

Génese do modelo institucional vigente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto¹

Margarida Pereira

Departamento de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Universidade Nova de Lisboa
Av. Berna, 26 C, 1069-061 LISBOA
Telefone +351.1.7933919 Fax +351.1.797759
ma.pereira@fcsih.unl.pt

Resumo

Desde que a Constituição da República previu a criação de formas de organização territorial autárquica para as grandes áreas urbanas, foram desenvolvidas várias iniciativas para a sua institucionalização. Todavia, só no início dos anos 90 se criaram as condições para a formalização das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. A actual estrutura tem evidenciado inúmeras dificuldades de funcionamento, havendo consenso para reformular o modelo de gestão para as áreas metropolitanas.

Assim, considera-se pertinente evocar os projectos que antecederam a Lei actual, no que respeita a órgãos, composição e forma de eleição, atribuições e financiamento e reflectir sobre a validade das diferentes soluções avançadas, face às experiências entretanto adquiridas.

Palavras-chave: área metropolitana, autarquia, estrutura, atribuições, órgãos, financiamento.

Résumé

Depuis que la Constitution de la République a prévu la création des formes d'organisation territoriale des municipalités pour les grandes aires urbaines, plusieurs

¹ Investigação inserida no Projecto "As Grandes Áreas Urbanas. Reorganização Institucional e Territorial. O Caso da Área Metropolitana de Lisboa.", financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do PRAXIS XXI (PRAXIS/PCSH/P/GEO/50/96), envolvendo o Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, o Centro de Estudos Geográficos da Universidade Nova de Lisboa, o Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do Instituto Superior Técnico e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

iniciativas ont été développées pour son institutionnalisation. Toutefois, seulement au début des années 90 se sont créées les conditions pour la formalisation des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. L'actuelle structure administrative met en évidence d'innombrables difficultés de fonctionnement, raison pour laquelle il y a consensus dans le sens de reformuler le modèle de gestion pour les aires métropolitaines.

Ainsi, il est pertinent d'évoquer les projets d'avant la Loi actuelle, en ce qui concerne les organes, la composition et la forme d'élection, les attributions et le financement. De même, il est fondamental de réfléchir sur la validité des différentes solutions préconisées, vis-à-vis des expériences entre-temps acquises.

Mots-clés: aire métropolitaine, collectivités territoriales, administration, attributions, organes, ressources.

Abstract

The Portuguese Constitution foresees the creation of different forms of local territorial organisation for the great urban areas and various initiatives have emerged in this respect. However, the institutionalisation of the Metropolitan Areas of Lisbon and Oporto was, in fact, possible only in the early nineties. The present functioning of these Metropolitan Areas has suffered from structural difficulties and a consensus has been reached to reformulate their management model.

In this context, it is necessary to analyse the projects that preceded the present legal framework within which the two Metropolitan Areas exist, namely the composition, election, competence and financing of their administrative bodies. In addition, the validity of the proposed solutions must be reviewed in the light of the experiences acquired till today.

Keywords: metropolitan area; local authority; administrative structure; powers; local authority; financing

1. Preâmbulo

As áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP) padecem de problemas diversificados, cuja génese, dimensão e complexidade são indissociáveis da forma como estes territórios têm crescido e sido geridos. De facto, a intervenção da administração, associada à transformação do território, à criação de infra-estruturas e de equipamentos e à prestação de serviços, reparte-se pelas autarquias locais, por múltiplos departamentos da administração central e várias empresas concessionárias de serviços. A

actuação destas entidades, em si mesma passível de grande pertinência, actualidade e qualidade, pode ser anulada/minimizada ou mesmo ter efeitos perversos na dinâmica territorial metropolitana, por razões que se prendem com a escala, o momento da intervenção e a perspectiva com que esta ocorre. De facto, as autarquias têm a sua acção circunscrita aos territórios municipais, onde a sua legitimidade de intervenção assenta no voto dado pelos eleitos locais, embora a origem de muitos dos problemas que os afectam seja exterior a esses territórios ou esteja fora das suas atribuições; os departamentos da administração pecam por uma visão excessivamente sectorializada, cada qual com horizontes, prioridades e faseamentos específicos; as empresas de serviços visam a rentabilização da sua própria actuação, menosprezando os condicionantes que contrariem esses objectivos.

