-se sobre temáticas-chave”.

Verifica-se assim quase uma troca direta do objetivo de melhoria da administração e governação democrática para a aproximação ao cidadão.

Em anexo (Anexo 1), encontra-se ainda um quadro que corresponde ao aglomerado dos projetos e das ações relativamente a cada um dos objetivos de todos os anos entre 2014 e 2019. Para melhor avaliação deu-se destaque, aos projetos/ações que constituíam novidade em relação ao ano anterior.

Nesta perspetiva, e tendo também em atenção os três documentos base supra mencionados, verifica-se que a AML trabalha a dois níveis, o primeiro, e principal, na qualidade de órgão aglutinador dos municípios e especialmente enquanto gestor de fundos comunitários. Num segundo nível, a AML funciona como promotora de políticas públicas, no caso, de apenas uma política pública (a dos transportes públicos), o que é, infelizmente, verdadeiramente excepcional.

Entre 2015 e 2018 a AML tentou endereçar, através das suas ações e projetos, as seguintes temáticas:

- Administração e governação democrática;
- Gestão do território com apoio numa estratégia de desenvolvimento sustentável;
- Mobilidade;
- Competitividade e crescimento;
- Inclusão social e cultural;
- Apoio à modernização e capacitação institucional dos municípios;
- Melhoria do desempenho organizacional e qualidade dos serviços; e
- Aproximação da AML aos cidadãos.

Com exceção da área da mobilidade, que será tratada em secção distinta, as restantes sete temáticas foram abordadas pela AML de forma bastante semelhante.

A leitura do que, na prática, representam as ações e projetos dinamizados pela AML, indicia uma caracterização desta entidade como uma verdadeira comunidade intermunicipal, cujo

objetivo maior é o de obter e gerir fundos comunitários regionais, maioritariamente para projetos e ações de caráter municipal.

Grande parte da atividade da AML tem a ver com a captação e a gestão dos fundos regionais da União Europeia, com a aprovação do Pacto de Desenvolvimento e Coesão Territorial, a AML previa um financiamento total de 89 milhões de euros, divididos em 51 milhões provenientes do FEDER, 37 milhões do Fundo Social Europeu e 1,3 milhões do Fundo de Coesão, para beneficiação de 287 projetos nos municípios. (AML, 2016)

Analisando a Tabela 8: Fontes de financiamento na AML: 2014 – 2018), verifica-se que apenas uma pequena percentagem do valor total financiado, deu entrada para ações específicas da AML.

Neste sentido, as políticas prosseguidas pela AML têm sempre por base as políticas com maior dotação orçamental dos fundos regionais europeus, como é o exemplo das ações referentes a formação profissional ou do Sistema Metropolitano de Antecipação de Necessidades de Formação.

A AML funciona como um órgão aglutinador e facilitador dos interesses e da atividade municipal, e como órgão de representação, pressão e *lobby* no que são as posições comuns dos municípios.

Por outro lado, a AML acaba por funcionar também como órgão de apoio técnico aos municípios, tanto nas formações diretamente ministradas aos técnicos municipais, como no investimento em projetos de pequena dimensão como a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Geográfica Metropolitana, do Centro Documental Metropolitano, do Centro para a Sustentabilidade Metropolitana, ou do infoGeT: Informação documental sobre ordenamento e gestão do território - Documentos de referência para a Área Metropolitana de Lisboa.

Nalguns casos foram criados ou estão em elaboração planos, como o Plano Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), o Plano Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas (em elaboração), o Plano Metropolitano para o Potencial Humano (em fase de arranque) no entanto é de salientar que a escolha das temáticas dos planos se prendem essencialmente, uma vez mais, com fundos comunitários.

A AML tem ainda alguns projetos próprios, na área da inclusão social e da cultura, como é o caso das Orquestras Juvenis, ou da Agenda Cultural. No primeiro caso este é um projeto implementado ao nível dos municípios e no segundo caso trata-se de uma página de divulgação na internet, no site da própria AML, dos diversos acontecimentos culturais em cada um dos municípios.

No âmbito da classificação da AML como uma entidade de representação, pressão e *lobby* podemos destacar como exemplos as diferentes representações institucionais em diversos órgãos, associações, comissões e redes nacionais e internacionais, a elaboração do Estudo de mobilidade e acessibilidade aos equipamentos de saúde da AML, o Parecer sobre o processo

de descentralização administrativa das áreas metropolitanas, as diversas audiências com membros do Governo, ou audições da Comissão Executiva Metropolitana na Assembleia da República.

O presente capítulo não pretende funcionar como uma listagem exaustiva das diversas ações da AML, mas sim uma síntese da atividade principal desta entidade, razão pela qual várias ações e projetos, que foram desenvolvidos e se encontram plasmados nos relatórios da AML não foram mencionados.

A política de mobilidade

Conforme já referido, em 2015, através da aprovação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a AML, bem como as restantes entidades intermunicipais e demais órgãos do poder local, ganharam competências sobre a gestão do serviço público de transporte de passageiros.

Neste âmbito a AML recebeu verdadeiras competências e recursos para a produção de uma verdadeira política pública metropolitana, com reais impactos na gestão da região metropolitana e na vida da população.

É pois notória a diferença nas ações e projetos na área da mobilidade, no quadro do Anexo 1 que, como se pode observar, desde 2015 apresenta um conjunto de operações diversificadas e alteradas anualmente, demonstrando assim uma verdadeira dinâmica de trabalho quanto a esta temática.

O primeiro passo de impacto público foi dado em abril de 2019, com o lançamento de um sistema de passes únicos para toda a área metropolitana, a preços acessíveis, e que podem vir a produzir fortes efeitos na mobilidade da região.

4.3.3 Outros atores no contexto da área metropolitana

Embora a AML enquanto órgão governativo da região metropolitana de Lisboa seja o primordial foco deste trabalho, não é de somenos importância especificar outros atores que têm um papel igualmente relevante neste contexto.

Seixas et al (2012) referem entidades com natureza jurídica mista que atuam à escala supramunicipal, designadamente:

- **Empresas públicas** constituídas por conjuntos de municípios e, em alguns casos, com participação da administração central, através do sector empresarial do Estado (abastecimento de água, tratamento de resíduos) e ainda empresas públicas tuteladas

pela administração central (portos, aeroporto internacional, transportes públicos urbanos e interurbanos).

- **Organizações representativas de interesses** (sindicatos, ordens profissionais, associações empresariais) organizadas segundo os distritos ou regiões mais alargadas. Encontrando-se organizações que ultrapassam as fronteiras municipais sobretudo no tema da mobilidade, nomeadamente associações cívicas que reúnem utilizadores de infraestruturas de transportes.
- O **Estado Central** (ministérios e seus serviços regionais), com uma presença muito relevante, destacando-se a CCDR-LVT, pelas competências no âmbito do planeamento e das políticas de desenvolvimento regional.
- **Associações de municípios** para fins específicos, que foram decisivas para a resolução de questões ambientais, como o tratamento de resíduos, o saneamento e o abastecimento de água. Neste caso, com participação voluntária dos municípios, por vezes, em conjunto com empresas públicas participadas pela Administração Central, foi possível implementar estruturas eficazes com modelos de governança inovadores.
- **Orçamentos participativos e os processos de implementação da Agenda 21 Local** são exemplos de abertura à participação cívica.

O maior destaque deverá ir para a CCDR-LVT que é um dos principais atores do desenvolvimento metropolitano, tendo uma assinalável capacidade de influenciar a ação dos municípios e sobrepondo-se à AML como interlocutor entre a Administração Central e Local (Seixas et al, 2012).

A título de exemplo, refira-se que coube à CCDR-LVT a elaboração da reflexão acerca da região para o próximo quadro de investimentos dos Fundos da União Europeia - Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo - na qual a AML foi ouvida em conjunto com as restantes Comunidades Intermunicipais que compõe a região de Lisboa e Vale do Tejo.

Com efeito, cabe à CCDR assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, e ainda contribuir para a definição da política de desenvolvimento regional no quadro da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais, desenvolver estudos de articulação de políticas sectoriais no espaço regional e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais (art.º 2º do DL n.º 228/2012, de 25 de Outubro).

Com efeito, a CCDR-LVT possui competências tanto ao nível do planeamento quanto da articulação entre os municípios e o poder central, que lhe conferem uma capacidade governativa e de influência muito superior à AML.

