

Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*

57

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO
GÜNTER DILL

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendemos desenvolver o tema dos arranjos federativos regionais na Alemanha dando destaque para a figura do *Landkreis*, ou simplesmente *Kreis*. Trata-se de um tipo muito específico de associação de municípios que é encontrado em todos os 16 Estados federados alemães (*Länder*). Com personalidade jurídica de Direito Público, o *Kreis* tem poderes políticos e administrativos e posiciona-se no edifício federativo num plano intermediário entre o nível Municipal e o Estadual.

A palavra *Landkreis* comporta dois termos do idioma alemão: “círculo” (*Kreis*) e terra (*Land*). A tradução literal deste termo duplo pode ser, portanto, “círculo de terra. De fato um *Landkreis* é, em geral, composto por um círculo de 20 a 30 Municípios, de porte pequeno ou médio. O termo alemão para Município é “Comunidade” (*Gemeinde*) o que nos sugere definir alternativamente a palavra *Landkreis* por “Círculo de Comunidades”, ou ainda, em termos contemporâneos, por “Rede de Comunidades Locais”. Importante reiterar que se trata de um arranjo regional de Direito Público, portanto, de uma estrutura burocrática formal.

Importante afirmar ainda que, no contexto da Federação alemã, o *Kreis* é sem dúvida alguma o principal instrumento articulador de alcance regional. Por ser pouco conhecido no Brasil entendemos que seja muito oportuno apre-

sentá-lo como uma experiência inspiradora. Desde 1988 o Brasil vive um processo político que tende à descentralização e regionalização de políticas públicas. Está lançado o desafio da integração entre municípios onde o bairrismo e o isolamento tendem a prevalecer. Apesar das diferenças óbvias entre o Brasil e a Alemanha em termos de território, população, economia, cultura política e distância geográfica entre municípios, parece-nos que o *Kreis* dá um bom exemplo de cooperação intermunicipal, bem como, de parceria entre municípios e estado. Exemplo que certamente merece ser conhecido.

SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL

A Alemanha possui um território de 357 mil km², semelhante ao do estado do Mato Grosso do Sul. Com uma população de 82,1 milhões de pessoas, sua densidade populacional é uma das mais elevadas da Europa, chegando a casa dos 230 habitantes por quilometro quadrado. Apenas quatro cidades alemãs ultrapassam 1 milhão de habitantes: Berlim, Hamburgo, Colônia e Munique. Por sua vez, as chamadas "grandes cidades" (*Grosstädte*) ou "cidades livres", são chamadas *Kreisfreie Städte* exatamente pelo fato de não integrarem um *Kreis*. Elas terão certamente mais de 100.000 habitantes e, em toda Alemanha, são apenas 82 e abrigam não mais do que um terço da população.

Dentre as "cidades livre"s apenas 20 cidades ultrapassam a casa dos 300 mil habitantes. Neste quadro diferenciado de municípios destacam-se em número e população total as chamadas Comunidades (*Gemeinde*). Elas corresponderiam aos nossos Municípios pois têm populações que variam de 2.000 a 100.000 habitantes. Recordamos que no Brasil 90% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes. Na Alemanha estas pequenas e médias cidades abrigam a maior parte do povo, cerca de 50,5 milhões de habitantes. O fato do país não possuir metrópoles em torno das 13 capitais é um grande diferencial em relação ao Brasil que adotou um modelo concentrador para o desenvolvimento urbano em função de argumentos econômicos que hoje estão sendo questionados sob a luz da sustentabilidade socioambiental.

Podemos com tranquilidade afirmar que a Alemanha, maior potência europeia, é um país de pequenas e médias cidades, porém, bem distribuídas por todo território. Esta vasta rede de comunidades e instituições públicas locais e regionais são características marcantes deste Estado Democrático de Direito efetivamente federativo. Se contabilizadas todas as cidades livres e municípios, a Alemanha tem hoje cerca de 12.000 unidades de governos

locais, dos quais 80% não tem mais de 20 mil habitantes. Sobre este quadro é que iremos nos debruçar ao tratar dos *Kreis*.

DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE *LANDKREIS*

Todo e qualquer município alemão na faixa de 1.000 a 100 mil habitantes deve, como dito acima, integrar um *Landkreis*. Recordamos que a palavra *Landkreis* congrega os termos “terra” (*Land*) e “círculo” (*Kreis*). *Kreis* pode significar também “esfera” ou “órbita”. Na literatura especializada a palavra *Landkreis* tem sido traduzida, especialmente em Portugal, por “Comarca”. No contexto brasileiro, “Comarca” se refere às jurisdições regionais do Poder Judiciário. Esta tradução não nos parece ser a ideal pois o *Landkreis* é uma esfera político-administrativa na medida em que tem seus próprios Poderes Legislativo e Executivo, ambos de abrangência supramunicipal.

Os Parlamentos Regionais (*Landrat*) convivem e se distinguem dos Parlamentos Municipais (*Gemeinderat*) em função da abrangência dos problemas tratados por seus membros. Recordamos que no regime parlamentarista o poder legislativo, ou seja os Vereadores (do *Gemeinde*) ou Deputados Regionais (do *Landkreis*) debatem e deliberam sobre as questões de sua esfera. As decisões são executadas pelo chefe do executivo que é eleito diretamente pelo povo dentre os membros do Parlamento. Em poucas palavras assim funciona o sistema de governo parlamentarista que por fugir ao escopo deste artigo deve ser deixado à parte.