Assim, a especificidade dos problemas inerentes às áreas metropolitanas levaram ao reconhecimento da premência de estruturas administrativas próprias para assegurar uma gestão eficaz, já que o somatório dos governos municipais se mostra incapaz de lhes responder (Pereira, Margarida, 1989). As soluções passíveis de adopção são diversas (Santos, J.A., 1982) e influenciadas por múltiplos factores, donde se releva a organização político-administrativa do país e a própria dimensão, territorial e populacional, da área em causa. Todavia, em Portugal só no início dos anos 90 tal ocorreu.

De facto, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, foram criadas em 1991², como “pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes” (artº 1º, n.º 2). Sob o ponto de vista territorial abrangem 18 em Lisboa³ e 9 municípios no Porto⁴.

A sua história recente (1991-1999) confirma as limitações do modelo vigente, que decorrem da pouca operacionalidade da estrutura (inerente ao processo de eleição e à composição dos órgãos) e das deficiências de funcionamento (atribuições limitadas e pouco precisas, financiamento escasso) (Silva, Carlos; Pereira, Margarida, 1998), sendo consensual a necessidade de rever a solução vigente.

Uma vez adiada a regionalização, na sequência da vitória do “não” no referendo de Novembro de 1998⁵, a persistência de uma estrutura pouco eficaz face aos objectivos que estiveram na origem da sua criação, confere acuidade ao lançamento das bases para repensar alternativas. Neste contexto considera-se pertinente uma reflexão retrospectiva das propostas que entre nós foram sendo colocadas desde 1974 e uma análise detalhada dos antecedentes da lei que institui as áreas metropolitanas.

² Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto.

³ Concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira.

⁴ Concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

⁵ Recorde-se que no mapa referendado a AML, passava a região administrativa (abrangendo ainda os municípios de Alenquer, Arruda dos Vinhos, Cadaval, Lourinhã, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras) e a AMP era integrada na região de Entre Douro e Minho.

2. Modelos de governo para as áreas metropolitanas propostos no pós 1974

Após a instauração do regime democrático foram vários os esforços para criar uma estrutura de gestão das áreas metropolitanas, identificando-se iniciativas constitucionais, governamentais e parlamentares.

2.1 Iniciativas preliminares

Constitucionais

A Constituição da República Portuguesa, de 1976 consagra no continente três categorias de autarquias locais – a freguesia, o município e a região administrativa – e, para as grandes áreas metropolitanas, admite outras formas de organização territorial autárquica (CRP, 1976, artº 238º, n.º 3). As posteriores revisões de 1982, 1989 e 1992 não alteraram este preceito institucional que condicionará a formulação das propostas ocorridas nos anos seguintes.

Governamentais

Para fundamentar a divisão regional preconizada na Constituição, o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério do Plano e Coordenação Económica (MPCE) desenvolveram os estudos necessários que tratam de forma distinta as áreas metropolitanas, o que pode estar associado aos objectivos específicos de cada entidade. O MAI pretende implantar estruturas regionais descentralizadas, propondo 5 regiões e 2 áreas metropolitanas e os pressupostos de delimitação são essencialmente de natureza geográfica – homogeneidade, complementaridade e polarização (MAI/DGAR, 1977). O MPCE visa delimitar regiões-plano, que fixa em sete, assentes na divisão litoral/interior para o norte e centro, e não autonomizando as áreas metropolitanas (MPCE/CEP, 1977). O projecto de diploma que acompanha a proposta do MAI equipara as áreas metropolitanas a províncias, até à definição do seu estatuto. A divisão defendida pelo MAI suportou, em 1979, a delimitação dos territórios sob jurisdição das Comissões de Coordenação Regional, mas as áreas metropolitanas foram integradas nas regiões mais vastas que lhes ficavam contíguas.

Parlamentares

Até ao final dos anos 80 houve três iniciativas parlamentares, protagonizadas por dois partidos políticos.

Em 1976 o Partido do Centro Democrático e Social (CDS) apresentou na Assembleia da República um projecto de Lei destinado a instituir a Grande Lisboa e o Grande Porto⁶,

⁶ Projecto n.º 15/I, de Outubro de 1976.

propondo duas organizações autárquicas, sem prejudicar a sua inserção nas regiões administrativas. Para a sua estrutura previa dois órgãos:

- uma Assembleia, integrada pelos municípios abrangidos e por membros eleitos;
- uma Comissão Executiva, a designar por aquela.

Nas atribuições distinguia entre facultativas (as que lhes viessem a ser conferidas pelas autarquias e o Estado) e obrigatórias (planos de urbanização, transportes, vias de comunicação e serviços técnicos – municipalizados ou especiais).