4.4 A descentralização em Portugal

O período decorrido entre o ano de 2013 e a primeira metade do ano de 2019 foi marcado por uma nova alteração ao regime jurídico das áreas metropolitanas, mas principalmente pelo início de um debate e aprovação de um pacote legislativo de descentralização, que serão alvo de análise seguidamente.

Até esta data a descentralização tem sido sobretudo discutida na vertente da regionalização, que culminou com um referendo em 1998, com a pergunta “Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?”.

O referendo teve uma abstenção de 51,88%, e da percentagem de votantes, 34,97% responderam sim e 60,87% votaram não.⁷ Estes resultados deram lugar a um silêncio de cerca de duas décadas sobre o tema que, apenas recentemente, deixou de ser um assunto tabu.

Em 2015 o XXI Governo Constitucional incluiu no seu programa de Governo a descentralização, como base de reforma do Estado, pretendendo-se aprovar um novo modelo territorial assente em “cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial, correspondentes às áreas de intervenção das CCDR, na criação de autarquias metropolitanas, na promoção da cooperação intermunicipal através das comunidades intermunicipais, na descentralização para os municípios das competências de gestão dos serviços públicos de carácter universal e na afirmação do papel das freguesias como polos da democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos”.

Com vista a tal finalidade, o Programa de Governo contemplava a legitimação democrática dos órgãos em questão, prevendo para as Áreas Metropolitanas: “A transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a Assembleia Metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, o Presidente do órgão executivo o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros do órgão eleitos pela assembleia metropolitana, sob proposta do presidente”. (XXI Governo Constitucional, 2015)

Em 16 de fevereiro de 2017 foi aprovado em Conselho de Ministros a Proposta de Lei N.º 62/XIII, que deu entrada na Assembleia da República em 1 de março de 2017, tendo posteriormente sido apresentados projetos de Lei e Projetos de Resolução sobre o que ficou conhecido como “pacote descentralização”.

Ao contrário do previsto no Programa de Governo, a criação de autarquias metropolitanas foi afastada do Projeto de Lei apresentado pelo Governo, o que veio a obter a concordância dos restantes partidos representados na Assembleia da República. Com efeito, todo o “pacote descentralização” foi debatido e discutido com muitas reservas, em particular no que à

⁷ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41057>

transferência de competências e respetivo recursos financeiros diz respeito (Assembleia da República, 2017).

Em 16 de agosto de 2018 foi aprovada a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais⁸, que ignora completamente a questão metropolitana, constando apenas a seguinte referência “Até à criação de outras formas de organização territorial autárquica, em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, nas áreas de Lisboa e Porto as competências transferidas para as entidades intermunicipais são exercidas pelas áreas metropolitanas respetivas” (art.º 42º).

De forma totalmente oposta à intenção original de criar áreas metropolitanas com legitimidade democrática, a questão foi deixada para uma futura reforma de descentralização, na qual, eventualmente, será dado cumprimento ao princípio constitucional da subsidiariedade. Até lá, as áreas metropolitanas continuam a ter um papel equivalente às comunidades intermunicipais.

De acordo com art.º 4º a transferência de competências para as CIM e áreas metropolitanas, será feita de forma gradual, customizada e ao critério da cada CIM ou área metropolitana, e apenas mediante o acordo de todos os municípios. A partir de 1 de janeiro de 2021, as competências serão integralmente transferidas.

O pacote de descentralização entretanto aprovado, confere às CIM e áreas metropolitanas as competências elencadas na Tabela 12: Pacote descentralização: transferência de competências para áreas metropolitanas e CIM) infra, no qual foram também incluídas algumas notas relativamente à articulação multinível das distintas matérias com os demais órgãos do governo com competência sobre as mesmas.

⁸ Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

LEGISLAÇÃO	ÁREA	COMPETÊNCIAS	COORDENAÇÃO MULTINÍVEL
Decreto-lei nº 99/2018, de 28 de novembro	Turismo	Desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional no mercado interno, em articulação com as entidades regionais de turismo, com os planos regionais de turismo e com a estratégia nacional de turismo	Elaboração dos planos regionais de turismo, sujeito a parecer não vinculativo das CIM.
Decreto-lei nº 101/2018 de 29 de novembro	Justiça	a) Reinserção social de jovens e adultos; b) Prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica; c) Rede dos julgados de paz; d) Apoio às vítimas de crimes.	Na criação, instalação, modificação ou extinção de julgados de paz que resulte de iniciativa governamental, é obrigatória a consulta aos municípios e entidades intermunicipais
Decreto Lei nº 102/2018 de 29 de novembro	Projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento	a) Elaborar, em articulação com as opções de desenvolvimento a nível regional, a estratégia global das respetivas sub-regiões e o programa de ação; b) Definir, implementar e monitorizar programas de captação de investimento produtivo empresarial de dimensão sub-regional; c) Dinamizar e promover, a nível nacional e internacional, o potencial económico das respetivas sub-regiões; d) Dinamizar e promover, a nível nacional e internacional, o potencial económico das respetivas sub-regiões.	Não prejudica a vigência do atual modelo de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, nomeadamente o Acordo de Parceria Portugal 2020.
Decreto-lei n.º 103/2018 de 29 de novembro	Apoio aos bombeiros voluntários	Participar na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.	Os projetos de instalação de novos quartéis dos corpos de bombeiros voluntários, ou de ampliação dos existentes, e os programas de âmbito regional de apoio às corporações de bombeiros voluntários estão sujeitos a parecer prévio da entidade intermunicipal da área territorial respetiva.
Decreto-lei nº 21/2019, de 30 de janeiro	Educação	Planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal.	O planeamento intermunicipal da rede da oferta educativa vigora após aprovação pelos órgãos competentes das entidades intermunicipais, mediante parecer prévio vinculativo dos departamentos governamentais com competência na matéria

LEGISLAÇÃO	ÁREA	COMPETÊNCIAS	COORDENAÇÃO MULTINÍVEL
Decreto-Lei 23/2019, de 30 de janeiro	Saúde	Definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.	Os órgãos deliberativos das entidades intermunicipais emitem pareceres prévios relativamente à celebração de acordos e definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal
Decreto-lei nº 58/2019, de 30 de abril	Transportes públicos e turísticos	Domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores.	Em articulação com a Lei 52/2015 que define a competência das AM em sede de transportes públicos

Tabela 12: Pacote descentralização: transferência de competências para áreas metropolitanas e CIM

Fonte: elaborado com base na legislação publicada em Diário da República

Para o ano de 2019, a AML escolheu não exercer ainda nenhuma das competências previstas em sede do pacote da descentralização, sendo certo que, em 2021 estas terão que ser, obrigatoriamente, por si realizadas.

4.4.1 O debate sobre a descentralização

A maior parte da discussão, no que à descentralização diz respeito, focou-se essencialmente nas autarquias locais e no modelo de financiamento para exercício das competências transferidas.

Por outro lado, embora a referida intenção de criação de uma autarquia metropolitana tenha estado patente desde a publicação do Programa de Governo em finais de 2015, até março de 2017, e posteriormente, não se assistiu a uma discussão pública para lá de incipiente, com poucos ou nenhuns contributos dos diversos atores envolvidos. O debate incidiu pois, apenas de forma residual sobre as áreas metropolitanas.

Ainda assim, parece-nos pertinente e relevante mencionar alguns dos contributos para a reflexão sobre a questão da criação de autarquias metropolitanas.

Em 2012 a Faculdade de Economia da Universidade do Porto realizou um estudo acerca das competências do Estado que devem estar atribuídas às áreas metropolitanas, no contexto de uma verdadeira reforma do seu enquadramento de atuação, e dos meios para a sua execução. Este estudo conclui que “a análise de diversos casos europeus de áreas metropolitanas, designadamente Barcelona, Lyon, Paris, Île-de-France e Berlim, aponta para que exista um grupo de políticas estreitamente ligadas ao território que parecem **adequadas ao nível da área metropolitana**. Tais políticas centram-se nos domínios do desenvolvimento económico e social, habitação, ordenamento do território, meio ambiente, mobilidade e segurança pública. A mesma análise aponta ainda para que a inclusão de outras competências possa resultar numa utilização subeficiente dos recursos.” (FEUP, 2012).

É ainda mencionado que “as diferenças substantivas que existem entre as duas realidades (áreas metropolitanas e CIM) justificam um tratamento diferenciado, surgindo necessariamente as áreas metropolitanas como exceções face ao resto do País.”

