

Política municipal na Alemanha

GÜNTER W. DILL

■ A autonomia administrativa municipal, que exerce uma influência decisiva na imagem da política, da administração e da sociedade na Alemanha, tem uma longa tradição. Considera-se que seu surgimento ocorreu com a chamada Lei Orgânica de Stein¹, a qual constituía o cerne de uma reforma administrativa realizada em 1808 e tinha por fim criar vínculos mais estreitos entre as municipalidades e o Estado nos anos turbulentos após a derrota da Prússia para o exército francês comandado por Napoleão².

-
- 1 N. do trad.: Foram criadas e implantadas na antiga Prússia, entre os anos de 1807 e 1819, diversas reformas administrativas denominadas “Reformas Prussianas” (*Preussische Reformen*) e voltadas para uma reestruturação – de inspiração liberal – da administração e do sistema de produção agrícola e industrial da Prússia. Foi uma reação direta às derrotas sofridas pelos prussianos diante das investidas de Napoleão, pois esses insucessos militares evidenciaram que a Prússia precisava pôr em marcha um processo de racionalização administrativa para fazer frente ao inimigo francês. Dentre as reformas, insere-se a chamada *Stein’sche Städteordnung* (“Lei Orgânica de Stein”, em tradução livre), que foi concebida sobretudo pelo Barão Karl vom Stein e pelo Barão Karl August von Hardenberg. O objetivo principal da Lei Orgânica de Stein era a reestruturação da autonomia administrativa das cidades, visando-se a alcançar uma fusão dos diversos territórios e, conseqüentemente, a criação de um Estado unificado. Através dessa estratégia, esperava-se também superar a separação entre sociedade e Estado e, assim, criar uma “nação”, fomentando-se a identificação dos cidadãos com o Estado mediante a participação ativa das cidades e dos cidadãos nos assuntos administrativos.
- 2 A Lei Orgânica § 27 reza, entre outras coisas, o seguinte: “Cabe (a todo cidadão) [...] assumir cargos públicos municipais, na medida em que (o cidadão) seja convocado para tais, e submeter-se às tarefas que lhe sejam conferidas em prol do melhor da coletividade municipal [...].” O § 191 concretiza o §27, na medida em que ali se afirma que “a todo cidadão caberia (a tarefa) de assumir cargos públicos municipais e realizar sem remuneração aquelas tarefas, para as quais não há nenhum vínculo de proventos por serviços prestados.” A Lei Orgânica de 1808 certamente não foi um ponto de partida para a democracia municipal! A cidade da Lei Orgânica de Stein era “uma cidade bastante pequena, em que um direito – devidamente classificado – à autonomia administrativa somente era conferido àquele cida-

Não obstante, no âmbito do processo de democratização geral ocorrido no século XIX, a política municipal também ia se tornando cada vez mais democrática, o que ocorreu de forma diferenciada em suas diversas etapas e nos diferentes estados. O desenvolvimento mais rápido se deu em Württemberg, onde já por volta de meados do século XIX todos os habitantes (do sexo masculino) possuíam de fato o mesmo direito de voto. Além disso, os prefeitos (que em alemão ainda não eram chamados de “Bürgermeister”, mas “Schultheissen”) eram eleitos diretamente pelo povo – até o ano de 1907 para um cargo vitalício –, o que também se justificava com o direito universal e equânime de voto. Segundo o argumento então em voga, quem tivesse de se apresentar novamente como candidato teria de cativar simpatias junto aos cidadãos, incluindo os funcionários municipais.

Ao longo do processo de industrialização e mobilidade demográfica, também foram atribuídas tarefas totalmente novas aos municípios, tais como a construção de moradias e o planejamento urbano, a disponibilização e a exploração de zonas industriais, bem como a provisão de energia (gás e eletricidade). O abastecimento d’água e a destinação final de resíduos líquidos e sólidos alcançavam dimensões até então desconhecidas. Àquela época, que foi corretamente designada como “Revolução Industrial”, a política municipal na Alemanha – no sentido mais amplo do termo – pôde pôr à prova sua capacidade de adaptação e de desempenho³.

À luz do Direito Constitucional alemão, os municípios [alemães] atualmente são parte integrante do Executivo estadual [alemão], mas através do Artigo 28 da Lei Fundamental (Constituição Alemã; doravante LF) lhes são outorgadas funções políticas adicionais. Desta maneira, a esfera local não abrange somente órgãos administrativos, tais como administrações (prefeituras) de municípios associados (chamados de *Gemeinden*), administrações (prefeituras) de municípios

dão já desde muito tempo estabelecido com domicílio e patrimônio. Somente este possuía direito ativo e passivo de voto, o que àquela época, na maioria dos casos, não passava de 10% dos habitantes.” (Klaus Tenfelde)

“Duas décadas mais tarde Stein ainda pôde dar-se conta de um fato com muita clareza: enquanto isso, o ‘quarto estamento’ já estava batendo aos portões das cidades, e assim Stein conjurava ‘os perigos [...] que surgiam com o crescimento do número e das exigências oriundas da classe mais desfavorecida da sociedade burguesa. Nas cidades, tal classe é constituída pela plebe sem teto e sem propriedade [...]. Ela fomenta e nutre em si a inveja e a cobiça [...]’

3 No fundo, o princípio da “competência universal” municipal significa apenas que o município não está restrito a tarefas especiais, mas sim que sempre pode atuar em qualquer esfera local. Também pode, portanto, adquirir novas tarefas. De acordo com esse pensamento, o leque de tarefas municipais não está definido de forma definitiva, podendo, ao contrário, transformar-se acompanhando a evolução social.

autônomos (chamados de *Städte*) e administrações (governos distritais) de distritos administrativos (chamados de *Kreise*)⁴. Ela inclui igualmente órgãos políticos eleitos democraticamente, tais como câmaras de vereadores dos municípios associados, câmaras de vereadores dos municípios autônomos e câmaras de representantes distritais. Embora não tenham o *status* jurídico, tais câmaras possuem a função e a estrutura organizacional de parlamentos. Com a marcha triunfal da Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha⁵, estabeleceram-se prefeitos eleitos por voto direto e com dedicação exclusiva ao cargo, que ficam à frente do órgão político por eles representado, coordenando, ao mesmo tempo, a administração municipal.

Os direitos soberanos que estão à disposição dos municípios, para “sob sua própria responsabilidade regulamentar todos os assuntos da comunidade local”, como consta na alínea 2 do supramencionado Artigo da Lei Fundamental, podem ser resumidos desta forma:

- **PODER DE LEGIFERAR:** direito conferido aos municípios para atuar como instância regulamentadora através de estatutos;
- **Poder de planejar:** direito conferido aos municípios para elaborar planos diretores urbanos sob sua própria responsabilidade, visando a ordenar e configurar o território municipal;
- **PODER DE FINANCIAR:** direito conferido aos municípios para realizar autonomamente, no âmbito do orçamento autorizado por lei, procedimentos relativos a receitas e despesas;
- **PODER DE TRIBUTAR:** direito conferido aos municípios para arrecadar remunerações, taxas e determinados impostos;

4 N. do trad.: Embora tenham, a título de prefeitura ou governo municipal, uma administração própria, ou seja, uma *Gemeindeverwaltung*, as *Gemeinden* (literalmente: “municípios”; sing. *Gemeinde*) estão agrupadas em distritos, os chamados *Kreise* (sing. *Kreis*), que contam com uma administração superior, chamada de *Kreisverwaltung*, que engloba todas as *Gemeinden* integrantes de um *Kreis*. Uma *Stadt* (literalmente: “cidade”; pl. *Städte*), por seu turno, possui uma única administração própria e autônoma, chamada de *Stadtverwaltung*, isto é, prefeitura ou governo municipal. De maneira prática, tanto as *Gemeinden* quanto as *Städte* correspondem, no Brasil, ao termo “municípios”.