Esta proposta, que procurou protagonizar com celeridade as orientações da Constituição, é extemporânea, pois à data ainda não tinha sido explicitada a regulamentação das atribuições das autarquias, os respectivos órgãos e suas competências⁷. Tal explica a evidente debilidade da sua formulação, nomeadamente no que concerne às atribuições (por exemplo, a elaboração dos planos de urbanização, matéria naturalmente da competência da autarquia municipal, é proposta como da responsabilidade do nível metropolitano). Todavia, importa sublinhar que previa a integração de membros eleitos directamente na composição dos seus órgãos. A sua não aceitação foi justificada porque *"(...) a matéria relativa à criação das autarquias locais da Grande Lisboa e do Grande Porto deverá ser discutida em conjunto com o diploma que preveja a criação das regiões administrativas previstas na Constituição"*⁸.

Em 1984 deputados do Partido Socialista (PS) eleitos pelo círculo do Porto (Lage, Carlos, 1985) apresentaram um projecto de Lei sobre a criação da Área Metropolitana do Porto⁹, que consignava três órgãos:

- uma Assembleia Metropolitana, constituída por dois membros eleitos por cada Assembleia Municipal e Câmara Municipal de cada município integrante;
- um Conselho Executivo Metropolitano, composto pelos presidentes de câmara, onde funcionaria uma comissão permanente para assegurar a gestão corrente.

Previo ainda um Conselho Consultivo Metropolitano para efeitos de concertação e coordenação entre os diferentes níveis da administração, em que participariam representantes do Conselho Executivo e dos serviços e organismos estatais com acção na área.

Entre as atribuições a desempenhar pela área metropolitana sobressaem as de coordenação dos planos directores municipais integrantes e de serviços públicos intermunicipais bem como a elaboração de directrizes de planeamento metropolitano e de propostas de investimento metropolitano participado pelo Estado.

⁷ O que só viria a acontecer pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro – clarifica as atribuições das autarquias e as competências dos respectivos órgãos.

⁸ Diário da Assembleia da República n.º 81, de 2 de Março de 1977, pp. 2746.

⁹ Projecto de Lei n.º 397/III, de Novembro de 1984.

Quase no final da década (1988) o PS apresenta um novo projecto de lei¹⁰, agora englobando as duas áreas metropolitanas. Em relação à proposta anterior, são introduzidas duas alterações: os presidentes da câmara não integram necessariamente o Conselho Executivo e é prevista a forma de eleição do presidente. O conselho consultivo passa a conselho de coordenação que assumiria funções para lá da mera consulta (por ex. elaboração de contratos-programa e protocolos, de programas de acesso a fundos especiais, competências das comissões de acompanhamento dos planos directores municipais).

Nenhuma das propostas teve concretização. Porém, surgiu o Conselho Coordenador Metropolitano do Porto e uma equipa técnica de coordenação, por iniciativa das nove câmaras municipais por regra consideradas integrantes daquela região metropolitana, cuja relevância foi reconhecida pelo Governo¹¹, ao indigitar representantes dos organismos e serviços da administração central naquele órgão bem como ao atribuir-lhe a possibilidade de ser ouvido sobre os investimentos estratégicos para a área metropolitana.

2.2 Antecedentes próximos à solução em vigor

A criação efectiva das áreas metropolitanas assentou nas iniciativas parlamentares desencadeadas em 1990. Tiveram 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, Luís, 1989). À data estava a decorrer a elaboração dos planos directores municipais e, a par da premência da clarificação sobre grandes investimentos públicos à escala metropolitana, suportes da (re)estruturação do território, os eleitos locais pretendiam ter uma voz activa na definição da estratégia de desenvolvimento e nas correspondentes tomadas de decisão. O PROT da AML acaba por ser lançado em 1989¹², mas o Governo, na tentativa de acompanhar o protagonismo dos municípios, decide viabilizar uma estrutura própria para as áreas metropolitanas. Nesta sequência, três dos partidos com representação na Assembleia da República - Partido Comunista Português (PCP), Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) - apresentam projectos de Lei. A maioria absoluta detida pelo partido do Governo no Parlamento permitiu que o do PSD fosse aprovado, sem que os outros tivessem sido considerados.

Assim, no pressuposto de uma alteração do quadro legal actual, entende-se importante comparar as três propostas então em discussão relativamente às matérias onde se registam diferenças – estrutura, atribuições e financiamento.

¹⁰ Projecto de Lei n.º 248/V (Diário da Assembleia da República n.º 77 - II Série, de 20 de Maio de 1988).

¹¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/89, de 2 de Fevereiro.

¹² Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/89, de 20 de Abril.