Apesar de estarmos perante um documento de análise predominantemente económica, em que não chega a ser abordada a vertente da legitimidade política, este estudo conclui que, de um ponto de vista financeiro, existem algumas políticas cujo desempenho se revela mais eficiente se realizadas ao nível metropolitano.

Processo legislativo

Como já se disse o Programa do XXI Governo Constitucional preconizava a transformação das áreas metropolitanas de Lisboa e porto em autarquias metropolitanas.

Em 1 de julho de 2016, no âmbito da “Conferência sobre a Reforma Administrativa e Inovação Institucional”, que ocorreu em Lisboa, e contou com a presença do Secretário de Estado da Administração Local, foi indicado pelo mesmo que ainda estava em aberto a forma como se iria realizar a reforma das áreas metropolitanas, admitindo-se que, parcialmente, as CCDR correspondentes teriam representação e direito de voto, o que, salvo melhor entendimento, iria amputar a legitimidade democrática a que se almejava neste processo.

Com efeito, a proposta apresentada pelo, então, Primeiro-Secretário Metropolitano da Área Metropolitana de Lisboa, sugeria a extinção da CCDR-LVT, sob pena de, instalando-se uma autarquia metropolitana de Lisboa, haver duplicação de competências sobre o mesmo território.

Em 21 de julho de 2016 o Governo aprovou o “Documento Orientador Descentralização - Aprofundar a Democracia Local”, no qual, em lugar cimeiro, constava a seguinte proposta para as áreas metropolitanas:

“Autarquias Metropolitanas – reforço das competências e eleição direta:

- *Transformação das AM pela criação de autarquias metropolitanas, deixando estas de revestir natureza associativa intermunicipal, revestindo a natureza de autarquia local.*
- *A Assembleia Metropolitana, como órgão deliberativo, será eleita por sufrágio universal e direto, segundo o sistema da representação proporcional, e será composta por 50 a 75 membros.*
- *A Assembleia elegerá o Presidente do órgão executivo e os restantes membros eleitos, sob proposta do Conselho Metropolitano.*
- *A relação com os municípios é assegurada através de um Conselho Metropolitano, órgão constituído por todos os presidentes das câmaras municipais da respetiva área, que deverá dar parecer sobre as propostas da junta metropolitana a serem submetidas à assembleia metropolitana em áreas mais sensíveis como Plano de Atividades, Orçamento, Planos, Programas e projetos de investimento e instrumentos de gestão territorial.*
- *O Programa do Governo prevê conferir-lhes atribuições em matéria de gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia (incluindo distribuição em baixa tensão), da promoção económica e turística, bem como na gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram, bem como de defesa das respetivas Estruturas Ecológicas Metropolitanas e*

participação no Conselho Superior de Obras Públicas o qual emite parecer obrigatório sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância.

- *Ao nível do financiamento, passam a participar diretamente nas receitas do Estado provenientes de IRS, IRC, IVA e ISP.” (Governo de Portugal, 2016)*

Resulta pois clara a intenção do Governo em destacar as áreas metropolitanas das demais comunidades intermunicipais, conferindo-lhes legitimidade democrática através do sufrágio universal e direto, com a correspondente transferência de competências em matéria de coordenação de redes de âmbito metropolitano, entre outros, e atribuição de meios de financiamento próprios.

No entanto, em 1 de março de 2017, a Proposta de Lei, apresentada pelo Governo na Assembleia da República já não contemplava qualquer referência às áreas metropolitanas, com exceção de uma futura possibilidade de criação de autarquias metropolitanas e com a sua equiparação às CIM.

Praticamente o mesmo pode ser dito a respeito das distintas propostas legislativas que foram submetidas pelos grupos parlamentares na Assembleia da República (AR)⁹.

O Partido Social Democrata (PSD), o Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) e o Partido Comunista Português (PCP) apresentaram, cada um, um Projeto de Lei, tendo o PSD apresentado mais três Projetos de Resolução. O Bloco de Esquerda (BE) e o Partido das Pessoas dos Animais e da Natureza (PAN) apresentaram um Projeto de Resolução cada um, no âmbito da iniciativa legislativa do Governo.

De todos, apenas o Projeto de Resolução do BE menciona as áreas metropolitanas e propõe, de forma bastante sucinta, que a AR recomende ao Governo que “nas grandes áreas urbanas possam ser criadas novas formas de organização territorial com eleição direta, nomeadamente as Áreas Metropolitanas”.

Um dos Projetos de Resolução do PSD diz especificamente respeito às entidades intermunicipais mas não chega a mencionar ou realçar as áreas metropolitanas.

Dos pareceres e audições em sede de Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação nada há a acrescentar, uma vez que a pronúncia incidia diretamente sobre a Proposta de Lei apresentada pelo Governo. Ainda assim há a salientar que a Área Metropolitana de Lisboa, em audição na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, manifestou a sua apreensão referindo que “do seu ponto de vista, será difícil tentar fazer num ano aquilo que outros países levaram 40 anos a fazer e continuam a aperfeiçoar. Os passos terão de ser cautelosos, terá de se refletir sobre o que ficará no Estado central após esta descentralização,

⁹ O processo legislativo pode ser consultado em:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=41057>

o que a descentralização significa em termos de responsabilização, encargos financeiros, formação de recursos humanos, sob pena de se prejudicar uma ideia que é boa.”.

Ainda em sede de participação neste processo, mas em momento anterior, em 21 de julho de 2016 a AML havia emitido um parecer sobre o processo de descentralização administrativa das áreas metropolitanas em que todos os membros do Conselho Metropolitano de Lisboa concordaram com uma mudança na constituição da área metropolitana e na eleição do seu executivo, entendendo que a atual solução não serve a Área Metropolitana de Lisboa, os seus municípios, nem os seus cidadãos (AML, 2016).

O parecer realça ainda que apesar de não chegar a haver unanimidade, existe amplo consenso sobre a eleição de um órgão deliberativo por sufrágio universal, direto e secreto e por listas, devendo no órgão deliberativo ficar assegurada a representatividade de todos os municípios/ todo o seu território, mas não através dos presidentes de câmara municipal.

O consenso é também alargado quanto à designação para presidente do órgão executivo do primeiro candidato da lista mais votada para o órgão deliberativo, e que deve ser instituído um órgão consultivo constituído por presidentes de câmara municipal da área metropolitana, devendo ter parecer vinculativo em algumas áreas, e desde logo no ordenamento do território.

Numa tentativa de contribuição para a reflexão sobre a questão metropolitana, em 19 de janeiro de 2018 a Associação Comercial do Porto apresentou um estudo intitulado “Eleição direta das presidências das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto”.

De tal estudo sublinham-se algumas conclusões designadamente: i) reduzida investigação e diminuto número de estudos sobre esta temática; ii) identificação da falta de correspondência entre as atuais áreas metropolitanas e o seu território funcional, resultando a eleição direta nas AM na legitimação democrática de algo de híbrido; iii) em entrevistas com seis personalidades ligadas à vida política (inclusive 3 Presidentes da Câmara), considerou a maioria que este assunto consistia numa tentativa de regionalização “encapuçada”; iv) a legitimação direta das áreas metropolitanas contribuiria para o aprofundamento do processo democrático; e v) Para além de uma eventual inconstitucionalidade na proposta, a falta de debate sobre o assunto é vista como uma desvantagem.

O estudo não chega a concluir se deverá ser conferida legitimidade democrática direta às AM, mas rejeita em pleno a proposta inicial do Governo da legitimação indireta, via municípios para as CCDR e chama a atenção para a falta de debate, análise e reflexão sobre este assunto (ACP, 2017).

A aprovação do “pacote descentralização” teve como pressuposto um acordo base entre os dois partidos com maior representação na Assembleia da República, o PS e o PSD, tendo sido assinada em 18 de abril de 2018 a “Declaração Conjunta sobre Descentralização”.

Desta declaração resultaram várias obrigações para efeitos de aprofundamento da questão da “reforma da organização subnacional do Estado”, designadamente a promoção de estudos

sobre descentralização, a constituição de uma comissão independente para a descentralização e a criação de um programa de auscultação e debates públicos com entidades regionais, em especial com as áreas metropolitanas, as CIM e as CCDR (Governo de Portugal, 2018).