5 N. do trad.: Designa-se como “Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha” (*Süddeutsche Ratsverfassung*) uma constituição municipal monista, na qual todas as competências decisórias e executórias estão nas mãos de um único órgão: a Câmara de Vereadores. O prefeito é eleito diretamente pelo povo, tornando-se presidente da Câmara de Vereadores com direito a voto. A “Constituição Parlamentar do Sul da Alemanha” encontra-se vigente nos estados federados da Baviera de Baden-Württemberg, ressaltando-se, porém, que a posição do prefeito assumiu, ao longo do tempo, um caráter mais forte.

- **PODER DE ORGANIZAR:** direito conferido aos municípios para regulamentar sua organização interna, conforme as condições e exigências locais;
- **PODER DE SELEÇÃO DE RECURSOS HUMANOS:** direito conferido aos municípios para escolher autonomamente os recursos humanos necessários, contratá-los para diferentes tarefas e até demiti-los.

Os direitos soberanos municipais encontram limites sistêmicos nas competências que estão inseridas nos níveis subordinados do Governo Estadual, do Governo Federal e da União Europeia (UE). Em decorrência de impasses e situações de emergências financeiras, os municípios alemães em geral e os distritos administrativos também podem ver surgir restrições adicionais não intencionais, mas de peso.

O leque de tarefas públicas que devem ser realizadas pelos municípios é amplo e multifacetado:

- **ADMINISTRAÇÃO GERAL**, inclusive reforma administrativa;
- Direito, segurança e ordem pública, em que se inserem, p. ex.: registro de dados dos cidadãos, serviço de registro civil, inspeção do trabalho, meio ambiente e direitos do consumidor, proteção contra incêndios e serviços de emergência e primeiros socorros;
- **ESCOLA, EDUCAÇÃO E CULTURA**, p.ex. construção e manutenção de prédios escolares, construção e preservação de bibliotecas, instalações para ensino de adultos, museus e teatros;
- **LAZER E ESPORTE**, p.ex. construção e manutenção de equipamentos esportivos, quadras infantis, piscinas e áreas verdes;
- Setor de ação social, sobretudo subsídios sociais, mas também serviços de assistência social, tais como assistência familiar, serviços de cuidadores para enfermos e idosos;
- **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES E JOVENS**, principalmente programas sociais para estes grupos como ofertas nas áreas de lazer, recreação, educação, intercâmbio de experiências, mas também a instalação e manutenção de creches e pré-escolas;
- **HOSPITAIS**, sobretudo a garantia de assistência hospitalar através de participação nos investimentos no setor;
- **DESENVOLVIMENTO URBANO, CONSTRUÇÃO, MORADIA E MOBILIDADE URBANA**, ressaltando-se o controle e a coordenação do uso do solo, da construção civil, do setor de trânsito e do pagamento de auxílio-moradia;

- **ABASTECIMENTO E ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS**, incluindo, sobretudo, o abastecimento d'água, o fornecimento de energia e a eliminação de resíduos sólidos;
- **FOMENTO AO SETOR EMPRESARIAL**, principalmente a preservação das unidades já existentes, o assessoramento de empresas e a promoção de áreas empresariais⁶.

Os recursos financeiros de que os municípios dispõem para a realização das tarefas acima descritas são oriundos de diferentes fontes. Podem ser resumidas da seguinte maneira:

- **RECEITAS DE IMPOSTOS**, provenientes principalmente do imposto sobre empresas e do imposto territorial (enquanto tributos realmente municipais), assim como oriundas do imposto de renda e do imposto sobre o valor agregado (enquanto tributos arrecadados pelo poder central);
- Receitas de taxas, oriundas p. ex. da taxa de coleta do lixo e limpeza urbana, bem como de determinadas contribuições, p.ex. oriundas da realização de obras e da construção de estradas;
- Receitas de dotações financeiras, principalmente sob a forma de subsídios gerais e especiais, tanto da área federal quanto da estadual;
- **RECEITAS QUE FLUEM ATÉ OS MUNICÍPIOS POR OUTRAS VIAS**, sobretudo através de atividades empresariais, mas também através de proventos oriundos de alienações e da obtenção de empréstimos.

6 Aquelas tarefas no âmbito da autonomia administrativa que estejam acima da competência dos municípios são assumidas pela esfera do distrito administrativo (Landeskreis). É nesse sentido que também se designa o distrito administrativo, de forma correta, como uma associação intermunicipal (*Gemeindeverband*). Não obstante, a essência da autonomia administrativa não pode ser prejudicada; e em cada caso específico, a transferência de tarefas para uma esfera superior carecerá de uma justificativa pormenorizada. A jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão é inequívoca e muito clara com a decisão tomada por essa Corte em 1988, a qual ficou conhecida como “Sentença de Rastede” (designada com o nome do município de Rastede, situado na região de Oldenburg, Estado da Baixa Saxônia, que tinha recorrido à Corte Suprema alemã contra o Legislativo baixo-saxão, por entender ser uma violação do Art. 28, § 2 da LF o fato de a atribuição da tarefa de coleta de resíduos sólidos ter sido transferida para o Governo Distrital). Apesar dessa corroboração da autonomia administrativa municipal por parte do Tribunal Constitucional Alemão, não se pode negar um enfraquecimento latente da autonomia administrativa municipal por parte dos Estados, do Governo Federal e da União Europeia.

Na Alemanha, os municípios em geral e os distritos administrativos são, paralelamente à UE, ao Governo Federal e aos Estados, o quarto nível administrativo; servem, deste modo, como uma ponte de ligação direta com os demais cidadãos europeus. Na Alemanha, a vida social está organizada em mais de 12.000 municípios, incluindo os chamados municípios “não associados” e os chamados municípios “autônomos”. Se, por um lado, os municípios alemães são ativos no âmbito europeu, por outro lado também são afetados por sua inserção na UE. Quem, senão os municípios, pode cuidar de que a Europa realmente esteja presente naquele espaço, em que acontece tudo na vida cotidiana dos cidadãos e das empresas? São os municípios e os distritos administrativos que têm contato direto *in loco* com os cidadãos e as empresas, funcionando como elo entre a UE e os municípios. A esfera municipal é o embrião da convivência entre os cidadãos dentro da Europa. Ademais, a vida nesse continente é marcadamente urbana, já que cerca de 60% dos europeus vivem em conglomerados urbanos com mais de 50.000 habitantes. As cidades são o centro do crescimento econômico, mas também podem ser confrontadas com uma concentração de dificuldades econômicas, sociais e ecológicas.

Tanto na agenda política nacional quanto na internacional, a descentralização e a autonomia administrativa municipal constituem uma grande prioridade. As causas são múltiplas, mas *uma* tendência parece ser o motivo mais forte para reformas políticas fundamentais: desde uns poucos anos, pela primeira vez na história da humanidade, a maioria da população mundial está vivendo em áreas urbanas.

Há muito tempo, as Nações Unidas e as agências internacionais de desenvolvimento estabeleceram em sua agenda a descentralização, o fortalecimento da autonomia administrativa municipal e participação cidadã como instrumentos, visando, entre outros, a alcançar estes objetivos:

- Modernização dos países;
- Combate à pobreza;
- Desenvolvimento econômico;
- Fortalecimento da democracia;
- Garantia da segurança urbana;
- Educação sanitária;
- Desenvolvimento da infraestrutura;
- Gestão de catástrofes;
- Luta contra a corrupção;
- Proteção ambiental;
- E *last, but not least* acesso a novas tecnologias.