Em todos os projectos dois pontos são coincidentes: a definição territorial, sempre baseada na proposta do MAI de 1976; o mandato (de quatro anos), para coincidir com o dos órgãos autárquicos, uma vez que os órgãos metropolitanos são constituídos com base nos membros dos órgãos municipais.

2.2.1 Estrutura

No que respeita à estrutura da área metropolitana, importa referir os órgãos, composição, forma de eleição, competências e relacionamento com outros níveis da Administração.

A proposta do PSD contempla uma estrutura idêntica à autarquia municipal, com três órgãos:

- um deliberativo, a Assembleia Metropolitana, constituída por dois membros eleitos por cada Assembleia Municipal dos municípios que compõem a área metropolitana;
- um executivo, a Junta Metropolitana, composta pelos presidentes das câmaras municipais da AM, que elegerão entre si um presidente e quatro ou dois vice-presidentes, respectivamente na AML e na AMP; integra uma comissão permanente, composta pelo presidente e pelos vice-presidentes;
- um órgão consultivo, o Conselho Metropolitano, para assegurar a articulação entre a administração central e local, composto pela Junta Metropolitana, representantes de departamentos da Administração Central nomeados pelo Governo e o Presidente da Comissão de Coordenação Regional, que preside.

Órgãos metropolitanos propostos nos projectos de Lei do PSD, PCP e PS (1990)

Partidos			
Órgãos	<i>PSD</i>	<i>PCP</i>	<i>PS</i>
Deliberativo	Assembleia Metropolitana Lisboa – 34 membros Porto – 18 Membros	Assembleia Metropolitana Lisboa – 52 membros (35 + 17) Porto – 27 Membros 18 + 9	Assembleia Intermunicipal (no máximo 50 membros)
Executivo (órgão de gestão do executivo)	Junta Metropolitana Lisboa – 17 membros Porto – 9 membros Comissão Permanete	Executivo Metropolitan (1 + 6)	Conselho Executivo (17) Conselho de Administração
	Lisboa – 1 + 4 Porto – 1 + 2		1 + 4
Consultivo	Conselho Metropolitan	Conselhode Municípios (17) Conselho de Coordenação c/a Administração Central	Conselho Metropolitan de Coordenação

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista – Projecto de Lei n.º 547/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 505/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 556/V
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata – Projecto de Lei n.º 555/V.

A proposta do PS prevê para a Associação Metropolitana de Municípios dois órgãos, a Assembleia Intermunicipal (deliberativo, eleito a partir das Assembleias Municipais) e o Conselho Executivo (executivo, composto pelos presidentes das autarquias). A presidência da área metropolitana é assumida pelo presidente do Conselho Executivo, eleito entre os seus membros pela Assembleia Intermunicipal. Integrava ainda o Conselho Metropolitan de Coordenação, com funções de concertação das intervenções dos diferentes níveis da Administração.

A proposta do PCP é mais complexa, com quatro órgãos: Assembleia Metropolitana, Executivo Metropolitan, Conselho de Municípios e Conselho de Coordenação com a Administração Central. O processo de eleição da Assembleia Metropolitana envolve a eleição directa de 2/3 dos elementos (as Assembleias Municipais elegem apenas 1/3), num único colégio eleitoral, como garante da representatividade e democraticidade da