O resultado conjunto destas três obrigações encontra-se publicado e disponível no site da Assembleia da República, e inclui o Relatório Final da Comissão Independente para a Descentralização (volume I), os vários estudos realizados por peritos (Volume II) e ainda os contributos individuais recebidos ou apurados em sede de participação em audições, sessões ou seminários.¹⁰

Para efeitos da presente dissertação, entendemos ser relevante abordar os documentos que desenvolvem a questão metropolitana, numa tentativa prospetiva do futuro da AML, uma vez que a discussão desta questão, eventualmente, passará a ser enquadrada num contexto de regionalização.

Importa também mencionar o peso dado à questão das áreas metropolitanas, no contexto geral da descentralização. Dos 43 contributos apresentados, apenas três abordam a temática e, como veremos adiante, nenhum chega a adotar uma posição definitiva em relação a esta.

Amaral & Coutinho (2019), tendo por base a decisão do acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013, consideram uma impossibilidade a constituição de autarquias metropolitanas, ou seja, a eleição direta dos membros do conselho metropolitano, o que indicia que a criação de um órgão metropolitano com legitimidade democrática terá que ser precedida de uma revisão constitucional, sendo por isso necessária uma maioria mais alargada de votos parlamentares.

Por outro lado, indicam que será necessário definir um conceito-parâmetro de área metropolitana como realidade específica para, em função disso, construir uma autarquia municipal. Posteriormente equacionam diversas soluções jurídicas, tanto para o caso da regionalização como da não regionalização, defendendo finalmente que o modelo de administração pública deverá ser coerente.

Já o contributo de João Pereira Teixeira, presidente da CCDR-LVT, ilustra a necessidade de inserir a área metropolitana de Lisboa nas redes mundiais, e defende a criação de uma nova área metropolitana de Lisboa, formada pelo atual território sobre o qual a CCDR-LVT tem competência, organizando-se este em dois Planos Operacionais Regionais. A descentralização de competências deverá ser feita para a CCDR-LVT, sendo este contributo omissivo quanto ao futuro órgão governativo da AML (Teixeira, 2019).

Lopes (2019) considera que, uma vez estabelecida a regionalização, nos moldes a determinar, o nível supramunicipal deverá ser o privilegiado como espaço operacional da política de desenvolvimento regional, designadamente para proceder à articulação entre a “estratégia regional de desenvolvimento” prosseguida ao nível regional, e as “estratégias locais de

¹⁰ <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>

desenvolvimento” protagonizadas pelos municípios ou pelas Agências de desenvolvimento comunitário.

O autor não chega a defender nenhuma proposta concreta mas afirma que se deverão distinguir as soluções de governação entre AM e CIM. Caso se avance para a regionalização, “a especificidade das dinâmicas territoriais metropolitanas recomenda que se avance para uma solução de governo metropolitano legitimado por sufrágio direto. Não avançando a regionalização, haverá que acautelar a definição funcional das CCDR/Regiões de Planeamento e das Áreas Metropolitanas por forma a evitarem-se zonas de potencial atrito na intervenção destes dois níveis”.

Por fim, o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização apresenta algumas recomendações concretas quanto às áreas metropolitanas, independentemente da existência de regiões administrativas, que em resumo, consubstanciam a diferenciação das “áreas metropolitanas como realidades com identidade específica e com um modelo de gestão distinto do adotado para as demais áreas urbanas, para resolver os problemas que lhes são próprios”, o reforço das competências e a atribuição de meios próprios.

São também expressadas algumas recomendações para introdução de mecanismos de boa administração, aumentando assim a transparência e a prestação de contas, bem como a exclusão de órgãos ou funcionários do Estado do órgão consultivo das AM, uma vez que a atual situação “constitui uma entorse à configuração constitucional da administração autónoma e das associações públicas (situação das AM).”

Por fim a Comissão defende que as AM devem manter a sua natureza supra municipal, mas não deverão evoluir para autarquias locais com legitimidade democrática garantida através de eleição por sufrágio universal e voto direto.

Esta posição é reforçada num contexto em que existam regiões administrativas, apresentando-se diversos argumentos neste sentido.

O primeiro prende-se com a articulação multinível, uma vez que às AM caberia um papel de região dentro da região, demonstrando também os estudos comparativos efetuados pela OCDE que, para um país com a dimensão demográfica de Portugal, não é habitual existirem quatro níveis de decisão (nacional, regional, metropolitano e local).

Por outro lado a constituição de autarquias metropolitanas levaria ao aumento da complexidade e da conflitualidade institucional, promovendo também “uma visão e uma gestão fragmentadas de territórios que já hoje funcionam de forma sistémica, dificultando iniciativas que consolidem e qualifiquem a integração funcional crescente que se verifica entre as áreas metropolitanas, tal como estão atualmente delimitadas, e as ‘regiões metropolitanas’ em que se integram e por elas polarizadas.”

Em suma, a Comissão, que defende a criação de regiões administrativas, não é favorável à criação de autarquias metropolitanas.

Em sentido diferente vão as opiniões de dois atores com cargos políticos. Por um lado, o Ministro da Administração Interna afirmou que “para as áreas metropolitanas, e a Área Metropolitana de Lisboa em especial, devem ser transferidas competências em domínios como a mobilidade, o ordenamento do território ou a gestão de fundos europeus”, de acordo com a notícia publicada no jornal Expresso em 11 de julho de 2019.¹¹

Por outro lado o Presidente do Conselho Metropolitano de Lisboa defendeu a realização de eleições metropolitanas em 2025, conforme notícia do Jornal de Negócios de 12 de fevereiro de 2019.¹²

Em outubro de 2019 irão realizar-se novas eleições legislativas, pelo que se afigura pertinente entender a relevância que foi dada à questão metropolitana no âmbito dos vários programas eleitorais apresentados.

Dos partidos com assento parlamentar (PS, PSD, BE, PCP-PEV, CDS-PP e PAN) apenas dois incluem as áreas metropolitanas no seu programa.

Por um lado, o programa eleitoral do PS prevê as seguintes medidas:

“Consagrar a eleição democrática das direções executivas das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), por um colégio eleitoral composto pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da respetiva área territorial, com base em listas subscritas pelo mínimo de um décimo dos eleitores, respondendo as direções executivas perante o Conselho Regional;

- Harmonizar as circunscrições territoriais da Administração desconcentrada do Estado e proceder à integração nas CCDR dos serviços desconcentrados de natureza territorial, designadamente nas áreas da educação, saúde, cultura, ordenamento do território, conservação da natureza e florestas, formação profissional e turismo, bem como dos órgãos de gestão dos programas operacionais regionais e demais fundos de natureza territorial, sem prejuízo da descentralização de algumas destas competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;

- Democratizar as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, com uma assembleia metropolitana eleita juntamente com as eleições autárquicas de 2021, a qual aprovará por maioria a constituição de um executivo metropolitano;

¹¹ <https://expresso.pt/politica/2019-07-11-Eduardo-Cabrita-defendeu-reforco-de-competencias-para-as-areas-metropolitanas>

¹² <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/autarquias/detalhe/medina-critica-nivelamento-por-baixo-na-descentralizacao>

- *Atribuir às áreas metropolitanas competências supramunicipais nos respetivos territórios, designadamente nos domínios da mobilidade e transportes (incluindo os operadores de transportes públicos), do ordenamento do território e da gestão de fundos europeus.*” (Partido Socialista, 2019).

Já o PCP preconiza “uma delimitação de competências que assegure ao Poder Local e Regional os meios financeiros no respeito pela sua autonomia administrativa e financeira e garanta o acesso universal aos bens e serviços públicos, a coesão nacional e unidade do Estado com a adequação do seu exercício aos diversos níveis da administração. O que exige a prévia criação das Regiões Administrativas e a extinção das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a **instituição das Áreas Metropolitanas enquanto autarquias dotadas de meios e competências próprias e poderes efetivos.**” (Partido Comunista Português, 2019).

Verifica-se pois que esta é uma temática que continuará a ser alvo de debate, sendo certo que se mantém a difícil questão da harmonização entre as CCDR e as áreas metropolitanas.

5. Considerações finais

5.1 Análise crítica

A AML partilha com as suas congéneres as principais características definidoras de uma área metropolitana. A descontinuidade do aglomerado urbano, a intensidade dos movimentos pendulares, a divergência entre a área metropolitana funcional e o espaço político-administrativo ou a complexidade de padrões de inter-relacionamentos dos subterritórios, são alguns dos atributos desta área metropolitana que nasceu do modelo de fusão, com a cidade de Lisboa, a capital do país, a alargar a sua área de influência com base nas vias estruturantes rodoviárias e ferroviárias.