Ainda sobre o conceito em vista, há quem prefira chamar o *Kreis* de “Região” ou “Microrregião”, Parece-nos no entanto que estes conceitos com valor geográfico e econômico não dão conta do papel essencialmente político do *Kreis*. Outros ainda chamam o *Kreis* de “Governo Regional” ou “Prefeitura Regional,” o que não nos parece correto pois a Federação alemã prevê apenas duas esferas de governo, a Federal e a Estadual, sendo que os Municípios e os *Landkreise* são parte da estrutura dos Estados (*Länder*) e não devem ser vistos como entes federativos.

Há ainda quem traduza *Kreis* por “Distrito” o que no Brasil causa alguma confusão pois esta palavra é, em geral, aplicada para definir um pequeno núcleo urbano que faz parte de um município. Aqui os distritos muitas vezes se desenvolvem e acabam desmembrando-se do município de origem, tornando-se um novo município. O termo distrito, no Brasil, é também usado para definir o Distrito Eleitoral, o que não corresponderia ao conceito alemão onde vigora o sistema do voto distrital misto (*Wahlkreis*).

Em suma, nenhum dos termos que utilizamos em português será plenamente satisfatório para definir o que é o *Landkreis* pois esta figura simplesmente inexistente em nossa Federação. Para evitar confusões, neste artigo, manteremos a nomenclatura alemã chamando de *Kreis*, ou *Landkreis*, este arranjo regional com claro caráter político, administrativo com importantes funções de planejamento. Esclarecemos ainda que o plural dos dois termos sinônimos (*Kreis* e *Landkreis*) vem simplesmente acrescido da letra "e", portanto, *Landkreise* ou *Kreise*.

○ PRINCÍPIO FEDERATIVO NA ALEMANHA

O princípio federativo é uma cláusula pétrea da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 1949, após a II Guerra Mundial. Conservando este princípio fundamental após a queda do Muro de Berlim, em 1989, o país passou a constituir-se por 16 estados federados, chamados de *Länder*¹.

Três dos Estados são na verdade Cidades-Estado – Berlim, Bremen e Hamburgo – com *status* político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbana historicamente diferenciados. Distribuem-se pelos demais 13 estados federados cerca 12.000 Municípios, 82 Cidades Livres (*Kreisfreie Städte*) e, ainda, 295 Governos Regionais (*Landkreise*). Isto sem falar das regiões administrativas e de planejamento criadas pelos governos estaduais em função de projetos ou programas específicos de desenvolvimento regional.

Trata-se, portanto, de uma Federação onde o poder político e administrativo está bastante descentralizado em uma ampla rede de instituições de caráter estadual, regional e local. Tal estrutura é bastante diversa do modelo brasileiro que ainda concentra muitos poderes no plano Federal. Expressões disso se notam na Constituição brasileira que por um lado não dá a mesma autonomia aos Estados como ocorre na Alemanha.

Por outro, a Carta Magna brasileira prevê apenas uma forma de governo local, tipificado na figura do Município. Isso é um problema largamente discutido pois, independentemente de qual seja o tamanho de um determinado

1 O Preâmbulo da Lei Fundamental nomina um a um, os estados que realizaram, por livre autodeterminação a unidade e a liberdade da Alemanha. Com base neste preâmbulo irão definir-se as atribuições dos *Länder* em vários dos artigos subsequentes, com destaque para os de número 28, 29 e 30.

município, por exemplo, Belo Horizonte, ele terá o mesmo tratamento constitucional de qualquer outro. No Brasil também não se distingue os municípios em função de sua situação ambiental e geográfica, de sua estrutura econômica ou do seu perfil social e cultural. Um país com tamanhas diferenças regionais deveria merecer as distinções que se fazem para os municípios e estados na federação alemã ou norte-americana, fazendo *jus* ao princípio federativo.

As raízes histórico-políticas das Federações são determinantes para tais diferenças. É largamente conhecida a origem da Federação brasileira surgida como parte de um projeto republicano – espelhado nos EUA – que vem sendo paulatinamente construído desde seu marco fundante, a Constituição de 1891. O processo brasileiro de construção democrática do Estado federativo com distribuição de poderes entre seus entes, tem como ponto de partida uma estrutura de poder unitária e monárquica herdada de Portugal. Daí decorre uma enorme tensão entre a União, Estados e Municípios, cabendo à primeira uma clara situação hegemônica.

Não casualmente, até hoje os 26 estados e municípios brasileiros são desafiados a amadurecer do ponto de vista ético e cultural de modo a superar práticas de clientelismo, coronelismo e patrimonialismos ainda presentes em nosso cotidiano. As cidades, regiões e estados alemães também viveram desafios semelhantes ao longo de sua história. Foram muitos, e ainda persistem, os conflitos em busca de uma maior autonomia frente à União. Os conflitos germânicos estão marcados nas alterações que vêm se dando nos recortes territoriais dos governos estaduais, dos *Landkreise* e dos municípios desde as guerras napoleônicas (início do século XIX), da guerra austro-prussiana (1866) e da I e II Guerras Mundiais.