ESTRUTURA DAS ÁREAS METROPOLITANAS SEGUNDO O PROJECTO DE LEI DO PARTIDO SOCIALISTA (1990)				
ÓRGÃOS	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS	ELEIÇÃO	
ASSOCIAÇÃO METROPOLITANA DE MUNICÍPIOS	ASSEMBLEIA INTER-MUNICIPAL (órgão deliberativo)	<ul style="list-style-type: none"> • Eleger o Presidente do Conselho Executivo e o Conselho de Administração. • Aprovar os planos plurianual e anual de actividades, o orçamento da área metropolitana, o relatório de actividades e a conta de gerência. • Aprovar as directrizes comuns metropolitanas e os programas de operações integradas de desenvolvimento. • Aprovar regulamentos de carácter territorial ou relativos à prestação de serviços. • Autorizar a celebração com o governo de protocolos, acordos de cooperação, contratos-programa ou constituição de empresas. • Autorizar a contratação de empréstimos. • Elaborar e aprovar o seu regimento. 	<p>Pelo colégio eleitoral constituído pelos membros das Assembleias Municipais.</p> <p>O número de votos de cada lista é ponderado e função do número de eleitores do município e número de membros da Assembleia Municipal.</p> <p>O apuramento faz-se pela soma dos votos obtida por cada lista e os mandatos são atribuídos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt.</p>	
	CONSELHO CONSULTIVO (órgão executivo)	<p>Presidentes das Câmaras Municipais ou Vereadores por eles designados.</p> <p>O Presidente da AM preside ao Conselho Executivo, à Assembleia Intermunicipal e, rotativamente ao Conselho Metropolitano de Coordenação.</p> <p>pode existir um Conselho de Administração constituído pelo Presidente e um máximo de quatro elementos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Executar as deliberações da Assembleia Intermunicipal. • Apresentar à Assembleia Intermunicipal o plano de actividades e o orçamento da AM, o relatório de actividades e a conta de gerência. • Dirigir os serviços técnicos e administrativos da AM. • Propor à Assembleia Intermunicipal projectos e regulamentos. • Dar parecer prévio sobre matérias como o planeamento metropolitano e os PROT, os sistemas de abastecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos e de espaços verdes. • Elaborar e aprovar o seu regimento. 	<p>O Presidente é eleito pela Assembleia Intermunicipal de entre os membros do Conselho Executivo.</p> <p>Os elementos do Conselho de Administração são eleitos pela Assembleia Intermunicipal de entre os membros do Conselho Executivo, sob proposta do Presidente.</p>
	CONSELHO METROPOLITANO DE COORDENAÇÃO	<p>Constituído pelo Conselho Executivo da Associação de Municípios, membros do Governo e representantes dos serviços, organismos e empresas públicas.</p> <p>É presidido com rotatividade anual, pelo Presidente da Área Metropolitana e por um elemento designado pelo Governo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compatibilizar as actuações dos municípios e do Estado: <ul style="list-style-type: none"> – no planeamento metropolitano e PROT, protecção do ambiente, transportes, etc.; – na elaboração de contratos-programa e protocolos; – na elaboração de programas de acesso aos fundos especiais e da CEE; – no exercício das competências das comissões de acompanhamento dos PDM; – na implementação de planos de desenvolvimento regional metropolitano; – na definição de critérios de ocupação e construção de equipamentos colectivos e acções de renovação e revitalização urbana; – no exercício das formas de tutela das empresas de serviço público; – na coordenação e execução de medidas de conservação do ambiente. 	

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista – Projecto de Lei nº 547/V – cria as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

ESTRUTURA DAS ÁREAS METROPOLITANAS SEGUNDO O PROJECTO DE LEI DO PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS (1990)			
ÓRGÃOS	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS	ELEIÇÃO
<p>ASSEMBLEIA METROPOLITANA</p> <p>(órgão deliberativo)</p>	<p>Na AML, composta por 52 membros, 35 eleitos directamente e 17 eleitos pelas Assembleias Municipais.</p> <p>Na AMP, composta por 27 membros, 18 eleitos directamente e 9 eleitos pelas Assembleias Municipais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar os instrumentos de planeamento que são atribuições da AML. • Aprovar os planos de actividades e os orçamentos, os respectivos relatórios de execução e as contas. • Eleger o Executivo Metropolitano. • Eleger o Presidente e a Mesa e aprovar o Regimento da Assembleia Metropolitana. • Aprovar a constituição de formas empresariais de gestão e prestação de serviços. • Aprovar protocolos de cooperação e transferência de competências da Administração Central. • Autorizar a contracção de empréstimos. • Criar a estrutura e o regulamento orgânico dos Serviços Metropolitanos. 	<p>Dos 52 membros, 35 são eleitos directamente pelos cidadãos da área metropolitana, sendo os restantes 17 eleitos pelas Assembleias Municipais. As eleições realizam-se pelo sistema de representação proporcional, segundo o método da média mais alta de Hondt.</p>
<p>EXECUTIVO METROPOLITANO</p> <p>(órgão de direcção e gestão)</p>	<p>Constituído por 7 membros.</p> <p>O Presidente é o primeiro candidato da lista de votos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar propostas de instrumentos de planeamento e coordenação e submetê-los à aprovação da Assembleia Metropolitana. • Apresentar propostas de planos de actividades, orçamentos, relatórios e contas. • Dirigir os serviços da AML. • Exercer os poderes de coordenação que lhe sejam conferidos. • Executar as deliberações da Assembleia Metropolitana. 	<p>Os membros são eleitos pela Assembleia Metropolitana, por escrutínio secreto e pelo sistema de representação proporcional segundo o método da média mais alta de Hondt.</p>
<p>CONSELHO DE MUNICÍPIOS</p>	<p>Na AML, constituído pelos 17 Presidentes (ou seus substitutos legais) de Câmara.</p> <p>Na AMP, constituído pelos 9 Presidentes e por 2 vereadores eleitos pelas C. M. que integram o território da AMP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dar parecer prévio sobre as questões submetidas à apreciação da Assembleia Metropolitana relativas às questões: instrumentos e regras de planeamento; protocolos com a Administração Central; planos de actividades e orçamentos; e formas de gestão e prestação de serviços. O parecer é vinculativo relativamente aos dois primeiros. 	
<p>CONSELHO DE COORDENAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</p> <p>(órgão consultivo)</p>	<p>Constituído por representantes do Executivo Metropolitano, representantes dos Serviços da Administração Central, Institutos Públicos e empresas públicas e privadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar parecer sobre todas as matérias a que seja solicitado. 	<p>Os representantes dos serviços do Estado dos Institutos Públicos são designados pelo Governo.</p> <p>Os representantes das empresas públicas são designados pelo Ministro da respectiva tutela.</p>