A AML participa ainda dos principais desafios globais que se colocam a estas regiões, concorrendo no palco mundial por um papel relevante e debatendo-se com questões como o crescimento urbano, a resposta a desafios globais como as alterações climáticas, ou a economia, padecendo, tal como a maioria das demais de uma lacuna de governação própria.

Pelo papel de modelo e de motor da economia nacional, de fator de atração de investimento estrangeiro e de mecanismo de resposta às questões de sustentabilidade a boa e relevante governação na AML é uma questão premente.

Sob o ponto de vista do posicionamento teórico, socorrendo-nos das várias teorias e modelos explanados na presente dissertação, a governação na área metropolitana enquadra-se na escola do novo regionalismo, uma vez que estamos perante um mecanismo que, apesar de ter alguma representatividade, é desprovido da legitimidade democrática e dos meios que lhe poderiam conferir a possibilidade de promover políticas públicas de modo vinculativo.

Sob o prisma dos modelos de governação metropolitana de acordo com o grau de institucionalização, a área metropolitana enquadra-se em cada um dos modelos. Formalmente, existe um governo metropolitano, mas na prática verifica-se a partilha de competências com outros níveis de governo, a falta de financiamento próprio e a fraca legitimidade democrática.

Até 2015 existia a Autoridade Metropolitana dos Transportes de Lisboa, agência responsável pelo sector dos transportes na região metropolitana, que veio a ser extinta, tendo a Área Metropolitana de Lisboa incorporado as suas competências.

Em termos de coordenação vertical, no caso da área metropolitana este papel pode ser atribuído à CCDR-LVT que, embora não exercendo diretamente o governo da região, ultrapassa a AML na influência exercida sobre a ação dos municípios e também no papel de interlocutor entre a administração central e local.

Por fim, existem diversas associações de municípios, especialmente para resposta a questões de saneamento, abastecimento de águas ou tratamento de resíduos.

Na questão governo-governança, a AML padece desde logo da legitimidade democrática que lhe permitiria conferir o carácter institucional que é condição dos processos de governança democráticos. No entanto, sempre se dirá que, enquanto órgão de reunião de representantes municipais e de suporte ao corpo técnico dos municípios, a AML tem a seu favor a experiência de tomadas de decisão conjuntas, harmonização de interesses divergentes e o trabalho em rede.

Em relação à sua construção como espaço político, decorridos que são quase 40 anos de existência, a AML ainda não se conseguiu impor como a escala de governação pertinente para a solução dos problemas e desafios metropolitanos, tanto na sua relação com as demais entidades públicas, sendo, a nível de legislação, qualificada como mais uma CIM, como com os cidadãos residentes e na esfera de influência da área metropolitana.

As recém-adquiridas competências na área de mobilidade, e em particular as medidas para a melhoria e acesso financeiro aos transportes públicos, podem vir a ser o primeiro passo na tomada de consciência pública não só da existência da área metropolitana enquanto órgão adequado à resolução de determinados problemas dos seus cidadãos, como até da abrangência do seu território.

Estamos assim perante um território que, por um lado, enfrenta os desafios contemporâneos contingentes às áreas metropolitanas e, por outro, não tem uma escala de governação adequada à sua relevância nacional e internacional, nem que lhe permita produzir políticas para a solução das questões metropolitanas.

A atual AML padece de falta de legitimidade democrática, de competências próprias fortes e de meios e recursos financeiros que lhe permitam desempenhar o papel importante, relevante e adequado ao desafio e pertinência de governar o território da área metropolitana de Lisboa.

No entanto, a AML tem em seu favor o facto de já existir e funcionar há praticamente quatro décadas, pelo que, a sua eventual instituição enquanto órgão democrático não seria um começo do zero ou uma mera imposição do poder central.

Na verdade já existe bastante trabalho feito neste sentido, até pela própria AML que, em 2017 trocou o seu objetivo de administração e governação democrática pelo de aproximação aos cidadãos.

Por outro lado, e socorrendo-nos das lições para a governação metropolitana, encontramos outros temas que poderão ser considerados pontos fortes da AML, como é o caso da sua

relação e colaboração com outros níveis de governo, patente nas suas funções de conselheiro para as questões metropolitanas e de entidade de articulação entre o poder local e o poder central.

Também o trabalho com distintos modelos de governança se pode realçar, evidenciado não só nos projetos conjuntos com diferentes associações e municípios, como também na função de apoio e suporte aos municípios.

Ficam assim em falta, com vista à instituição de uma entidade metropolitana verdadeiramente capacitada para assegurar a competitividade, atratividade, inclusão social e coesão, na área funcional correspondente, e contrariando o papel centralizador do município de Lisboa, os elementos de legitimidade democrática, com competências próprias bem delimitadas e os recursos financeiros para a realizar, que lhe confirmam uma liderança efetiva.

Pese embora as intenções demonstradas por alguns atores políticos quanto à democratização da área metropolitana de Lisboa, dúvidas permanecem quanto à inexorabilidade deste processo.

Com efeito, e conforme decorre da análise realizada ao debate sobre descentralização em Portugal, vários são os argumentos, opiniões e atores em direção contrária.

Em primeiro lugar podemos destacar o incipiente debate sobre esta questão, lacuna que deverá ser preenchida de forma a colmatar alguma falta de informação sobre o tópico junto da população.

Neste sentido é importante não sucumbir à argumentação referente aos custos com tal estrutura ou mesmo ao tratamento diferenciado que a região de Lisboa habitualmente tem em relação ao resto do território, dado o seu relevante papel que já foi por diversas vezes salientado.

Do ponto de vista legal parece existir uma questão de inconstitucionalidade, mas que não é certa e que poderá vir a ser ultrapassada mediante uma revisão constitucional.

Em termos de atores institucionais neste processo, temos a própria AML que entende a importância da eleição de um órgão deliberativo por sufrágio universal, direto e secreto e por listas, muito embora defenda que o processo de descentralização deverá ser feito de forma cautelosa e faseada em termos de responsabilização, encargos financeiros e formação de recursos humanos.

Em direção oposta vai a Comissão para a Descentralização e a CCDR-LVT que defende que a competência para governar a área metropolitana lhe deverá caber.

Com efeito, a articulação de poderes e território com a CCDR-LVT permanece a principal questão e óbice à constituição de uma autarquia metropolitana, e a sua resolução não se afigura fácil, como está patente no programa eleitoral do PS que mantém a intenção de democratização das CCDR e das áreas metropolitanas conferindo a ambas competências nas áreas do ordenamento do território e da gestão de fundos de europeus.

Estará a AML, ainda que eleita democraticamente, condenada a permanecer um órgão de reunião de presidentes da câmara municipal com especiais poderes apenas na área da mobilidade?

5.2 Conclusões

Tendo em conta todo o exposto, julgamos estar finalmente em condições de responder às questões que motivaram a presente dissertação.

Apresenta-se inequívoco o papel preponderante do território correspondente à Área Metropolitana de Lisboa e em consequência a absoluta pertinência da criação de uma entidade governativa, com legitimidade democrática, garantida através de eleição por sufrágio universal e voto direto, que deverá seguir um modelo semelhante às autarquias locais, com a votação em lista para a Assembleia Metropolitana, a qual aprova por maioria a constituição de um executivo metropolitano.

Em resposta aos principais desafios subjacentes à sua democratização, deverá ser garantida a sua capacidade de resposta aos problemas e desafios metropolitanos, conferindo-lhe competências próprias, relevantes, apropriadas e bem definidas, e, recursos humanos e financeiros adequados, com vista ao estabelecimento de um modelo de governação inclusivo e a uma liderança efetiva.

No caso concreto das competências das áreas metropolitanas, são apontados como domínios de intervenção o planeamento dos sistemas de transportes, a reabilitação urbana, a habitação, as infraestruturas de serviços ambientais (águas, saneamento e gestão de resíduos) e a definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito intermunicipal (AR, 2019). A estes, aos quais damos absoluta concordância, acrescentaríamos ainda alguns pontos mais específicos a serem desenvolvidos sob uma visão metropolitana, com a correspondente promoção de políticas públicas metropolitanas. Tais áreas referem-se à acessibilidade na saúde e na educação, aos transportes públicos e à mobilidade suave, às infraestruturas verdes e serviços de ecossistema urbano, ao turismo, à adaptação às alterações climáticas e sua interligação à proteção civil e aos fundos estruturais.