Costuma-se afirmar que as Federações se parecem com corpos políticos vivos em permanente transformação. Isso se verifica no Brasil com a criação de novos estados e municípios e na Alemanha da década de 1970 que passou por um forte processo de fusão de municípios. Com diferentes graus de amadurecimento, nos dois países não é tarefa simples equilibrar autonomia e cooperação entre esferas de governo. São necessários muitos pactos envolvendo múltiplos e diversos atores. No caso brasileiro temos, em tese, o poder distribuído horizontalmente entre a União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.565 Municípios já que, com o Art. 1 da Constituição Federal de 1988, estes passaram a integrar a Federação com *status* de ente federativo.

Observamos porém que as batalhas por maior autonomia dos governos estaduais e locais vem se travando somente na arena tributária e financeira

quando estas deveriam decorrer de reformas no plano político que não avançam no Congresso Nacional. É difícil prever mas as pressões sociais por melhores políticas públicas poderão levar os estados e municípios a uma ação coordenada em favor de uma reforma sistêmica nos planos político e tributário. Nos parece que questões como o voto distrital surgem como vias estratégicas para o fortalecimento das estruturas subnacionais de poder. Este tema, no entanto, foge ao escopo deste artigo mas poderia merecer um estudo comparativo entre os sistemas eleitorais, partidários e tributários de grandes federações.

OS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA AUTONOMIA NA ALEMANHA

Como bem explica Andreas Krell, professor da Universidade Federal de Alagoas e de Pernambuco, em seu livro “O Município no Brasil e na Alemanha”, publicado pela Oficina Municipal em parceria com a Fundação Konrad Adenauer:

“As competências dos *Kreise* são baseadas no *princípio da subsidiariedade* (grifo nosso) segundo o qual as entidades estatais superiores (microrregião, Estados e União) somente devem assumir as tarefas que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente”.²

Em outras palavras, os Municípios e os *Landkreise* alemães têm, em conjunto, a prerrogativa de realizar as políticas públicas de interesse local e regional. Somente quando esgotadas as suas capacidades político-administrativas as demais esferas de governo, ou seja, os Estados e a União, podem, e devem entrar em cena, porém de forma subsidiária.

No caso alemão, a autonomia municipal está prevista e garantida com base no artigo XXVIII (II) da Lei Fundamental de 1949 na redação de um princípio constitucional chamado de *Kommunale Selbstverwaltung* que der dizer Autonomia Administrativa Municipal. Tal autonomia pressupõe três dimensões: política, financeira e administrativa, propriamente dita. As eleições diretas de prefeitos e vereadores, a arrecadação própria de tributos e taxas

2 Krell, Andreas Joachim. O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados. São Paulo, Oficina Municipal, 2003. Pág. 77 e seguintes.

e a organização livre da gestão local materializam tal princípio de forma efetiva, apesar de os municípios alemães não possuírem o *status* de ente federativo, como ocorre no Brasil.

Ainda de acordo com Krell, ao referir-se ao artigo 28 (II) da Lei Fundamental da Alemanha (Constituição) os *Landkreise*, tidos como uma forma de associação intermunicipal de caráter constitucional, possuem também a prerrogativa da “autonomia”. Isso quer dizer que devem exercer a auto-administração com liberdade frente aos Estados e a União.

LANDKREIS: A “CINTURA” DA FEDERAÇÃO ALEMÃ

Ao funcionar como uma “autarquia” estadual e, simultaneamente, ao realizar tarefas públicas que ultrapassam as fronteiras dos municípios, sob a delegação dos mesmos, o *Kreis* exerce uma “dupla função” muito importante. Possui assim um papel estratégico para a sustentação do corpo federativo alemão. Trata-se de fato (e de direito) de uma esfera de “articulação” robusta entre as esferas de poder local e estadual.

Para ilustrar este papel articulador do *Kreis* na Federação alemã poderíamos compará-la com o corpo humano. Sem muita dúvida diríamos que a cabeça corresponde à União, o tronco aos Estados e as pernas aos Municípios. Neste corpo harmônico e bem estruturado o *Kreis* poderia corresponder à “cintura da Federação”. Uma articulação complexa composta pela bacia onde se encaixam os ossos das pernas e a coluna vertebral que sustenta o corpo e a cabeça.

Os músculos, cartilagens, tendões, ossos, líquidos, veias, artérias e nervos corresponderiam às miríades de interesses, setores e entidades presentes e representadas nesta articulação. Sim porque o *Kreis* possui um parlamento onde decisões são tomadas e um braço executivo para realizar as políticas públicas de interesse regional. Deputados e Prefeito regionais exercem o poder eleitos diretamente pelo povo.

Toda esta complexidade dos *Kreise* decorre do fato de que os Estados se constituem de muitos órgãos e sistemas integrados da administração direta e indireta e necessitam de instrumentos de coordenação e ação intersetorial em nível regional. Os *Kreise* ocupam claramente este espaço institucional que no contexto brasileiro não se verifica de modo muito claro a não ser em algumas experiências, por exemplo, de regiões administrativas ou comitês de bacia.

Dada a complexidade do sistema federativo que, naturalmente, envolve a União com toda sua complexidade, praticamente todas as políticas públicas

de interesse social repercutem no plano dos *Landkreise*. Neste quadro nem sempre é possível ter clareza de qual é o ponto de partida das políticas: o nível local, o estadual ou o Federal. Observando o modelo alemão nossa hipótese é de que os Municípios enquanto base política comunitária e os *Kreise* no seu papel articulador, possuem uma força e uma autonomia que desconhecemos no Brasil.