No cenário descrito acima pode-se destacar a existência de as chances de que através da descentralização:

- Ocorra uma melhoria dos serviços públicos;
- O uso de verbas públicas seja conduzido com mais eficiência e conforme as necessidades;
- E possa ocorrer uma melhoria na participação política dos cidadãos.

E que essas chances sejam maiores que os possíveis riscos (que poderiam ocorrer p.ex. mediante uma dominância possivelmente mais forte de elites locais, uma “descentralização” da corrupção ou um enfraquecimento da coesão nacional).

Está-se diante, portanto, daquela situação aparentemente paradoxal em que, no momento atual, é justamente a esfera ocupante do nível mais baixo das ações públicas que cada vez mais é convocada a dar as respostas de alcance mais amplo para os desafios mais complexos do desenvolvimento!!!

Que benefícios e vantagens os atores envolvidos nesse processo vincularam aos processos de descentralização? Há um amplo consenso em relação àquilo que os efeitos de longa duração podem representar:

1. A descentralização desonera a esfera estatal de atividades rotineiras e permite um foco em ações estratégicas;
2. A descentralização garante aos recursos humanos da área de gestão local/regional a experiência de tomada de decisões políticas: mais responsabilidade e competência decisória também conduz a mais satisfação no trabalho; a proximidade local aumenta a confiabilidade das informações geradas e possibilita soluções sob medida para determinados problemas;
3. A descentralização (inclusive uma substancial descentralização fiscal) constitui o âmbito ideal para o desenvolvimento integral de um país;
4. A descentralização impede uma concentração excessiva de poder na esfera global do país;
5. A descentralização facilita uma maior participação cidadã;
6. A descentralização eleva a eficiência dos serviços prestados;
7. A descentralização simplifica a divisão de trabalho na coordenação dos assuntos públicos;
8. A descentralização faz uma ligação com estruturas participativas na esfera local, fortalece a coesão e a estabilidade social, e possivelmente também a conciliação no caso de interesses conflitantes;

9. A descentralização oferece a possibilidade de múltiplas inovações (mobilização da criatividade);
10. A descentralização facilita a mobilização de recursos locais para o desenvolvimento local;
11. A descentralização amplia a base de capacitação social;
12. A descentralização, associada a amplas possibilidades de participação, dá lugar à transparência e à clareza, e produz um compromisso salutar de respeito a padrões éticos na política e na administração;
13. A descentralização permite a representantes da sociedade civil atuarem como advogados dos cidadãos.

A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL AUTÔNOMA SOB A PRESSÃO DE REFORMAS

■ Há décadas, a paisagem administrativa na Alemanha vem passando por fases de mudanças e adaptações organizacionais de maior intensidade. Atribui-se esse fato principalmente a transformações sociais, tais como o desenvolvimento demográfico, a evolução tecnológica e a globalização. A pressão por reformas também se alimenta do alto endividamento das autarquias municipais alemãs.

Enquanto aumentam as expectativas de cidadãos e do empresariado no tocante a uma administração próxima do cidadão⁷ e não-burocrática, as possibilidades de se reagir a tais transformações são limitadas através da crescente escassez de recursos financeiros.

7 Quando se fala em gestão próxima do cidadão, isso então significa, entre outras coisas:

- A comunicação com os cidadãos, a informação prestada a eles e a participação cidadã em decisões administrativas (p.ex. orçamentos cidadãos);
- O fácil alcance espacial, distribuição e descentralização da oferta de serviços prestados pelas ações administrativas aos cidadãos (através de “casas do cidadão”, centros de serviços e instalações similares voltados para os cidadãos);
- A disponibilização de horários de atendimento dos setores de gestão e o mínimo possível de espera em benefício dos cidadãos;
- Instalações e equipamentos dos setores de gestão acessíveis e simpáticos aos cidadãos (p.ex. salas de espera) e uma oferta igualmente amigável aos cidadãos (p.ex. qualidade dos formulários, fichas etc.);
- Envidar esforços em prol de uma linguagem administrativa simpática aos cidadãos;
- Utilização de novas tecnologias visando a uma organização das atividades de gestão próxima dos cidadãos (p.ex. “*e-governance*” ou governança digital).

Nesse contexto, a diversidade de desempenho da administração pública é o foco central das críticas. Segundo as objeções feitas, há “procedimentos burocráticos”, “muito pouca atenção voltada para o cidadão”, “desempenho insuficiente”, “baixo nível de dedicação por parte dos funcionários”, o que pode ser resumido como uma crítica ao déficit de eficiência à pouca efetividade.”

Com vistas ao aumento do desempenho municipal, sugerem-se dois procedimentos: a modernização das instituições públicas e a privatização de atividades públicas.

Exige-se que a administração pública se organize efetivamente e empregue seus recursos com eficiência. Sobretudo progressos em tecnologias da informação e da comunicação possibilitam que explorem cada vez mais potenciais de otimização em prol de uma melhor qualidade, rentabilidade e celeridade na prestação de serviços.

Etapas da modernização administrativa

Em relação à robustez da autonomia administrativa dos municípios alemães, já é sintomático o fato após mais de dois séculos ter sido possível manter e aperfeiçoar sua essência, a despeito de todas as influências negativas.

Também as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial experimentaram diversas abordagens de reformas administrativas, o que é testemunhado também pelas declarações de missão concebidas pelas administrações, enquanto fatores impulsionadores das reformas desejadas.

Se após o ano de 1945, na fase de reconstrução da Alemanha, se exigia mormente uma “simplificação administrativa” no recém-adquirido Estado de direito, acabaram surgindo, na esteira da onda reformista dos anos 1960 e 1970, sobretudo estímulos à realização de reformas territoriais parcialmente drásticas. Por conseguinte, houve, mediante fusões ocorridas nos estados integrantes da então Alemanha Ocidental, uma redução do número de municípios em cerca de 65%, que passaram de mais de 24.000 para cerca de 8.500. A construção de escolas politécnicas de ensino superior e a almejada profissionalização do setor público também deveriam contribuir para uma melhoria do desempenho.

O debate sobre a modernização da administração municipal, dominante no cenário internacional já nos anos 1980 e marcado por reflexões sobre a gestão da iniciativa privada, somente veio a ficar plenamente em evidência na Alemanha durante os anos 1990, abalando fundamentalmente, no discurso da política administrativa, a confiança na administração tradicional.

O que ocorreu?

As administrações municipais alemãs (e mais tarde também as organizações administrativas estatais) mergulharam num rápido e radical processo de mudanças, que ainda hoje está acontecendo.

Como se fosse um incêndio de grandes proporções, ideias de novos modelos de gestão alastram-se pelas prefeituras alemãs, provocando o surgimento de administrações novas do ponto de vista organizacional.

A meta era livrar-se de estruturas burocráticas e, diferentemente do ocorrido até o presente, dar um enfoque mais fortemente voltada para ações com base em critérios de rentabilidade e qualidade⁸.

Nesse processo, tanto algumas concepções de gestão oriundas da iniciativa privada quanto novos modelos administrativos (mencionem-se aqui, por exemplo, os Países Baixos, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos ou a Nova Zelândia) assumem uma função exemplar⁹.