Por fim, no caso concreto da AML, uma vez ultrapassado o debate público sobre a sua importância, adequação, e pertinência em face de uma premente regionalização, a principal dificuldade residirá na questão da sua articulação com a CCDR-LVT e com os municípios que compõe a AML.

No caso da CCDR-LVT, o sucesso da governação na AML será tanto maior quanto a precisão e amplitude das competências descentralizadas, com a correspondente atribuição dos necessários recursos.

Por outro lado, a articulação com os municípios deverá passar pela continuidade do trabalho conjunto e do suporte técnico, com abertura suficiente para a delegação de competências por parte dos municípios, suportado num quadro de princípios de boa governação e governança e inclusão de outras partes interessadas.

A boa governação da AML deverá assentar num órgão de governo que tenha em conta a questão metropolitana no ditame das suas políticas públicas, pelo que resolver esta questão se revela necessário e urgente.

Referências Bibliográficas

Abrantes, P. (2016). *Ordenamento e Planeamento do Território*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57FCBBEE58CA4/EATLAS_AML_PLANEAMENTO_ORDENAMENTO_FINAL_FORMATADO.PDF

ACP (2017). *Eleição direta das presidências das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*.

Obtido em 12 de setembro de 2019, de https://cciporto.com/wp-content/uploads/2018/03/Estudo_AM.pdf

Amaral, D. F. (2019). *Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de

https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freita-do-Amaral_Juliana-Coutinho.pdf

AML (2015). *Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa*. Obtido em 12 de setembro de 2019, de <https://www.amlisboa.pt/documentos/1518970305A2fNI7cy4Ku53CX9.pdf>

AML (2016). *Parecer sobre o processo de descentralização administrativa das áreas metropolitanas - Edital N° 29/CML/2016*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57ADEBDBE46E6/2016_29_PARECER_DESCENTRALIZAO_ADMINISTRATIVA_DAS_REAS_METROPOLITANAS.PDF

AML (2016). *Plano de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML para 2017*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/PLANO_DE_ACAO_ORCAMENTO_E_MAPA_DE_PESSOAL_PARA_2017_ASSINADO_CEMLECMML.PDF

AML (2017). *Plano de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML para 2018*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/PLANO_ORCAMENTO_MAPAP.PDF

AML (2018). *Plano de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML para 2019*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/2018_33_PLANO_ORCAMENTO_ANEXO.PDF

AML (2015). *Plano de ação, orçamento e mapa de pessoal para 2016*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/PLANO_ORCAMENTO_E_MPESSOAL_2016.PDF

AML (2016). *Relatório de atividades, de gestão e contas 2015*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/RELATORIO_ATIVIDADE_E_CONTAS_2015APROVADO_ASSIN_CLC.PDF

AML(2018). *Relatório de atividades, de gestão e contas 2017*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/RELATORIO2017.PDF

AML (2017). *Relatório de atividades, de gestão e contas de 2016*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/RELATORIO_DE_CONTAS_2016_ASSINADO.PDF

AML (2019). *Relatório de gestão e contas da Área Metropolitana de Lisboa - 2018*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/RELCONTAS2018_VFASSINADA.PDF

AML (2015). *Relatório e contas 2014*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentFileGallery/SUS57C3F9A817F5F/RELATORIO_CONTAS_2014_ASSINADO_COR_100DPI.PDF

Ascher, F. (2012). *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico*. (M. S. Lobo, Trad.) Lisboa: Horizonte.

CCDR-LVT (2018). *Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de <https://www.animar-dl.pt/documentacao/pdf/111-doutrinaarios-politicos-e-estrategicos/2943-para-a-estrategia-2030-da-regiao-de-lisboa-e-vale-do-tejo>

CCDR-LVT (2018). *Relatório de atividades 2017*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de <http://www.ccdr-lvt.pt/files/979f01c6ed47f6582431bf2f218803480353d5b2.pdf>

CCDR-LVT (2019). *Relatório de atividades autoavaliação 2018*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de <http://www.ccdr-lvt.pt/files/5d4e9b4b3b2a1c94b70d299ab182c4d7d6ccb3cf.pdf>

CE (2011). *Cities of Tomorrow*. Comissão Europeia CEC, DG Regio, Bruxelas.

CE (2010). *URBACT Cities facing the crisis*. Comissão Europeia, URBACT Secretariat, Paris.

CEU (2003). *A nova carta de Atenas*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de Conselho Europeu de Urbanistas: https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf

Costa, E. (2016). *Socio-economia*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de Atlas Digital: https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57FCBEE58CA4/EATLAS_AML_SOCIOECONOMIA_FORMATADO.PDF

Costa, N. (2016). *Acessibilidade e Transportes*. Obtido em 13 de setembro de 2019, de Atlas Digital: https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57FCBEE58CA4/EATLAS_AML_ACESSIBILIDADES_FORMATADO.PDF

Cravinho, J., Ferrão, J., Pimpão, J., Jardim, A.J., Moura, P.H., Carmona-Rodrigues, A., Fontainhas-Fernandes, A. (2019). *Avaliação Independente sobre a organização e funções do Estado.* Comissão Independente para a Descentralização. Lisboa: Assembleia da República.

Crespo, J. (2013). *Governança e território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa.* (Documento para a obtenção do grau de doutor em Planeamento Regional e Urbano. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Faculdade de Arquitetura.

Egan, J. (2004). *Skills for sustainable communities.* Office of the Deputy Prime Minister (ODPM).

EMA (2016). *Towards a Common European Metropolitan Agenda.* Obtido em 12 de setembro de 2019, de https://issuu.com/ambcomunicacio/docs/ema_2016_conclusions_eng_web

FCG (2016). *Uma Metrópole para o Atlântico.* Obtido em 11 de setembro de 2019, de <https://gulbenkian.pt/noticias/sem-categoria/uma-metropole-para-o-atlantico/>

Ferrão, J. (2013). Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos. In A. Ferreira, A. Silva, G. Marafon, & J. (. Rua, *Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais* (pp. 257-283). Rio de Janeiro: Consequência.

FEUP (2012). *Novas Competências para as Áreas Metropolitanas.* Obtido em 12 de setembro de 2019, de http://portal.amp.pt/media/documents/2015/05/29/fep_novas_competencias_para_as_areas_metropolitanas.pdf

Governo de Portugal (2018). *Declaração conjunta sobre descentralização.* Obtido em 13 de setembro de 2019, de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=e30d0f70-fbff-402f-9bde-46e022b311be>

Governo de Portugal (2016). *Documento orientador descentralização - aprofundar a democracia local.*

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Guell, *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Guell, *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis; decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. *Análise Social*, XLV (197), 621-625.

Lopes, R. (2019). *Uma visão voluntarista da organização e funcionamento do Estado: contributo para a reflexão da Comissão Independente para a Descentralização*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/ISCTE-Raul-Lopes/Raul-Lopes-Uma-visao-voluntarista-organizacao-funcionamento-Estado.pdf>

Meijers, E. (2011). Integrating the fragmented metropolis. In E. U. Regions, *The Governance of Metropolitan Regions - European and Global Experiences* (pp. 95-110). Brussels.

Morgado, P. (2016). *Uso e ocupação do solo*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de Atlas Digital: https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS57FCBBEE58CA4/EATLAS_AML_USO_SOLO_FORMATADO.PDF

ONU (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Obtido em 12 de setembro de 2019, de <https://sustainabledevelopment.un.org>: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>

ONU (2018). *World Urbanization Prospects: 2018 Highlights*. Obtido em 12 de setembro de 2019, de <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>

PCP (2019). *Programa eleitoral do Partido Comunista Português - legislativas 2019*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de https://www.cdu.pt/2019/pdf/programa_eleitoral_pcp.pdf

Pereira, M. & Silva, C. (2001). As Grandes Áreas Urbanas - contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente. *Actas do Seminário Território e Administração - Gestão das Grandes Áreas Urbanas*, 73-89.

Pereira, M. (1999). Génese do modelo institucional vigente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. (FCSH/UNL, Ed.) *Geolnova* (0), 30-45.

PS (2019). *Programa eleitoral do Partido Socialista - legislativas 2019*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de <https://www.ps.pt/programa-eleitoral-ps-legislativas2019.pdf>

Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de America Latina. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Guell, *Gobernar las Metropolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Seixas, J., Branco, R., & Garson, S. (2012). *A Governação Metropolitana na Europa*. Lisboa e Rio de Janeiro: ICS e Observatório das Metrôpoles.