Até porque o *Landkreis* é, em grande parte, sustentado do ponto de vista político e financeiro pelos Municípios. Em outras palavras podemos afirmar que a transmissão de forças políticas de baixo para cima é notória no modelo alemão. Tais forças brotam não somente dos partidos e sindicatos mas de uma miríade de associações, comunidades religiosas e sistemas educacionais e culturais que compõem o cotidiano cívico do país.

Este conjunto de forças locais oferecem a base de sustentação aos Municípios e estes, por sua vez, aos *Kreise*, que então dão sustentação a todo corpo federativo a partir dos *Länder*. Por isso os *Kreise* trazem em si uma arquitetura e uma engenharia de poder requintada e complexa que vêm sendo experimentadas, construídas e reconstruídas há séculos no território que hoje corresponde à Alemanha. Esperamos que a imagem do corpo humano tenha colaborado com a compreensão do leitor sobre as distinções de competências e poderes das diversas esferas de governo em uma Federação madura e a força da dimensão regional.

Podemos também observar que a unidade e a colaboração das partes que compõem a Federação alemã garantem a vitalidade e agilidade do corpo estatal como um todo. Não por acaso a estrutura de governo criada no pós-guerra tendo como base o princípio da subsidiariedade, foi capaz de superar velozmente os desafios políticos e econômicos colocando a Alemanha no cenário mundial como uma das potências sociais e econômicas de maior relevância, sobretudo para o bloco europeu.

Os *Kreise* são, sem dúvida alguma, as potentes articulações regionais da Alemanha e tiveram um papel fundamental ao longo da história política. No plano do *Kreis* se encontram um conjunto de forças estruturantes que garantem, simultaneamente, estabilidade e movimento criativo para as políticas regionais. Existem hoje em dia *Kreis* responsáveis pela gestão de aeroportos regionais, sistemas de energia intermunicipais, amplas redes de estradas vicinais e sistemas complexos de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico. Sem eles dificilmente a Alemanha daria conta de prover a infraestrutura necessária ao sistema produtivo e econômico.

FUNÇÕES DO LANDKREIS

Apresentamos a seguir uma listagem não exaustiva de atividades potencialmente realizadas pelos *Kreise* fazendo a ressalva de que tais atribuições podem variar de acordo com as legislações específicas de cada um dos estados alemães. De qualquer forma, fundados no princípio da autonomia acima referido, assim como nos ensina Krell, o *Landkreis* tem plenas condições para realizar o planejamento e a gestão das funções assim chamadas de "supralocais", tais como:

1. construção de estradas regionais (vicinais);
2. gestão de parques naturais;
3. controle da qualidade do ar;
4. transporte coletivo regional;
5. autorização de construções (alvarás);
6. emissão de porte de armas;
7. financiamento habitacional;
8. concessão de bolsas de estudos;
9. licenciamento de automóveis;
10. registro de estrangeiros, entre outras.

Vemos que esta esfera de gestão regional, o *Kreis*, realiza, nos limites de seu território, e por responsabilidade própria, quase que a maior parte das tarefas comuns que cabe ao conjunto de municípios a ele pertencentes. Além disso, como dissemos, os *Kreise* cumprem as tarefas que lhe são atribuídas pelo Governo do Estado onde se encontram, exercendo um papel específico de autarquia regional, neste caso, segundo o modelo de "desconcentração" do poder. Tudo isso ocorre no espírito da "cooperação federativa".

Quando exerce o papel de "distrito governamental" agindo em nome do Estado o *Kreis* pode, por exemplo, encarregar-se de tarefas como:

1. gestão de resíduos sólidos;
2. aplicação de multas por infrações contra a legislação estadual e federal;
3. defesa civil;
4. funções de compensação para diminuir as diferenças de capacidade administrativa dos municípios que o compõem através de subsídios financeiros;
5. funções de complementação, oferecendo serviços que alguns, ou a maioria dos municípios que o compõem não seriam capazes de resolver

sozinhos tais como: abastecimento de água, tratamento de esgotos, manutenção de escolas secundárias.

Como dissemos, o regime de funcionamento dos *Kreise* pode variar de um estado para outro. Tomemos, por exemplo, a Constituição do Estado de Brandenburgo que sintetiza o espírito norteador desta esfera de governo de caráter regional ao afirmar que o *Kreis*:

- a. incentiva e colabora com os municípios a ele pertencentes no cumprimento das suas tarefas;
 - b. complementa com sua ação direta a autonomia dos municípios que o integram;
 - c. contribui para uma solução justa das diferentes tarefas suportadas pelos municípios que o integram;
 - d. promove o desenvolvimento econômico, ecológico, social e cultural de seu território visando, particularmente, o benefício de seus habitantes.
- (Ref.: § 122, parágrafo 2 da Constituição dos Municípios de Brandenburgo)

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA ALEMANHA

Assim como no Brasil a Alemanha possui também os chamados consórcios intermunicipais atuando em uma ampla variedade de setores. Pode-se estimar que o número de consórcios em funcionamento ultrapasse a casa do milhar. Apesar deste elevado número ainda há reservas por parte de alguns prefeitos em utilizar os consórcios devido, em grande parte, à ignorância sobre as áreas em que podem atuar, bem como, devido a temores sobre possíveis problemas decorrentes da interação de vários municípios.