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 505/V – cria a Área Metropolitana de Lisboa.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 556/V – cria a Área Metropolitana do Porto

ESTRUTURA DAS ÁREAS METROPOLITANAS SEGUNDO O PROJECTO DE LEI DO PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (1990)			
ÓRGÃOS	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS	ELEIÇÃO
ASSEMBLEIA METROPOLITANA (órgão deliberativo)	Constituída por dois membros eleitos por cada Assembleia Municipal. A Mesa da Assembleia é composta por um presidente e dois vice-presidentes, eleitos de entre os membros da Assembleia Metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> • Eleger o Presidente e os Vice-Presidentes. • Aprovar os planos plurianual e anual de actividades, o orçamento, as contas e o relatório de actividades. • Aprovar protocolos de transferências ou delegações de competências, acordos de cooperação ou constituição de empresas intermunicipais e metropolitanas. • Aprovar regulamentos. • Elaborar e aprovar o seu seguimento. 	
JUNTA METROPOLITANA (órgão executivo)	Constituída pelos Presidentes das Câmaras Municipais, os quais elegem entre si um Presidente e quatro ou dois Vice-Presidentes na AML e na AMP respectivamente, que formam a Comissão Permanente.	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar o cumprimento das deliberações da Assembleia Metropolitana. • Elaborar os Planos plurianuais e anual de actividades e o orçamento e apresentá-los à Assembleia Metropolitana com o parecer prévio do Conselho Metropolitano. • Dirigir os serviços técnicos e administrativos que assegurem a <u>prosecução das competências da Área Metropolitana.</u> • Concertar e coordenar os diferentes níveis de administração. 	
CONSELHO METROPOLITANO (órgão consultivo)	Composto pelo Presidente da CCR respectiva que presidirá, pelos membros da Junta Metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos.		Os representantes dos serviços e organismos públicos são nomeados e exonerados pelos membros do Governo que os tutelam.

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata – Projecto de Lei n.º 555/V – cria as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

autarquia. O órgão de direcção e gestão é o Executivo Metropolitano, composto por 7 membros (1+6), eleito pela Assembleia Metropolitana entre os seus membros, por escrutínio secreto e o método de Hondt; sendo o presidente o candidato da lista mais votada. Os autarcas dão corpo ao Conselho de Municípios e a este órgão compete emitir parecer vinculativo em relação à aprovação dos instrumentos de planeamento e à aprovação de protocolos com a administração central. Esta estrutura pretende garantir que as atribuições das instituições metropolitanas sejam exercidas com respeito pelas atribuições dos municípios e que estes desempenhem um papel institucional no funcionamento da AML.

2.2.2. Atribuições

As atribuições definidas pelo PSD para as áreas metropolitanas enfatizam a coordenação de acções de âmbito municipal, com destaque para:

- articulação dos investimentos municipais de âmbito supramunicipal e de serviços de âmbito supra-municipal;
- parecer sobre os investimentos da administração central e dos financiados pela UE;
- participação na elaboração dos planos directores municipais e acompanhamento da sua execução;
- organização e manutenção de serviços técnicos próprios.

As propostas do PS e do PCP são, em algumas matérias, mais abrangentes. Assim, o PCP atribui a competência de elaboração e aprovação do plano metropolitano de ordenamento do território. Esta questão também merece referência do PS (embora só na perspectiva de coordenação e articulação); ao contrário releva a questão dos transportes, conferindo à instituição metropolitana a responsabilidade pela elaboração e actualização, bem como a concessão dos transportes regulares, a elaboração de Programas Operacionais Integrados e a direcção das respectivas Unidades de Gestão.