POLÍTICA MUNICIPAL E NOVOS MODELOS DE GESTÃO

■ Nos muitos debates sobre o *New Public Management* (NPM) ou novos modelos para a gestão pública, sobre suas vantagens e desvantagens, compatibilidade

<p>8</p> <p>Modelo tradicional de burocracia</p> <p>Orientação interna</p> <p>Mudança como ameaça</p> <p>Evitar riscos</p> <p>Convenções e regras estanques</p> <p>Bloquear novas ideias</p> <p>Obediência perante chefias</p> <p>Controle</p> <p>Pensamento voltado para atribuições</p> <p>Administrador</p> <p>Sistema fechado, tendência protecionista</p> <p>Autorreferencial</p>	<p>vs.</p>	<p>New Public Management/NPM :</p> <p>Orientação para os clientes/cidadãos</p> <p>Mudança como oportunidade</p> <p>Risco controlado</p> <p>Perspectiva de visão, missão</p> <p>Apoiar novas ideias</p> <p>Apoio através de chefias</p> <p>Confiança mútua</p> <p>Foco em resultados</p> <p>Prestador de serviços</p> <p>Sistema aberto ao mundo em volta</p> <p>Focado em um <i>feedback</i> do entorno</p>
--	------------	---

- 9 É possível entender a dimensão e o alcance das exigências feitas pelos esforços reformistas nos anos 1990 a partir de pelo menos 6 metas:
- Uma gestão profissional e responsável;
 - A avaliação administrativa com a ajuda de instrumentos e padrões (controle de *output*);
 - A emancipação e a descentralização de unidades administrativas;
 - O fortalecimento da ideia de concorrência;
 - O emprego de instrumentos de gestão da iniciativa privada;
 - Uma maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos.

ou incompatibilidade com o princípio da autonomia administrativa municipal, geralmente não se tem dado a devida atenção – pelo menos na Alemanha – ao aspecto da relação entre entidades representativas e administração.

Mas justamente o fato de a representação municipal na concepção alemã ser parte da administração municipal – diferentemente dos parlamentos das outras esferas! – é que também torna forçosamente necessário que redefina a relação existente entre política e gestão ao longo da modernização administrativa desejada. Essa redefinição foi pretexto para muitas incongruências e mal-entendidos, impondo um peso desnecessário para toda a discussão sobre a reforma.

Em termos bastante simples, isso vale especialmente para a restrição das competências da Câmara à exigência do “quê” das ações, portanto à formulação de metas estratégicas, ao passo que ao Executivo cabe o “como”, a operacionalização das metas exigidas pela política. Nessa forma exclusivista, esse tipo de atribuição de competências demasiadamente simplista apenas provocou desconfiança e novas relutâncias, ao invés de oferecer uma solução. Todavia, já se constitui um requisito para a implementação bem-sucedida de novos modelos administrativos o fato de que “o estabelecimento de metas estratégicas, a execução operativa e a apresentação de *feedback* têm de ser vistos como uma articulação baseada na divisão de trabalho em um contexto uniforme.

Conforme essa visão, caberá ao núcleo estratégico direcionar a forma de pensar e trabalhar da gestão executiva para um determinado rumo; por outro lado, esta será obrigada a ativar seu conhecimento da ‘frente de produção’ e estabelecer relações abrangentes, visando a continuar capacitando o núcleo gestor para a meta da administração.”¹⁰

Além disso, a discussão em torno da função estratégica dos órgãos representativos adquiriu, nesse ínterim, uma atualidade adicional também através do debate sobre ‘desenvolvimento sustentável’ na esfera municipal. E justamente o processo da Agenda 21 local, com sua meta baseada numa concepção de desenvolvimento municipal em que se integram elementos econômicos, ecológicos e sociais, coloca o trinômio Câmara de Vereadores – Administração Municipal – Cidadãos diante de desafios totalmente novos.

Embora muitos dos protagonistas da modernização administrativa ainda não tenham definitivamente dissipado suas dúvidas – e se é que, em face da diversida-

10 Hermann Hill, *Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune* [Modernização administrativa como oportunidade democrática no município] (1996), cit. feita com base em: Hermann Hill, *Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell* [Política e legislação no novo modelo de gestão], Speyer 1998, S. 9 (= Speyerer Arbeitshefte 114)

de de tarefas e da dupla base de legitimação da autonomia administrativa municipal (legitimada como organização política através de eleições e como organização de trabalho com base em cooperação e eficiência) realmente se pode falar de um município como “empresa prestadora de serviços” –, não se pode negar que duas lições foram aprendidas:

- A renúncia à “visão interna tradicional”, à visão de produtor, à perspectiva de fabricante, em benefício de uma orientação para fora, uma visão do usuário, uma perspectiva de utilização;
- E, por conseguinte, a revalorização do papel do cidadão: como “destinatário da concepção de serviços” (cliente, freguês, súdito), mas também como “correalizador do bem-comum, como coprodutor durante a concepção de serviços e simultaneamente como contratador político”¹¹

A valorização do engajamento dos cidadãos, ou seja, do papel dos cidadãos de maneira bem genérica no contexto do trinômio política – administração – cidadãos, provocou a criação de uma nova missão para o “município cidadão”.

O município cidadão tem principalmente estas cinco metas:

- Maior satisfação dos cidadãos com as prestações de serviços e os projetos de planeamento dos municípios (aceitação);
- Participação mais forte dos cidadãos na formação da vontade política e na revitalização da democracia municipal (democratização);
- Fortalecimento das redes de apoio dos cidadãos (solidariedade);
- Desoneração dos orçamentos municipais (eficiência);
- Melhores resultados políticos visando a metas políticas (efetividade).

Ainda fazem parte da imagem da nova administração municipal os seguintes aspectos:

- Desenvolvimento de perspectivas estratégicas de longo prazo e de um panorama geral, no qual se encaixem as metas de desempenho das unidades descentralizadas.
- Planeamento estratégico é igualmente tarefa da área administrativa e do setor político.

Nesse sentido, além de melhorar a capacidade da gestão municipal, também importa, ao se conceberem declarações da missão administrativa focadas no fu-

11 J. Bogumil, *ibid.*, p. 5.

turo, principalmente mobilizar, na esfera municipal, uma pluralidade de demais atores para atuarem na solução de problemas municipais (novas formas de participação cidadã, parcerias público-privadas, redes intermunicipais, parcerias municipais, entre muitos outros aspectos). Nesse contexto, o uso de tecnologias da informação e comunicação também vem-se revelando cada vez mais importante.

O perfil de exigências feitas ao prefeito e à esfera de liderança local também se diversifica com a adoção de tarefas adicionais:

- Diagnóstico precoce de situações problemáticas nos níveis local e regional (gestão de oportunidades) e elaboração da missão administrativa/perspectivas para o futuro dos municípios (na Europa/sob o signo da globalização etc.);
- Intenso cuidado com as relações entre administração municipal e cidadãos (cultura da comunicação) e entre a câmara dos vereadores e a administração municipal (cultura da confiança);
- Mobilização dos cidadãos e participação cidadã durante a criação de serviços municipais;
- Registro, avaliação e tratamento de reclamações dos cidadãos de modo focado e objetivo (gestão de reclamações);
- Comparação intermunicipal de desempenho (benchmarking);
- Novos instrumentos de liderança (assembleias de cidadãos voltadas para grupos-alvo, presença na internet; redes de cidadãos; *one-stop agency*; *city marketing*, enquetes de painéis do cidadão etc.);
- Novos perfis de exigências para a esfera de liderança (competência social, técnica e linguística).

Em resumo, parte-se aqui da concepção dos “municípios cidadãos” com sua tríplice definição de cidadão:

- Como cliente,
- Como contratador político e principalmente
- Como coprodutor dos assuntos municipais.