Uma abordagem proativa em relação aos consórcios ainda requer, em alguns estados da Alemanha, a superação da ideia de rivalidade intermunicipal em favor da cooperação das partes envolvidas tendo em vista os benefícios comuns. Isso depende, naturalmente, da qualidade dos parceiros, da capacidade de negociação entre consorciados com vistas ao justo equilíbrio de forças entre os mesmos e à redução de eventuais riscos de cisão que prejudicariam as populações beneficiadas.

Importante dizer que o direito alemão procura agasalhar diversas formas de associação de municípios segundo a complexidade da política em questão e da duração da mesma no tempo e no espaço. Podemos falar em diversos níveis de gestão compartilhada e cooperação intermunicipal dentre os quais os

consórcios e os Landkreise são apenas alguns deles. Vejamos no quadro a seguir uma escala gradual de complexidade para cooperação intermunicipal que parte da tomada de decisões conjuntas entre dois ou mais municípios, até a figura superior dos Landkreise com toda sua complexidade político-institucional.

						Landkreis
						Autarquia Regional
						Multi-Consórcio
						Consórcio
						Associação
						Cooperação
Decisão conjunta						

Seja qual for o formato ou complexidade da cooperação intermunicipal, existirão sempre quatro razões para motivá-la:

1. a primeira é de ordem financeira já que muitos municípios não conseguem a autonomia de recursos desejável quando operam de forma isolada;
2. intimamente ligada à primeira, temos os imperativos práticos quando se trata de realizar tarefas que podem ser mais eficientes quando feitas em coletivos intermunicipais;
3. um terceiro aspecto diz respeito à matriz energética e à economia de recursos associada à expansão de oferta com melhor relação custo-benefício para os cidadãos;
4. finalmente, a cooperação regional se coloca como meio para se conseguir ganhos de escala em qualquer política pública, no mesmo espírito, no caso alemão, que inspira a integração europeia em nível supra-nacional.

ARRANJOS REGIONAIS NO ESTADO DA BAVÁRIA: UM EXEMPLO PARTICULAR

O Estado da Bavária, no extremo sul do país, faz fronteira com a Áustria e destaca-se dentre as demais unidades da federação alemã por diversas razões. Além da cultura marcante nos campos da gastronomia, dos trajes e da



música, a Bavária possui grande autonomia no que tange a organização política e administrativa, como se o povo bávaro fosse uma “nação” à parte. Exemplo disso é o Partido Social Cristão da Bavária que existe somente naquele estado e possui tradicional força política enraizada na cultura cristã da região. No plano federal o partido CSU opera em coligação permanente com o partido da União Democrata Cristã – CDU, que tem abrangência nacional.

A capital da Bavária é a famosa cidade de Munique, em alemão, *München*. O termo vem da palavra *monk*, ou monge. Mais precisamente *München* significa “pequeno monge”, e recorda a presença importante dos mosteiros beneditinos e franciscanos que se instalaram na região a partir do século XII.

As capitais europeias mais próximas de Munique são Praga, na República Tcheca, a cerca de 298 km a nordeste e Viena (Áustria) a cerca de 355 km a leste. Trata-se portanto de um centro bastante próximo do eixo oriental europeu. Berlim, capital da Alemanha, dista a cerca de 500 km ao norte. O número de habitantes da cidade de Munique ultrapassou, por volta de 1854, a fronteira dos 100 mil, tendo nessa altura obtido o *status* de grande cidade (*Grosstadt*). Desde 1960 que a cidade passou a contar com mais de um milhão de habitantes.

Munique é sede do governo do Distrito Administrativo da “Alta Bavária” (*Oberbayern*), bem como do *Landkreis* de Munique. Fundada em 1.158, Munique conta com cerca de 1,2 milhões de habitantes, número que monta aos 2,3 milhões se incluirmos sua área metropolitana. É a maior cidade da Bavária, e a terceira maior da Alemanha, depois de Berlim (com cerca de 3 milhões de habitantes) e de Hamburgo (com 1,5 milhões de habitantes).

No estado da Bavária existem setenta e um “*Landkreise*”, cada um deles com um “prefeito” e com um “conselho” eleitos diretamente. O “*Landkreis*” de Munique conta com sessenta “conselheiros” (*Landrat*). Os conselheiros são uma espécie de deputados regionais. Como em todos os “*Landkreise*”, este de Munique tem a função política de agrupar e coordenar os interesses dos municípios de modo a fortalecer sua representatividade nas instâncias de diálogo e negociação com a capital do Estado da Bavária.

Ao mesmo tempo, o “*Landkreis*” se coloca como aglutinador de forças políticas locais nas relações inter-federativas com o Governo do Estado. Como já dissemos, na Alemanha, algumas cidades de maior porte assumem o papel e as funções de um “*Landkreis*” e não se associam a outras. São as chamadas Cidades-Livres (*Kreisfreie Städte*), que na Bavária chegam a um total de vinte e cinco. Em torno destas cidades, que podem ser vistas como polos regionais, organizam-se os *Landkreise*. Assim ocorre com Munique, uma cidade-livre que tem ao seu redor o *Landkreis de Munique* composto de vinte e nove municípios, alguns bastante pequenos com 5 a 10 mil habitantes. A maior parte da área do *Landkreis* Munique é coberta com florestas e nela habitam cerca de 300 mil pessoas.