Soja, E. (2005). Mesogeographies: On the generative effects of urban agglomeration. *TCP Annual Distinguished Lecture - Territory, Culture and Politics Research Cluster*. School of Geography, Politics and Sociology, University of Newcastle upon Tyne.

Teixeira, J. (2019). *Contributos para o trabalho da Comissão Independente para a Descentralização*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/ccdr-lvt/Comissao-independente-descentralizacao-9-05-2019.pdf>

Tomàs, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'America del Nord* (Collectió Estudis, Série Govern Local, 13 ed.). Diputació Barcelona.

Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/273759034_Metropolitan_Governance_in_Europe_Challenges_Models

Tomàs, M. (2016). *Metropolitan trends in the world*. Obtido em 11 de setembro de 2019, de https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/issue_paper_vol1_metropolitan_trends_in_the_world_0.pdf

UCLG (2016). *Gold IV Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy - Co-creating the urban future agenda of metropolises, cities and territories*. Obtido em 10 de Setembro de 2019, de https://www.uclg.org/sites/default/files/goldiv_en.pdf

UCLG (2017). *Montréal Declaration*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de https://www.metropolis.org/sites/default/files/declaration_of_montreal_eng.pdf

United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (2016). *Habitat III New Urban Agenda*. Obtido em 10 de setembro de 2019, de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-New-Urban-Agenda-10-September-2016.pdf>

Legislação

Lei n.º 44/91, de 2 de agosto

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio

Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio

Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Lei n.º 52/2015 de 9 de junho

Decreto-lei nº 99/2018, de 28 de novembro

Decreto-lei nº 101/2018, de 29 de novembro

Decreto Lei nº 102/2018, de 29 de novembro

Decreto-lei n.º 103/2018, de 29 de novembro

Decreto-lei nº 21/2019, de 30 de janeiro

Decreto-Lei 23/2019, de 30 de janeiro

Decreto-lei nº 58/2019, de 30 de abril

Anexo

Anexo 1 . Objetivos estratégicos, ações e projetos da AML (2014-2019)

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administração e governação democrática	Defesa de um novo modelo de governação democrática nas Áreas Metropolitanas	Defesa de um novo modelo de governação democrática nas Áreas Metropolitanas	Defesa de um novo modelo de governação democrática nas Áreas Metropolitanas	-	-	-
	Preparar atuação metropolitana no próximo quadro comunitário de apoio 2014-2020, continuando o aproveitamento rentabilizado do restante QREN	Assegurar a representação institucional e a cooperação com entidades atuantes na AML	Assegurar a representação institucional e a cooperação com entidades atuantes na AML	-	-	-
	Acompanhamento de documentos estratégicos para a AML	Promover a articulação metropolitana e pronunciar-se sobre temáticas-chave	Promover a articulação metropolitana e pronunciar-se sobre temáticas-chave	-	-	-
	Pronúncia sobre questões de interesse metropolitano	-	-	-	-	-
	Ações de concertação metropolitana e intermunicipal sobre temáticas-chave	-	-	-	-	-

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gestão do território com apoio numa estratégia de desenvolvimento sustentável	-	Desenvolver Estudos e Planos Estratégicos, Funcionais e Territoriais Intermunicipais	Desenvolver Estudos e Planos Estratégicos, Funcionais e Territoriais Intermunicipais	Desenvolver Estudos e Planos Estratégicos, Funcionais e Territoriais Intermunicipais	Desenvolver planos, projetos e estudos estratégicos nos domínios funcionais, territoriais e ambientais intermunicipais e metropolitanos	Desenvolver planos, projetos e estudos estratégicos nos domínios funcionais, territoriais e ambientais intermunicipais e metropolitanos
	-	Desenvolver o Sistema Metropolitano de Informação Geográfica	Desenvolver o Sistema Metropolitano de Informação Geográfica	Gestão de projeto da Rede Ecológica Metropolitana de Valorização da Natureza, da Biodiversidade, Recreio e Lazer	Participar no desenvolvimento das grandes opções estratégicas de base territorial	Acompanhar políticas, estudos, planos e grupos de trabalho
	-	Desenvolver o Sistema Metropolitano de Antecipação das Necessidades de Formação	Desenvolver o Sistema Metropolitano de Antecipação das Necessidades de Formação	Desenvolver o SIG Metropolitano	Desenvolver a Infraestrutura de Informação Geográfica Metropolitana	Apoiar a promoção do desenvolvimento e da coesão do território metropolitano
	-	Potenciar o Centro para a Sustentabilidade Metropolitana	Potenciar o Centro para a Sustentabilidade Metropolitana	Melhoria da Eficiência Energética do Palácio Mascarenhas	Promover o Centro para a Sustentabilidade Metropolitana (CSM)	Promover o Centro para a Sustentabilidade Metropolitana (CSM)
	-	-	-	Desenvolver o Centro para a Sustentabilidade Metropolitana	Acompanhar a Política de Coesão da União Europeia/Fundos Comunitários	Desenvolver a Infraestrutura de Informação Geográfica Metropolitana
	-	-	-	Projeto de Investigação Científica e Desenvolvimento - Diversificação da Oferta Turística na AML	-	Acompanhar a Política de Coesão da União Europeia/Fundos Comunitários

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mobilidade	-	Compensações Financeiras/Repartição de Receitas e Tarifário	Reforçar operacionalmente a AML, enquanto autoridade de transportes	Reforço técnico e humano com vista à capacitação operacional da AML, enquanto autoridade de transportes	Reforço técnico e humano com vista à capacitação operacional da AML, enquanto autoridade de transportes	Promover estudos e modelação sobre acessibilidade, mobilidade e transportes
	-	Reclamações	Aprovar um novo sistema tarifário integrado, promotor da intermodalidade, extensível a todos os operadores e a todo o território da AML	Dotar a AML de ferramentas de desmaterialização dos processos de validação, autorização e ajustamento aos serviços de transporte e de fiscalização e definição dos procedimentos e instrumentos regulamentares e dos serviços para o exercício das suas atribuições enquanto Autoridade Metropolitana	Revisão dos contratos interadministrativos de delegação de competências de AT na AML e celebração de contratos interadministrativos com o Estado e com as Comunidades Intermunicipais	Desenvolver candidaturas a projetos de investigação e inovação

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mobilidade	-	RJSPTP: Carreiras/Período Transitório	Implementar uma nova metodologia de cálculo das compensações financeiras e de repartição de receitas entre operadores	Promover os estudos de base para os futuros concursos de transporte público	Reforço dos mecanismos de gestão dos processos relativos à exploração dos serviços de transporte - ajustamentos, alterações provisórias, exploração conjunta, transporte flexível, fiscalização - quer através da desmaterialização de processos e procedimentos de análise, quer pela aprovação de instrumentos regulamentares enquadadores	Desenvolver iniciativas próprias
	-	Protocolo com INE	Realizar estudos estratégicos necessários à preparação da contratualização do serviço público de transportes	Revisão do sistema tarifário, abrangendo todo o território e todos os operadores, de forma a promover o crescimento dos passageiros e recorrendo a soluções tecnologicamente inovadoras, integradoras e facilitadoras	Revisão do sistema tarifário, abrangendo todo o território e todos os operadores, de forma a promover o crescimento dos passageiros e recorrendo a soluções tecnologicamente inovadoras, integradoras e facilitadoras	Acompanhar e participar em organizações internacionais de mobilidade e de transportes

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mobilidade	-	Dados dos Operadores: Passageiros Transportados e Interfaces	Autorizar, em regime de exploração provisória, a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do RTA	Promover a mobilidade sustentável muito em particular do ponto de vista socioeconómico, e o sistema público de transporte de passageiros, desenvolvendo sistemas e informação e facilitação dos transportes públicos, iniciativas e ações de informação e sensibilização que contribuam para uma mudança de comportamentos e permitam uma escolha mais informada sobre soluções de mobilidade.	Acompanhar e monitorizar o sistema de mobilidade e transportes, através de indicadores e do desenvolvimento de estudos e planos, desenvolvendo um observatório de mobilidade	Apostar em soluções tecnológicas
	-	TRANSPORLIS	Celebrar contratos interadministrativos com o Estado, comunidades intermunicipais, ou municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhes cabem enquanto autoridade de transportes	Celebrar contratos interadministrativos com o Estado, comunidades intermunicipais, ou municípios, com vista à delegação, total ou parcial, das competências que lhes cabem enquanto autoridade de transportes	Promover os estudos de base para a contratualização de transporte público ao abrigo do Regulamento Europeu n.º 1370/2007 e da Lei n.º 52/2015	-