Esta concepção abre, de maneira potencial, uma pluralidade de novas possibilidades de cooperação, a fim de que – citando aqui as palavras de Renate Köcher, pesquisadora do Instituto de Pesquisas de Opinião Pública de Allensbach, – “os municípios não se tornem um mero setor de prestação de serviços, mas que eles sejam mantidos como cultura e espaço vital comunitário, onde a responsabilidade e a solidariedade também sejam fomentadas.”

POLÍTICA MUNICIPAL E MAIOR ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS

■ O envolvimento dos cidadãos nas cidades apresenta linhas de tradições diferenciadas, que são, em parte, muito antigas. Delas também fazem parte, à guisa de exemplo, as reformas concebidas por Stein e Hardenberg, mediante as quais os cidadãos, a partir de 1808, passaram a assumir tarefas administrativas nas cidades prussianas sem receber remuneração. Desde essa data, o número de voluntários e a importância de sua contribuição para o bem-comum sempre voltaram a sofrer fortes mudanças. Havia um número crescente de tarefas municipais que passaram a exigir profissionalização e especialização por parte dos gestores, e que não podiam ser realizadas por voluntários. Não se pode negar que ainda hoje há cidadãos que se engajam ativamente na construção do bem-comum.

Formas cooperativas da democracia, isto é, as múltiplas maneiras de envolvimento de diferentes grupos de cidadãos antes da tomada de decisões, estão-se tornando um elemento cada vez mais importante das ações municipais. O envolvimento exitoso de cidadãos caracteriza-se por uma apresentação precoce de informações e por transparência em torno dos procedimentos, assim como das metas e dos conteúdos dos procedimentos.

Essa evolução direcionada para mais participação cidadã e cooperação ocasionou uma mudança de paradigmas na concepção de gestão nas esferas estadual e municipal: estados e municípios precisam governar de forma cada vez mais orientada para os cidadãos e de modo cada vez mais cooperativo, para interagirem com uma cidadania consciente de seus valores e bem informada em um mesmo pé de igualdade.

Nesse caminho rumo ao “município cidadão”, alguns êxitos puderam ser alcançados, embora o percurso até a meta de revigoramento da democracia “a partir da base” não seja isento de contratemplos, e, além disso, a cessão de poder decisório para uma cidadania emancipada também não ocorra sem problemas.

Ainda não foi concluído o processo de complementação da democracia representativa mediante procedimentos de envolvimento baseados na democracia direta e na participação cidadã.

Desde o “orçamento participativo”, passando por “mesas redondas”, desde os “procedimentos de mediação”, passando pelas “oficinas cidadãs” e “células de planejamento”, desde a “participação digital” e o “*planning for real*” até as “consultas populares e os referendos”, já se podem utilizar atualmente bem mais de 100 procedimentos participativos, na tentativa de revitalizar a democracia (local) e – utilizando aqui o jargão midiático – “transformar cidadãos furiosos em cidadãos corajosos”.

As possibilidades de participação cidadã, que paralelamente ao estabelecimento do município cidadão passaram por uma enorme ampliação, perseguem pelo menos cinco metas:

1. Maior satisfação dos cidadãos com os serviços prestados pelo município;
2. Fomento do voluntariado social;
3. Mais forte participação das cidadãs e dos cidadãos na tomada de decisões políticas;
4. Desoneração dos orçamentos municipais através da cooperação prestada pelos cidadãos;
5. Melhores resultados políticos através de participação cívica nas decisões.

DESAFIOS GLOBAIS E POSSIBILIDADES LOCAIS DE ATUAÇÃO

As novas tarefas para a política municipal alemã no século XXI

Todos os grandes desafios e problemas, mas também todas as chances e perspectivas do desenvolvimento social na Alemanha se reproduzem em nossas grandes cidades e nos municípios em geral, bem como nos nossos distritos administrativos.

Pouco importa se são as transformações de uma economia globalizada, os impactos das mudanças demográficas ou as alterações climáticas: todos são visíveis nos municípios. E estes são responsáveis por possibilitarem as condições de vida in loco e caracterizam o cotidiano das cidadãs e dos cidadãos.

Mudanças são necessárias. No entanto, vivenciamos os desenvolvimentos da nossa atualidade como megatendências com grandes transformações em parte inusitadas e nunca antes vistas: alterações demográficas, globalização dos mercados, transformações estruturais da economia, tendências migratórias bem diferenciadas etc.

Tudo isso confronta nossas autarquias municipais com indagações inovadoras, que não podem ser respondidas a partir dos já conhecidos manuais de políticas municipais nem da autonomia administrativa municipal: quem sofre mais intensamente as consequências do declínio populacional? Como as cidades e os municípios em geral (e em especial na zona rural) logram êxito como local de produção com atrativos? Que formas de cooperação intermunicipal e de engajamento cidadão já estão disponíveis?

Acresça-se a isso o fato de os municípios alemães atualmente estarem passando por uma fase difícil. Ainda é preciso superar alguns ônus remanescentes da

reconstrução dos estados antes pertencentes à Alemanha Oriental. Muitos investimentos para projetos infraestruturais urgentes e parcialmente adiados durante muito tempo já deveriam ter sido realizados há muitos anos. O mesmo acontece com projetos de recuperação de municípios rurais e urbanos, sem se falar na superação das consequências advindas da atual situação dos refugiados.

Nos últimos 15 anos, as condições de trabalho nas administrações municipais alemãs passaram por permanentes mudanças, provocadas também pela modernização dos modelos de gestão à luz do *New Public Management*. Uma avaliação feita em toda a Alemanha sobre os efeitos da modernização ocorrida nas administrações municipais alemãs revela uma situação ambígua: as administrações municipais atualmente trabalham pautadas em maior rentabilidade e eficiência, e em grande parte (sobretudo graças à introdução de centros de serviços para os cidadãos) também de forma mais amigável aos cidadãos, mas praticamente sem mudanças em relação a um aspecto: a visão voltada para os funcionários.

Aqui são muito bem-vindas as reivindicações dos cidadãos por mais participação: afinal de contas, trata-se de “administração autônoma”, o que nunca é demais voltar a lembrar. Deve-se chamar a atenção principalmente para o risco de um otimismo exagerado, ao se tentar conceber teoricamente uma estrutura e uma grandeza “sustentáveis” para as coletividades locais. Tendo em vista a melhoria da efetiva realização das tarefas, uma centralização mais forte da estrutura organizacional de unidades municipais revela-se duvidosa em seu efeito!!

Nessas circunstâncias, não admira, absolutamente, que são justamente os pequenos/menores municípios que se mostram inflexíveis perante iniciativas voltadas para mais cooperação intermunicipal, pois por trás disso poderiam esconder-se intenções de fusões de municípios. E tais ideias alimentariam os grandes temores, provocados pelas drásticas experiências registradas nos anos 1970 com as reformas territoriais, de perda da autonomia municipal!!

○ desafio dos municípios através das alterações demográficas (AD)

As consequências e os impactos das alterações demográficas somente podem ser abordados aqui de maneira muito sucinta. Em todo caso, não resta dúvida de que as AD interferem em praticamente todas as áreas da nossa vida: economia, gestão, construção e moradia, mobilidade urbana, assistência às crianças e aos jovens, saúde e ação social, política para a terceira idade e, por fim, o amplo setor do engajamento de voluntários.