Atribuições das áreas metropolitanas propostas nos projectos de Lei do PSD, PCP e PS (1990)

Partido Socialista	Partido Comunista Português	Partido Social Democrata
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e articular a actividade dos municípios e do Estado, designadamente nos domínios: planeamento metropolitano e planos regionais de ordenamento do território; planeamento municipal de ordenamento do território; serviços públicos intermunicipais ou tutelados pelo Estado (abastecimento de água, saneamento, tratamento de resíduos, protecção do ambiente, recursos naturais e espaços verdes). • Promover a elaboração e a actualização do plano de transportes da AM, assegurando a sua fiscalização; coordenar a sua execução; compatibilizar as actuações entre organismos e empresas; e conceder, autorizar ou contratar a exploração de transportes regulares. • Apresentar propostas de investimento, de âmbito intermunicipal ou metropolitano, participados pelo Estado ou pelos municípios. • Elaborar e aprovar os programas operacionais integrados e dirigir as suas unidades de gestão. • Compatibilizar as orientações nos sectores de educação, formação profissional, saúde, habitação e turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer regras de planeamento metropolitano. • Elaborar e aprovar o Plano Metropolitano de Ordenamento do Território. • Coordenar as intervenções das administrações central e municipais e das empresas concessionárias de serviços e abastecimento público (transportes, rede viária, ambiente e recursos hídricos), sendo as deliberações vinculativas para a administração central nestes domínios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a articulação dos investimentos municipais de âmbito supramunicipal. • Assegurar a articulação de serviços de âmbito supramunicipal (transportes colectivos urbanos e suburbanos, vias de comunicação, saneamento básico, abastecimento público e protecção civil). • Participar na elaboração dos planos directores dos municípios e acompanhar a sua execução. • Dar parecer sobre os investimentos da administração central e dos financiados pela Comunidade Europeia. • Organizar e manter em funcionamento serviços técnicos próprios.

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista – Projecto de Lei n.º 547/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 505/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 556/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata – Projecto de Lei n.º 555/V.

2.2.3 Financiamento

No que respeita ao financiamento, a proposta do PSD considera como principais fontes a transferência do Orçamento de Estado e das autarquias e ainda o produto da prestação de serviços. O acesso directo a Fundos Comunitários não é referido, ao contrário das formulações dos outros dois partidos. O projecto de lei do PCP não prevê transferências dos municípios, mas o PS admite a comparticipação das autarquias (municipal e regional).

Recursos financeiros das áreas metropolitanas propostos nos projectos de Lei do PSD, PCP e PS (1990)

Partido Socialista	Partido Comunista Português	Partido Social Democrata
<ul style="list-style-type: none"> • Receitas próprias. • Receitas provenientes de uma parcela das verbas inscritas no FEF. • Receitas resultantes da gestão do seu património e as cobradas pela prestação de serviços. • Transferências do Orçamento do Estado e dos orçamentos municipais e regionais. • Acesso directo aos Fundos Comunitários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Receitas próprias. • Receitas resultantes da gestão do seu património e do produto dos empréstimos. • Transferência de Orçamento de Estado. • Fundos Comunitários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência do Orçamento de Estado e das autarquias locais. • Dotações, subsídios ou participação de que venham a beneficiar. • Taxas de disponibilidade, de utilização e de prestação de serviços. • Produto da venda de bens e serviços. • Rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles. • Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro acto jurídico. • Quaisquer outras receitas permitidas por lei.

Fonte: Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista – Projecto de Lei n.º 547/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 505/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português – Projecto de Lei n.º 556/V.
 Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata – Projecto de Lei n.º 555/V.

2.3. Avaliação comparada dos projectos de Lei

A designação e composição dos órgãos apresenta diferenças significativas nos três Projectos de Lei. Todavia, importa realçar:

- na proposta do PSD, a constituição da Junta Metropolitana por inerência de cargo dos presidentes da Câmara indicia pouca operacionalidade quer pela dimensão, quer pela reduzida disponibilidade dos autarcas, forçados a repartir o seu exercício entre a gestão municipal (para a qual foram mandatados e têm de prestar contas aos seus eleitores) e a gestão de um território metropolitano com problemas complexos e de outra escala (onde as decisões tomadas estão fragilizadas por falta de legitimação);
- a proposta do PCP é a única que prevê eleição directa de membros para a Assembleia Metropolitana, a quem compete eleger o órgão executivo entre os seus pares; os autarcas, fora do órgão executivo, participam nas grandes decisões sobre a região, sobre as quais emitem parecer vinculativo;
- a proposta do PS defende uma estrutura de dupla delegação, local e central, com um Conselho Coordenador responsável pelo acerto dos programas de ambos os níveis; o presidente da Área Metropolitana, eleito pela Assembleia Intermunicipal, preside ao Conselho Executivo, à Assembleia Intermunicipal e, rotativamente,

ao Conselho Metropolitano de Coordenação; todavia, o órgão executivo é também aqui constituído pelos autarcas.