No estado da Bavária, além dos *Landkreise*, há uma particularidade que não se observa em outros estados. Trata-se de uma terceira instância administrativa de caráter regional, situada entre os *Landkreise* e o Governo do Estado, os já mencionados Distritos Administrativos. Estes distritos guardam semelhança às Regiões Administrativas criadas em vários estados do Brasil. A diferença é que estes Distritos Administrativos possuem também uma Câmara Distrital eleita diretamente e um Presidente Distrital. No estado da Bavária existem sete Distritos Administrativos cobrindo todo seu território.

Em suma, neste particular estado alemão temos os municípios, as cidades livres, os *Landkreise* e os Distritos Administrativos, todos os quatro níveis podendo ser considerados instâncias de governo local (ou regional). Estas nuances da organização político-administrativa obviamente guardam relações com a racionalidade da elaboração e gestão das políticas públicas no modelo federativo alemão.

A RELAÇÃO ENTRE METRÓPOLE E PERIFERIA: O CASO DA CIDADE DE *UNTERSCHLEISSHEIM* E MUNIQUE

A cidade com complicado nome de *Unterschleissheim* localiza-se a 15 km de Munique e a 25 minutos do Aeroporto Internacional que serve a Bavária e todo o sul da Alemanha. Ela faz parte do *Landkreis* Munique e fica ao norte da capital. Com uma área de 14 quilômetros quadrados e 25.777 habitantes, oferece 14.000 postos de trabalho em suas cerca de 6.000 empresas. Com um orçamento anual de EU 61.160 milhões faria inveja aos prefeitos brasileiros de cidades com porte semelhante. Isso porque em reais, este orçamento seria equivalente a R\$ 134,5 milhões considerando que o orçamento municipal médio por habitante no Brasil é de R\$ 1.000,00. Uma cidade com o mesmo porte no Brasil não terá à sua disposição muito mais do que 27,7 milhões, valor cinco vezes inferior, exceção feita aos municípios com direito a *royalties* do petróleo ou usinas hidrelétricas.

Orçamento da Cidade de Unterschleißheim

Orçamento Total 2011

Orçamento Operacional:	63.153.100 EUR
Orçamento de Capital:	30.972.200 EUR

Principais Receitas 2011

Cota Municipal do Imposto de Renda:	14.180.000 EUR
Imposto sobre funcionamento de Empresas:	24.000.000 EUR
Receitas com Capital Imobilizado:	17.300.000 EUR
Imposto sobre Propriedade do Solo:	2.811.000 EUR
Subsídios Federais para Investimentos:	1.752.400 EUR

Principais Despesas 2011

Transferências para o Kreis e para o Governo do Estado de percentual do Imposto sobre Funcionamento de Empresas (Gewerbesteuerumlage):	29.170.000 EUR
Custos com Pessoal:	6.543.700 EUR
Construções:	3.170.500 EUR

Dívidas 2011

Dívidas até 31.12.2010:	25.075.972 EUR
-------------------------	----------------

Unterschleissheim conheceu um crescimento maior nas décadas de 1970 e 1980 graças às interligações com o transporte público ferroviário. Desde 1990 permanece com o número de habitantes na faixa do 25.000 sendo que abriga múltiplas nacionalidades: 14% de estrangeiros de 101 nações principalmente Turquia, Áustria, Sérvia, Croácia e Itália.

Do total de seu orçamento cerca de 85% é gasto com custos administrativos, pessoal e operação dos serviços públicos. O orçamento para investimento fica na casa dos 15% do total, percentual significativamente maior que a média brasileira. As principais fontes de recursos do município são: 22,5% do Imposto de Funcionamento de Empresas; 21 % de taxas municipais e 10 % referentes às transferências do Imposto de Renda feitas pelo governo do Estado. Importante dizer que no regime tributário alemão, o Imposto de Renda é arrecadado pelo governo federal e repassado aos governos estaduais que fazem as transferências aos respectivos municípios segundo critérios próprios que visam a distribuição de renda de forma justa e investimentos segundo as demandas locais.

Este município contribui com uma cota para o *Landkreis* de Munique de cerca de 17% do total de seu orçamento com destinações específicas conhecidas pelo cidadão no momento das transferências: cerca de 4% financia o pessoal do *Kreis*, outros 4% vão para locações de edifícios para uso público, aproximadamente 2% para obras, 2% para manutenção de edifícios, 2% para tratamento de resíduos sólidos, 1% para transferências às associações conveniadas 1% e o restante para gastos menores.

As atribuições próprias do município estão definidas no artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, entre elas a segurança e ordem pública, corpo de bombeiros, transporte público, serviço básico de saúde, assistência social, ajuda à juventude e aos idosos. Destaca-se entre as atribuições municipais a política de cultura e programas culturais em parceria com as associações civis que chegam a 100 eventos por ano com aproximadamente 60 mil participantes de várias cidades da região, inclusive Munique. A cidade realiza ainda feiras e congressos tendo um local especial para este fim.

Assim como outros municípios alemães, o investimento em inovações no campo energético é bastante alto. Por exemplo, hoje se faz o aquecimento de vários prédios públicos com o calor subterrâneo. Esta iniciativa em favor da sustentabilidade demandou o investimento estadual e federal de cerca de EU 21,7 milhões. A cidade contribuiu com uma contraparte de EU 6,6 milhões. Graças a tecnologia utilizada o calor é captado a 2.000 metros de profundidade.