Considerando-se o êxodo e o esvaziamento em massa de zonas rurais (sobretudo nos chamados “novos estados” após a Reunificação Alemã), chega a parecer até mesmo duvidoso se o direito – garantido pela Lei Fundamental (!!) – a “condições de vida equivalentes” pode ser assegurado. “Se essas regiões continuarem a esvaziar-se, nós não lograremos manter ali a mesma infraestrutura como a existente em aglomerações urbanas” (Prof. Klaus Friedrich, Universidade Halle-Wittenberg 2012).

No setor de trabalho, não se pode negar a “falta de mão de obra especializada” que se espera: imaginando-se que entre os anos de 2010 e 2030 cerca de 11,5 milhões de empregados especializados se aposentarão, mas que no mesmo período somente serão incorporados cerca de 7 milhões de novos empregados, pode-se dizer que há muito tempo já não mais se trata de uma especulação, mas sim de um sério desafio para a economia local.

Em termos macroeconômicos é de se esperar que:

- Os sistemas de seguridade social tenham problemas financeiros, caso as contribuições não sejam aumentadas de modo expressivo ou não haja uma forte redução nos serviços prestados pelas seguradoras;
- As capacidades das escolas de ensino fundamental e médio, e das universidades precisem ser parcialmente reduzidas devido a menores taxas de nascimento a cada ano, e, por fim,
- A demanda por cuidadores de pessoas enfermas cresça a olhos vistos.

Em termos microeconômicos é de se esperar que:

- A mão-de-obra tenda a envelhecer (devido a uma idade de aposentadoria mais elevada e números mais reduzidos de jovens profissionais) e, por fim,
- O recrutamento de novos profissionais será mais difícil devido à redução nas faixas etárias de quem for ingressar no mundo do trabalho.

Além do setor empresarial, principalmente os municípios, em sua pluralidade, são especialmente afetados pela MD.

“No contexto das constituições municipais em vigor, a contração urbana representa uma carga orçamentária muito pesada. Enquanto as dotações financeiras forem vinculadas ao número de habitantes, a perda de moradores também significará prejuízo financeiro (...). E isso ocorre com investimentos adicionais que a contração urbana exige para se adaptar aos índices demográficos mais reduzidos, sem que já se

possa contar com impulsos de crescimento a partir de investimentos dessa ordem” (Albrecht Göschel/Instituto Alemão de Urbanismo /DIFU 2007).

Os efeitos da MD para a infraestrutura municipal serão em parte bastante graves:

A concorrência em torno da instalação de empresas e da obtenção mão-de-obra especializada aumentará visivelmente (atualmente já se podem observar em alguns estados da Alemanha esse tipo de efeitos, sob a forma de propaganda para atrair pessoal docente ou provocar o retorno de moradores emigrados par outros estados);

- A concorrência por habitantes se intensificará;
- As infraestruturas técnicas ficarão mais caras;
- Os mercados imobiliários se diversificarão e, por fim,
- Também haverá uma mudança na demanda por serviços prestados pelos municípios.

Os efeitos da contração urbana nos municípios podem ser evidenciados através de duas espirais negativas:

- 1) Redução do número de habitantes significa uma subutilização da infraestrutura, o que acaba ocasionando uma baixa nas receitas municipais e consequentemente a diminuição dos investimentos públicos: em última instância, isso quer dizer também “perda de poder de atração”;
- 2) Redução do número de habitantes também significa perda de poder aquisitivo, provocando uma queda na diversidade de oferta da iniciativa privada e consequentemente uma diminuição do interesse em investir: também isso causa “perda de poder de atração”.

Todavia, a MD também gera, por certo, efeitos positivos para os municípios:

É principalmente a sociedade em processo de envelhecimento que gera novas demandas, principalmente, por exemplo, no tocante à prestação de serviços sociais, nas áreas de moradia, mobilidade urbana, saúde, cuidados com a forma física, *spas*, viagens. Como clientes, as pessoas com mais idade tornaram-se mais interessantes e mais exigentes. Dispõem de um poder aquisitivo visivelmente alto, com frequência também possuem patrimônio elevado, além de darem importância à independência, à saúde e sobretudo à qualidade de vida. Em relação a gerações anteriores, podem ser vistos nessas mudanças potenciais econômicos relevantes.

CONFIGURANDO A ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS: O QUE OS MUNICÍPIOS EM GERAL PODEM FAZER?

■ Mesmo deixando de lado, por um momento, o perfil das tarefas dos municípios na configuração da MD, podem ser feitas algumas considerações, como veremos a seguir.

Em todo o mundo, os municípios do século XXI se encontram diante de grandes desafios:

- É preciso assumir novas tarefas (meio ambiente, mudanças climáticas etc.);
- Realizar reformas e, por fim,
- Minimizar os custos administrativos.

Os desafios têm por meta duas direções: processos administrativos eficientes e ofertas amigáveis aos cidadãos!!!

A chave para o sucesso é a modernização de estruturas e processos administrativos com a ajuda de tecnologias da informação e da comunicação eficazes.

Por outro lado, no tocante à superação dos desafios demográficos, as questões-chave são as seguintes:

- Como os municípios em geral são desafiados demograficamente?
- Há formas diferenciadas de eles perceberem os impactos causados pelas alterações demográficas?
- Como os diferentes municípios superam os problemas daí resultantes?
- Que estratégias de superação são predominantes sob que condicionantes?
- Qual a quota de êxito dos municípios na tentativa de superar seus problemas?

A Associação Alemã de Municípios chamou a atenção para o dilema diante do qual muitos municípios se encontram:

“Quanto a seus problemas no âmbito do desenvolvimento, mudanças demográficas estruturais podem ser mostradas, à luz de prognósticos estatísticos, com surpreendente clareza.

Muito mais difícil, porém, é exercer influência política sobre processos demográficos. Muitos desses processos não podem, em geral, ser planejados politicamente, e muito menos ser manobrados politicamente.

Em muitos casos, ações políticas e, da mesma maneira, ações da política municipal limitam-se ao restrito campo de reação e adaptação” (Dr. Stephan Articus/ Associação Alemã de Municípios)

Ademais, graças às pequenas dimensões espaciais em que se inserem tais problemas (“todo município tem seu problema demográfico próprio e específico”), não se pode dispor de um plano geral que sirva de orientação!!!!

Seja como for, em muitos debates sobre estratégias de como lidar com a AD, chegou-se ao consenso de que se trata, nesse caso específico, de uma tarefa transversal, que não diz respeito a determinados grupos de faixas etárias, mas à sociedade local como um todo. Também se conseguiu anuir que é aconselhável, no seio da administração municipal, tornar esse tema uma prioridade máxima e incluir, nessa discussão, todas as unidades administrativas. Uma das tarefas mais importantes dos municípios é conscientizar a população sobre essas transformações fundamentais e motivá-la ao engajamento cidadão. O fato de o governo federal restringir-se à criação de condicionantes gerais significa para os municípios que estes são instados a configurarem, em conjunto com seus cidadãos, sua adaptação à sociedade em processo de envelhecimento.

Mediante as experiências práticas exitosas, a verificação de soluções totalmente novas para problemas de municípios em geral e distritos administrativos e até mesmo de regiões inteiras, obtêm-se motivos para grandes esperanças.

Assim como já ocorre com os estados alemães, os municípios também já tornam obrigatórios os chamados “DEMOGRAFIE checks” como requisito para as ações políticas e sociais, e como procedimento controlável e transparente, a fim de mostrar que contribuição é prestada pelos projetos planejados visando a alcançar as metas demográficas.

Em todo caso, na configuração da AD, nenhum município parte do ZERO: muitos dados de planejamentos destinados a ações municipais já existem, tais como estatísticas relativas a habitantes, planejamento da assistência juvenil, planejamento da demanda de jardins da infância, planejamento do desenvolvimento escolar, planejamento do desenvolvimento espacial e territorial, planejamento do desenvolvimento urbano.