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROJETOS/AÇÕES					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mobilidade	-	Recursos Humanos	Monitorizar a qualidade dos serviços de transporte, incluindo o acompanhamento, fiscalização das concessões e dos contratos interadministrativos a celebrar	Monitorizar a qualidade dos serviços de transporte, incluindo o acompanhamento, fiscalização das concessões e dos contratos interadministrativos a celebrar	Desenvolvimento e gestão de Base de Dados e soluções tecnológicas para o sistema de transportes, AML	-
	-	-	-	-	Assegurar o cumprimento das obrigações da AML ao nível do sistema tarifário e dos cálculos decorrentes das Obrigações de Serviço Público de disponibilização de títulos intermodais	-
	-	-	-	-	Definições sobre as Infraestruturas na AML	-
	-	-	-	-	Participação em entidades e organizações, acompanhamento de Estudos, Planos e grupos de trabalho do sector, a nível internacional, nacional, metropolitano e municipal	-

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mobilidade	-	-	-	-	Promover a mobilidade sustentável e o sistema público de transporte de passageiros, através de iniciativas e ações de informação e sensibilização, que contribuam para uma mudança de comportamentos e permitam uma escolha mais informada sobre soluções de mobilidade.	-
Competitividade e crescimento	Centro para a Sustentabilidade Metropolitana (CSM - Observatório, Agenda 21 e Universidade Metropolitanos	Promover a Gestão de Fundos Comunitários	Promover a Gestão de Fundos Comunitários	Promover a Gestão dos Fundos Comunitários no âmbito das competências contratualizadas com as Autoridades de Gestão	Gerir o PDCT - AML	Gerir o PDCT - AML
	Gestão de Fundos Comunitários - QREN/Portugal 2020	Promover Candidaturas Intermunicipais a Fundos Comunitários	Promover Candidaturas Intermunicipais a Fundos Comunitários	Promover candidaturas metropolitanas e intermunicipais em particular aos FEEI	Exercer funções de organismo intermédio do PDCT_AML	Exercer funções de organismo intermédio do PDCT_AML
	Projetos/candidaturas conjuntas dos Municípios e da AML	Promover as Relações Internacionais	Participar em redes e projetos municipais e intermunicipais	Plano Metropolitano para o Potencial Humano	-	-
	Redes e projetos nacionais e internacionais	Organizar conferências, seminários e outras ações de informação, debate e sensibilização	Organizar conferências, seminários e outras ações de informação, debate e sensibilização	-	-	-

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inclusão social e cultural	Agenda cultural metropolitana	Potenciar a Agenda Cultural e Social Metropolitana	Potenciar a Agenda Cultural e Social Metropolitana	Editar a Agenda Cultural e Social Metropolitana	Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação na AML	Atualizar o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação na AML
	Orquestras Sinfónicas Juvenis	Potenciar o projeto Orquestras-Geração - Sistema Portugal	Potenciar o projeto Orquestras-Geração - Sistema Portugal	Potenciar o projeto Orquestras-Geração - Sistema Portugal	Editar a Agenda Cultural e Social Metropolitana	Desenvolver o projeto Educativo Metropolitano
	Base de dados bibliográfica da AML	Desenvolver o Centro de Documentação da AML	Potenciar o Centro de Documentação da AML	Desenvolver o Centro de Documentação da AML	Desenvolver o Centro de Documentação da AML	Desenvolver o projeto "Orquestra Geração"
	Apoios de âmbito cultural e desportivo	Promover outras iniciativas culturais e desportivas	Desenvolver Protocolos com vista ao apoio a ações técnico-científicas, de divulgação e de promoção cultural e desportiva	Desenvolver Protocolos de colaboração e cooperação, com vista ao apoio a ações técnico-científicas, de divulgação e de promoção cultural e desportiva	Promover iniciativas culturais	Editar a Agenda Cultural e Social Metropolitana
	-	-	Promover iniciativas culturais (Prémios, eventos, etc.)	Promover iniciativas culturais (Prémios, eventos, etc.)	-	Promover ações culturais
	-	-	-	Acompanhamento da atividade do Grupo de Trabalho Metropolitano da Saúde	-	Desenvolver o Centro de Documentação da AML
	-	-	-	Acompanhamento da atividade do Grupo de Trabalho Metropolitano da Educação	-	-

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inclusão social e cultural	-	-	-	Concepção e desenvolvimento do Projeto Educativo Metropolitano	-	-
	-	-	-	Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ) na AML	-	-
	-	-	-	Candidatura PORLX2020 - Pacto Territorial Empregabilidade	-	-
Apoio à modernização e capacitação institucional dos municípios	Central de compras eletrónica	Potenciar a central de compras eletrónicas	Potenciar a central de compras eletrónicas	Potenciar a central de compras eletrónicas	Potenciar a central de compras eletrónicas	Estabelecer uma estratégia de inovação para a Área Metropolitana de Lisboa
	Formação profissional intermunicipal	Potenciar a Formação Profissional Municipal e Intermunicipal	Potenciar a Formação Profissional Municipal e Intermunicipal	Potenciar a Formação Profissional Municipal e Intermunicipal	Potenciar a Formação Profissional Municipal e Intermunicipal para uma região de conhecimento	Promover um centro de competências metropolitano
	Sistema Metropolitano de Informação Geográfica	-	-	-	-	Potenciar a central de compras eletrónicas
	Conferências, Seminários e ações de informação e sensibilização	-	-	-	-	-

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Melhoria do desempenho organizacional e qualidade dos serviços	Gestão eficaz e eficiente dos recursos	Valorizar e dar formação profissional aos trabalhadores da AML	Promover a gestão eficaz e eficiente dos recursos existentes	Potenciar os meios digitais	Potenciar os meios digitais	Valorizar e formar os trabalhadores da AML
	Valorização e formação profissional dos trabalhadores	Financiar a atividade da AML com fundos externos	Valorizar e dar formação profissional aos trabalhadores da AML	Valorizar e formar os trabalhadores da AML	Valorizar e formar os trabalhadores da AML	Potenciar os meios digitais
	Comunicação institucional e dinamização do site	Potenciar os serviços de apoio	Potenciar a Comunicação institucional e dinamização do website AML	-	Melhorar as condições de trabalho	Apostar na Proteção de Dados
	Publicações - Revista Metrópoles	Potenciar a comunicação institucional e relações públicas	Promover publicações - Revista/Publicação Metrópoles	-	-	Melhorar as condições de trabalho
Aproximação da AML ao cidadão	-	-	-	Relações com a comunicação social e gabinetes de comunicação dos municípios	Promover as relações com a comunicação social e gabinetes de comunicação dos municípios	Promover as relações com a comunicação social e gabinetes de comunicação dos municípios
	-	-	-	Elaborar um Kit de Imprensa/Kit de Boas Vindas	Elaborar um Kit de Imprensa/Kit de Boas Vindas	Elaborar um Kit de Imprensa/Kit de Boas Vindas
	-	-	-	Proceder ao processamento de pedidos de informação, reclamação e sugestão dos cidadãos	Proceder ao processamento de pedidos de informação, reclamação e sugestão dos cidadãos	Proceder ao processamento de pedidos de informação, reclamação e sugestão dos cidadãos

	PROJETOS/AÇÕES					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aproximação da AML ao cidadão	-	-	-	Potenciar a comunicação institucional e dinamizar o website AML e Facebook	Potenciar a comunicação institucional e dinamizar o website AML e Facebook	Potenciar a comunicação institucional e dinamizar o website AML e Facebook
	-	-	-	Dar continuidade às publicações	Dar continuidade às publicações	Dar continuidade às publicações
	-	-	-	Organizar conferências, seminários e outras ações de informação, debate e sensibilização	Organizar conferências, seminários e outras ações de informação, debate e sensibilização	Organizar conferências, seminários e outras ações de informação, debate e sensibilização
	-	-	-	Promover a marca AML	Promover a marca AML	Promover a marca AML

Fonte: Elaborado com base nos relatórios de atividades, de gestão e contas da AML e nos planos de ação, orçamento e mapa de pessoal da AML (2014-2019)