Trata-se da energia geotérmica onde a água é retirada com 80° C e chega à superfície do solo com 25°C. Apesar da perda de calor através de vapor trata-se de uma fonte eficiente típica da região. Durante o inverno o calor obtido não é suficiente e deve ser complementado com outras fontes de energia. O lençol freático de águas quentes vem desde Salzburg, na Áustria, passa pela Bavária e chega ao rio Danúbio. Esta mesma água é utilizada em outros locais para banhos terapêuticos, dentre eles a famosa cidade de Baden-Baden na Floresta Negra.

Com estes e outros cuidados ecológicos, a cidade realiza seu balanço ambiental no qual se considera também a utilização da energia solar, os controles de CO2 e a coleta seletiva de resíduos sólidos iniciada na década de 1990. Para a gestão dos resíduos investiu-se em uma usina de incineração e distribuição para reciclagem o montante de EU 300 milhões. Este município é apenas um exemplo de milhares de governos locais que, na Alemanha, encabeçam os processos de desenvolvimento com base em novos conceitos de sustentabilidade como por exemplo as Agendas 21 Locais.

A questão do desenvolvimento socioambiental diz respeito ao exercício da solidariedade no cotidiano das pessoas, à revisão dos padrões de consumo e à cultura política de um país. Por isso a Alemanha, a Itália, os países da Escandinávia e outras nações europeias apostam na importância estratégica das cidades e territórios na formulação e gestão de políticas públicas sociais, ambientais e econômicas. O pequeno município de *Unterschleissheim* dá um bom exemplo disso com sua política de Desenvolvimento Econômico chamada *Grow with us!*

Com uma forte estratégia de *marketing* a prefeitura promove uma comunidade de inovação tecnológica voltada à produção de *software* e *hardware* envolvendo. Mais de 600 pequenas e médias empresas fazem parte deste *cluster* aproveitando-se do fato que a Microsoft tem sua sede localizada na região. O comércio internacional é intenso com os EUA, Rússia e China através de escritórios de representação destes países instalados na cidade. Além destes aspectos comerciais no plano da cooperação municipal internacional *Unterschleissheim* tem como cidades irmãs Le Crès (França), Pecs (Hungria) e Luca (Itália).

Ainda no âmbito econômico, a parceria público-privada foi utilizada na construção do parque de exposições. A empresa responsável pelos investimentos irá gerenciar a infraestrutura do parque através de um contrato de concessão de 30 anos. O município tem a opção de retomar a planta em 10 ou 20 anos, se assim desejar, devendo remunerar a empresa pelo período fal-

tante. Os custos fixos do parque são pagos pela cidade chegando a aproximadamente EU 1 milhão por ano.

AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS E OS DESAFIOS PARA AS AUTORIDADES LOCAIS

Nos próximos anos e décadas um dos principais desafios para os municípios, as cidades e os *Landkreise* alemães serão as mudanças demográficas que já vem ocorrendo nas últimas décadas. Os analistas afirmam que tais mudanças irão caracterizar-se, principalmente, pela continua diminuição da população e pelos avanços dos recursos médicos para o controle ou retardamento dos processos de envelhecimento. De acordo com estimativas do Escritório Federal de Estatística a população da Alemanha que hoje está na faixa dos 82 milhões poderá reduzir-se para 72.4 milhões em 2060 com uma queda mais expressiva no território da antiga Alemanha Oriental.

Uma das razões para esta previsão é a queda constante da taxa de natalidade de 1,4 filhos por mulher, apesar das políticas de promoção da família. Um impacto imediato nas políticas locais será, com toda a probabilidade, o aumento do número de pessoas dependentes de assistência social. A atual proporção na relação de pessoas com 20 e 65 anos de idade deverá dobrar até 2060. Reforçam tais mudanças demográficas os processos de migração interna que se intensificam na Europa em movimentos populacionais no sentido leste-oeste, bem como, em processos migratórios para as áreas metropolitanas.

Esta tendência deverá prosseguir e não se vislumbram caminhos para sua inversão. Uma hipótese seria a promoção do crescimento do número de nascimentos nas famílias. Porém há uma questão cultural em jogo decorrente da ocupação profissional das mulheres e das uniões tardias dos casais. Como agravante, as crianças que estão deixando de nascer hoje representam uma grande lacuna na paternidade/maternidade do futuro. Por outro lado, as políticas de controle da imigração são extremamente delicadas por envolverem a defesa dos direitos humanos. É internacionalmente reconhecido o exemplo da Alemanha na promoção da dignidade da pessoa conforme prescreve o Artigo 1º. da Lei Fundamental de 1949.

Não resta dúvida que serão grandes as consequências das mudanças demográficas para todo sistema de infraestrutura municipal instalado no país. Pode-se prever, por exemplo, que a competição por trabalhadores municipais qualificados venha a crescer. Por outro lado, professores, famílias e crianças

em processos de migração irão alterar todo o regime escolar. Além disso a concorrência no mercado de trabalho deverá se acirrar entre os residentes que permanecem no país. A infraestrutura urbana ficará proporcionalmente mais cara com a queda do número de contribuintes que rateiam os investimentos e a manutenção de equipamentos públicos. O mercado imobiliário e as habitações de interesse público serão certamente afetados. Por último, mas não menos importante, ocorrerão necessariamente mudanças em termos de quantidade e qualidade dos serviços municipais a serem oferecidos no plano local e regional.