Não obstante, os “Demografie-Checks” representam uma contribuição eficaz nos esforços feitos visando à mobilização dos cidadãos: um exemplo disso são novas formas de autonomia administrativa por intermédio de cidadãos e associações, iniciativas de melhoria da qualidade de moradia e de vida, fomento ao engajamento individual (centros de voluntários, apadrinhamentos de quadras esportivas, adoção de medidas de manutenção de áreas verdes etc.).

A partir do acima exposto fica evidente que entidades estaduais, mas também municipais cada vez mais procuram não mais resolver tudo sozinhas!!

Em resumo: com a crescente pressão causada pelos problemas demográficos também aumentam a compreensão e a presteza no tocante à “cooperação intermunicipal”: isso ocorre mais na zona rural do que nas grandes cidades, principalmente também com um olhar voltado para futuros projetos conjuntos em vez de se manter preso, cultivando ciúmes, a uma “política de forma ciumenta, a uma “política paroquial” ultrapassada.

Conclusão: nessas circunstâncias, a AD cada vez mais é percebida para os municípios em geral como uma chance

- De inovações sociais, sociológicas, econômicas, políticas e organizacionais;
- (Uma chance) de cooperação intermunicipal e regional, assim como interdisciplinar;
- (Uma chance também) de reduzir as expectativas da população perante o poder público;
- (Uma chance) de experimentação e flexibilidade, bem como redução de burocracias;
- (Uma chance) de redução do alto nível de financiamento.

Aqui também são exemplares as apresentações feitas por municípios na internet, onde documentam em que medida eles orientam suas ações municipais para a AD, às vezes também indicando que eles:

“Hoje já estão trabalhando em soluções de problemas que outros municípios sequer ainda têm”!!!! (Portal na internet da cidade de Altena/estado da Renânia do Norte-Vestefália)

Com referência às áreas rurais, as dificuldades encontradas na configuração da AD ganham uma relevância bastante especial: sobretudo face aos problemas de acesso a centros de saúde devido à redução de serviços nessa área, face aos gargalos na oferta de médicos que façam visitas em domicílio, face à diminuição dos serviços de transportes públicos urbanos (um problema principalmente para jovens e idosos) e à reduzida mobilidade de pessoas da terceira idade.

Como os elementos mais importantes de uma infraestrutura básica podem ser disponibilizados também no caso de uma demanda decrescente?

- Por exemplo, mediante a disponibilização de uns serviços móveis em nível local;
- Mediante uma oferta de assistência móvel na área de saúde;
- Mediante a elevação da demanda através da atratividade turística regional;

- Mediante a instalação de sistemas de ônibus com reserva por telefone (flexibilização das ofertas de transportes públicos);
- Mediante a instalação de centros de tele trabalho.

Enfermeiras móveis como complementação do trabalho de médicos, creches funcionando dentro do lar de idosos, a chamada “escola anã” criada por entidades particulares (escola composta por uma única sala com oferta de ensino de diferentes séries em um único espaço): em uma parte dos novos estados alemães, incorporados após a Reunificação Alemã e bastante marcados por êxodo populacional, há uma série de iniciativas, a partir das quais os estados alemães situados no oeste da Alemanha muito podem aprender. A fórmula de sucesso do “Zukunftslabors Ostdeutschland” [Laboratório do Futuro – Leste da Alemanha] (CAPITAL, agosto de 2008) é a seguinte: menos Estado, mais atividades da sociedade civil.

É óbvio que isso também se aplica à oferta de ensino formal, muito prejudicada devido à AD: “em zonas rurais, mesmo a despeito dos elevados custos envolvidos, é preciso manter uma oferta de ensino de alto valor”, reivindica, há anos, a Liga de Municípios Rurais e Urbanos da Alemanha (DStGB).

“Formas como a “escola anã”, “professores viajantes” ou ainda ensino à distância (*e-learning*) precisam ser testados ou utilizados, com a ressalva de que se excluam as desvantagens pedagógicas daí advindas (...). Além disso, também se poderiam aliar essas práticas à oferta de cursos de reciclagem ou de educação continuada em instituições de acesso centralizado e com o acompanhamento de orientadores (p.ex. “internatos semanais”) (DStGB 2006).

OS DESAFIOS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA PARA A POLÍTICA MUNICIPAL

■ Os impactos da integração europeia também não poupam a autonomia administrativa municipal nos diferentes Estados-Membros da EU. A esfera municipal é a base para a convivência na Europa. Não se pode negar que os órgãos da EU em Bruxelas também influenciam de diversas maneiras questões relacionadas à política municipal, afinal de contas: duas de cada três leis europeias interferem diretamente na vida dos cidadãos na esfera local. Mais de 60% das leis e dos decretos relevantes para os municípios surgem atualmente na esfera da EU: seja na área energética e ambiental, no setor de destinação final de resíduos sólidos e líquidos, na área de previdência e seguridade social, no campo dos fundos estruturais ou das regras uniformes para a concessão de contratos públicos.

Especialmente na área de proteção ambiental e do direito veterinário, fica claro que decisões tomadas pela EU somente têm alcance, se forem executadas, de maneira análoga, no nível municipal.

Em geral, leis europeias não concernem diretamente a autarquias municipais. Em vez disso, a jurisprudência europeia ocorre por meio de “diretrizes” que obrigam os legisladores nacionais à adaptação daquelas leis no respectivo direito de cada país.¹²

Os municípios, por seu turno, são obrigados a lançar editais extensivos a todos os Estados-membros da UE, se, nos casos de contratos no âmbito da construção de estradas, da instalação de redes de cabos ou de estações de tratamento, for ultrapassado um determinado volume em contratações de fornecimentos ou prestação de serviços.

No momento, o cumprimento e a realização do princípio de subsidiariedade pela UE também já se encontram codificados no Tratado de Lisboa da UE do ano de 2009. O tratado também contém uma oferta de consultoria, o que constitui um requisito essencial para dar ouvidos a assuntos de interesse municipal no processo legislativo da UE.

Conforme o princípio de subsidiariedade, é objetivo da UE fortalecer o papel das instituições locais como detentoras de política e tomada de decisões, visando a fomentar na esfera local uma política e uma prestação de serviços transparentes e comprometidas com a prestação de contas. Isso permitiria criar mais poder decisório para instituições locais e promove o desenvolvimento local, por meio de melhorias, nas seguintes áreas: participação democrática, justiça, cidadania ativa, participação de mulheres e jovens na vida pública e compromisso com a prestação de contas em todos os níveis (COM 2013, 280, de 15.03.2013).

12 A UE não tem competências diretas na área de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial (!). Mas: a UE tem várias áreas de competências com efeitos sobre questões territoriais e relevância urbana: política ambiental, trânsito e redes transeuropeias, política regional, estrutural e de coesão, pesquisa, tecnologia e desenvolvimento, política de concorrência e mercado interno. Uma possibilidade direta de influência da esfera da UE resulta do apoio financeiro de determinados investimentos e projetos. Entre 2007 e 2013 foram disponibilizados para o desenvolvimento urbano cerca de 21,1 bilhões de euros, cerca de 6,1% das verbas de coesão da EU. A UE fomenta, entre outros:

- Recuperação de zonas industriais e áreas contaminadas;
- Revitalização de áreas urbanas, desenvolvimento de meios de transporte mais limpos e a construção de moradias;
- Investimentos em projetos culturais, iniciativas sociais e nas áreas de educação e saúde também são financiados com verbas da UE.