Da proposta do PSD, que acabou por ser formalizada em Lei, com ajustamentos de pormenor, com realce para o aumento do número de membros da Assembleia Municipal¹³ e a partilha da presidência do Conselho Metropolitano¹⁴, importa realçar:

- a Junta Metropolitana, composta por inerência pelos presidentes das câmaras, manifesta-se uma estrutura pouco operacional (pela dimensão) e os seus membros não se reconhecem com legitimidade para tomar decisões de cariz metropolitano; acresce que é evidente a pouca disponibilidade dos autarcas para se dedicar com empenho à gestão do território a que pertencem, preterida face às múltiplas solicitações locais;
- o Conselho Metropolitano revela também deficiências de funcionamento: a presença da Junta é manifestamente desajustada, a rotatividade da presidência não parece trazer mais-valias, os representantes da administração central não têm poder para assumir compromissos;
- a pouca precisão das atribuições da área metropolitana, das competências dos órgãos, das fontes de financiamento (não explicitação da comparticipação do Orçamento de Estado e das autarquias locais envolvidas, bem como dos critérios de repartição entre elas);
- a não explicitação dos mecanismos necessários para que os serviços da administração, central e local, fiquem vinculados às decisões dos órgãos metropolitanos.

As propostas preteridas corrigiam algumas destas situações:

- a introdução da eleição directa de parte do órgão deliberativo procura a legitimação da área metropolitana, sem excluir a presença dos representantes autárquicos;
- a criação do órgão executivo não alicerçado nos presidentes das autarquias permite uma estrutura mais ágil e dedicada a tempo inteiro ao desempenho das competências que lhe estão cometidas.

A dificuldade que não parece superada em qualquer das propostas está ligada à falta de garantia de coordenação entre os diferentes actores públicos, quer horizontal, quer verticalmente.

¹³ Agora com 52 e 27, respectivamente para a AML e AMP.

¹⁴ No projecto apenas detida pelo presidente da Comissão de Coordenação Regional.

3. Reflexões finais

A complexidade da gestão das grandes metrópoles justifica uma instituição com estatuto reforçado, que simultaneamente vincule as autarquias e a administração central. A solução vigente enferma de limitações várias, que carecem de ser ultrapassadas para conferir uma efectiva capacidade de gestão na perspectiva metropolitana. Ainda que limitada pelo preceito institucional, a solução que vier a substituir a actual deverá salvaguardar alguns princípios, nomeadamente:

- garantia de legitimidade democrática, por via da sua eleição directa;
- superação do mecanismo da representação municipal;
- atribuições próprias mais amplas;
- salvaguarda de um maior vínculo das decisões autárquicas e da administração central às orientações metropolitanas;
- reforço dos meios financeiros e da capacidade técnica.

Bibliografia

- Constituição da República Portuguesa (1976) Atlântida Editora, Coimbra
- Ferreira, Abílio Afonso (1997) Europa das Regiões Reordenamento do Território Nacional, Rés Editora, Porto
- Lage, Carlos (1985) “Área Metropolitana do Porto”, Cadernos Municipais, nº 30, Jan./Fev., pp. 37-39
- Oliveira, César (dir. de) (1996) História dos Municípios e do Poder Local, Círculo de Leitores, Lisboa
- Pereira, Margarida (1989) “Intervenções Autárquicas em Contexto Metropolitano”, in Actas do I Seminário Internacional “Área Metropolitana de Lisboa: que Futuro?”, DGPR/INIC/JNICT, Lisboa, pp. 173-181
- Sá, Luís (1989) Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta, Editorial Caminho, Lisboa
- Santos, José António (1982) A Regionalização Portuguesa no Contexto Europeu, Instituto Fontes Pereira de Melo, Lisboa
- Santos, José António (1999) Grandes Áreas Urbanas e Metropolitanas. Evolução Institucional (Documento de Trabalho no âmbito do Projecto GAU)
- Silva, Carlos Nunes, Pereira, Margarida (1998) “Metropolitan Government in Portugal”, IGU Regional Conference – Commission on Public Administration and Geography.