Do ponto de vista global o desequilíbrio entre nações ganhadoras e perdedoras em processos migratórios tomará muito tempo, talvez gerações, para ser superado. Os ajustes de preço na prestação de serviços públicos e privados voltados às populações idosas terá reflexos internacionais. Serão necessárias reformulações nas políticas de integração para deficientes físicos, assistência social, segurança social na velhice e invalidez. Em suma, nos parece impossível prever exatamente os efeitos dos processos migratórios mas, de toda forma, eles exigirão grandes esforços de organização e reorganização em nível local e regional alemã e europeia com repercussões globais.

CONCLUSÃO

Nesse artigo procuramos oferecer uma visão introdutória e bastante geral sobre a questão dos arranjos regionais alemães, dando destaque para a figura dos *Landkreise*. Iniciamos com questões conceituais e passamos aos princípios filosóficos que inspiram estes arranjos regidos pela Lei Fundamental alemã, a subsidiariedade e a autonomia. Chegamos então à definição das competências formais dos *Kreise* e tratamos de alguns exemplos concretos de um estado e de uma cidade alemã. O papel articulador dos *Landkreis* foi ilustrado através de uma alegoria com o corpo humano onde esta esfera regional corresponderia à cintura. Procuramos tornar evidente que a complexidade do sistema Federativo alemão, que prima pela descentralização e autonomia efetiva das esferas subnacionais de governo, passa necessariamente por esta esfera intermediária entre os estados e os municípios.

O tema dos consórcios intermunicipais foi também tratado de modo breve e apontou-se para o fato de que o direito alemão prevê, ao lado dos consórcios, diversas formas de cooperação intermunicipal que são adotadas segundo a complexidade, o custo e a duração da política pública regional que se tem em vista. Vimos que a liberdade de contratar dos municípios alemães

decorre da própria autonomia garantida aos governos locais pelo Artigo 28 (II) da Constituição Federal (*Gemeinde Selbstverwaltung*). Observando a Alemanha vis a vis à situação do Brasil ocorreu-nos cogitar que o sucesso dos consórcios e outros arranjos regionais alemães decorrem desta autonomia que, no caso brasileiro ainda se coloca como uma pré-condição a ser alcançada. Em outras palavras, não basta que os municípios brasileiros possuam o *status* de ente da Federação do ponto de vista constitucional: precisam exercê-lo de fato do ponto de vista político, tributário e administrativo para que atinjam uma capacidade efetiva de pactuar horizontal e verticalmente com outros entes federativos.

Neste sentido podemos apostar que a emancipação dos municípios brasileiros deverá passar pelo fortalecimento das associações regionais na forma de consórcios públicos ou outros institutos. A história alemã aponta nesta direção dizendo que a “união faz a força”. Naquele cenário, os *Länder* jogam um papel fundamental em favor dos governos locais. Ao longo de todo artigo foi reforçada a ideia da integração entre municípios, bem como, da articulação entre os municípios e estados da Federação. As palavras integração e cooperação fazem parte da cultura política alemã desde o pós-guerra, tanto no plano nacional como internacional. Comparativamente ao Brasil temos observado, desde a Constituição de 1988, que diversos estados vem buscando caminhar nesta linha ao implantar instancias de planejamento e gestão descentradas com o intuito de dialogar de forma mais efetiva com os Municípios. São vários os desenhos, dentre eles, Escritórios Regionais de Governo, Escritórios Regionais de Planejamento, Regiões de Governo, Regiões Administrativas, Diretorias de Ensino, Diretorias de Bacia Hidrográfica, Diretorias de Departamentos de Estradas de Rodagem etc. Ao lado destas iniciativas permanece em aberto o complexo tema dos arranjos para governança de Regiões Metropolitanas.

Diante de um quadro federativo brasileiro ainda em processo de amadurecimento, o objetivo deste artigo foi, essencialmente, o de apontar para a necessidade de se conhecer outras federações onde a cooperação regional tem um papel estratégico para sustentação de todo edifício estatal. Este é sem dúvida o caso da Alemanha que, dada a proximidade cultural, econômica e histórica com várias regiões do Brasil, poderá merecer ulteriores estudos no sentido de se aprofundar este tema tão complexo e premente para o sucesso das políticas públicas sociais e econômicas deste país que se projeta como potência mundial do futuro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz, CARNEIRO, José Mario Brasiliense e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (Orgs). *O Impasse Metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo. 2000.
- DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E INFORMAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL DA REPUBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. *Perfil da Alemanha*. Societäts Verlag. Frankfurt/Main, 2000.
- HOFMEISTER, Wilhelm, CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo Fundação Konrad Adenauer. *Série Debates* n. 22, Vol I, abril 2001.
- KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- LANGENSHEIDTS Taschen-wörterbuch. Portugüiesisch-Deutsch, 1998.
- LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Coimbra Editora. Portugal, 1996.

José Mario Brasiliense Carneiro é advogado formado pela USP, Mestre em Administração Pública pela FGV e Doutor em Administração de Empresas pela mesma FGV. Realizou estudos de pós-Graduação na Universidade de Economia e Administração de Viena e na Pontificia Universidade Lateranense de Roma. Foi Consultor da FUNDAP e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer entre 1992 e 2002, ano em que fundou a Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública.

Günter Dill - Cientista político, tendo sido professor e pesquisador por vários anos na universidade Frankfurt nas disciplinas de teoria política e movimentos sociais, bem como na Universidade de Mainz, em disciplinas sobre América Latina e *Political Risk Analysis*. Desde 1986 vem colaborando com a Fundação Konrad Adenauer, tendo sido Diretor Internacional para Política Municipal.