Em escala mundial, a Europa faz parte dos continentes mais urbanizados. Atualmente, mais de dois terços da população europeia vivem em áreas urbanas, e esse número continua a crescer. O desenvolvimento de nossas cidades determinará o futuro desenvolvimento econômico, social e territorial da União Europeia.

Confere-se às cidades, enquanto motores da economia, locais de criatividade e inovação e centros de serviços, uma importância decisiva para as regiões em seu entorno. Devido à sua densidade, as cidades oferecem um imenso potencial para a economia energética e o desenvolvimento de uma economia descarbonizada. Mas cidades também são lugares em que se concentram problemas como desemprego, segregação e pobreza. Por essa razão, as cidades são de fundamental importância para a realização exitosa da estratégia “Europa 2020.”

Para o desenvolvimento territorial da Europa, as cidades desempenham um papel decisivo. Reina um consenso sobre os princípios centrais do futuro desenvolvimento urbano e territorial na Europa, o qual:

- deveria apoiar-se em um crescimento econômico equilibrado e em uma organização territorial das atividades com uma estrutura urbana policêntrica;
- deveria apoiar-se em regiões metropolitanas fortes e em outras áreas urbanas, que ofereçam um fácil acesso a serviços de interesse econômico geral;
- deveria ser caracterizado por uma estrutura habitacional compacta com expansão urbana limitada;
- deveria destacar-se através de um alto grau de proteção e qualidade ambiental nas cidades e em seu entorno.

Em contrapartida, prósperas e dinâmicas cidades de pequeno e médio porte desempenham um importante papel não apenas para o bem-estar de seus próprios moradores, mas também para a população rural em seu redor. Elas são indispensáveis para que se evitem um despovoamento da zona rural e um êxodo na direção das cidades, contribuindo também para o fomento de um desenvolvimento territorial equilibrado.

Nos dias de hoje, pelo menos 6 complexos desafios são colocados ao desenvolvimento urbano:

1. A globalização dos mercados, com a qual tem continuidade a mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade do saber. Através disso, agrava-se a concorrência das cidades e regiões entre si.
2. O agravamento da polarização de renda como consequência da mudança estrutural econômica com números crescentes de grupos populacionais pobres e socialmente desfavorecidos.

3. A pobreza educacional, que compreende uma parte essencial da pobreza propriamente dita, impedindo, por outro lado, a participação social, econômica e profissional de crianças e jovens.
4. Uma sociedade urbana em crescente processo de fragilização, que é caracterizada por individualismo e protecionismo. Aqui também se incluem o surgimento de sociedades paralelas e a importância crescente dos bairros como níveis de integração central.
5. As alterações sociais e demográficas, isto é, a evolução dos números de habitantes, da estrutura etária e dos modos de vida, com formas locais e regionais bastante diversificadas.
6. A mudança climática, que futuramente ainda terá mais importância para a agenda municipal, no tocante à proteção climática, à transição energética e à adaptação das cidades.

A missão “cidade dos caminhos curtos” também é característica para a meta de um desenvolvimento urbano e/ou de bairros compatível com as faixas etárias.

RENÚNCIA À PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS? “REMUNICIPALIZAÇÃO” COMO IMPORTANTE TEMA DO FUTURO

■ Após uma longa fase de privatização das tarefas públicas, atualmente cada vez mais autarquias pensam em remunicipalizar uma parte de suas tarefas.

Como se pode ver através de um exame da história, esse movimento não tem nada de novo, pois nos últimos 150 anos sempre houve um movimento pendular entre privatização e municipalização. Os motivos para os atuais projetos de remunicipalização residem sobretudo em fracassos de privatizações, temores da população e medo perante um esvaziamento da autonomia administrativa municipal.

Essa nova megatendência de remunicipalização surpreende, porque para muitos a privatização, como se corresse em sentido contrário, durante muito tempo foi considerada uma solução milagrosa não apenas para a desoneração dos precários orçamentos municipais, mas também para o cumprimento eficiente de tarefas.

Agora, após ter desaparecido o otimismo de mercado na crise econômica e financeira, os argumentos são inversos: com base nisso os municípios seriam os operadores responsáveis, e os serviços públicos a cargo do próprio município traria lucros e receitas tributárias.

Essa reviravolta, que se mostra como tendência, transforma o fenômeno da “remunicipalização” em um importante tópico do futuro para a política muni-

cipal, a práxis municipal e o direito municipal. Agora já se pode prever que nos próximos anos os desafios ligados a esse aspecto ainda irão ser motivo de intensas reflexões dos estudos municipais.

INDAGAÇÕES SOBRE O FUTURO DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (NÃO APENAS NA ALEMANHA!!)

■ Nos capítulos anteriores, foi possível acompanharmos a mudança ocorrida desde a sociedade industrial com longa tradição de um tipo de governo e administração “onisciente”, desde o papel “passivo” dos cidadãos, vinculado àquela tradição, até uma “sociedade de redes”, uma “sociedade da informação”, uma “sociedade cidadã”.

Os novos desafios residem, entre outras coisas, na orientação mais fortemente voltada para a cidadania, no foco nos clientes, na ênfase de parcerias e também no fortalecimento do foco no futuro (antecipação de processos de transformação em todos os níveis) e por fim no fomento de atitudes proativas.

Isso exige novas capacidades para cumprir a tarefa. Às elites locais de liderança são conferidos novos papéis: como visionários, precursores, *city managers*, animadores e, por fim, como “levantadores de fundos”.

Num contexto de cada vez mais novas formas de participação e possibilidades de envolvimento (eleições municipais, iniciativas cidadãs, oficinas do futuro, células de planejamento, processos de declaração da missão administrativa, iniciativas populares, consultas populares, entre outros), a democracia local vai-se tornando cada vez mais diversificada, refletindo, com isso, os processos de mudanças sociais, que vão de mãos dadas, por exemplo, com um afrouxamento dos laços de partidos tradicionais e organizações da sociedade civil.

Não obstante, questões centrais permanecem em aberto, cujas respostas poderiam ter influência no futuro da autonomia administrativa municipal – e isso não apenas na Alemanha!!

- Os municípios ainda têm uma chance na era da globalização?
- Que margens de manobra para tomar decisões sobram para mulheres e homens nas mais de 10.000 câmaras municipais da Alemanha, se cada vez mais competências são transferidas para Bruxelas, ao passo que as consequências das resoluções, diretrizes e leis internacionais e nacionais ficam em vigor na esfera municipal?
- Que impacto é produzido sobre a motivação, quando as tarefas ficam cada vez mais complexas, e a dotação financeira, cada vez pior?

- Elementos da democracia direta foram ampliados. Isso fortaleceu o poder de prefeitos municipais e gestores de distritos administrativos, ao passo que os vereadores foram, muito mais, enfraquecidos. Que perspectivas há para a política municipal face a essas mudanças radicais?
- Que consequências têm, a longo prazo, mudanças demográficas e migração, transição energética e digitalização?

Para concluir, abordemos aqui um ponto que consideramos uma das mais importantes questões do futuro, a temática da digitalização.

A progressiva digitalização do cotidiano é atualmente uma das megatendências. Não se podia mais imaginar o dia-a-dia de muitos cidadãos sem a internet. Por isso também há grande expectativa em relação a cenários para os municípios do futuro: eles oferecem serviços administrativos pela via digital e também fazem uso dos novos canais online para realizar a comunicação com seus cidadãos. A megatendência da digitalização também parece ser de importância decisiva para a meta de “condições de vida equivalentes” na Alemanha, que se encontra ancorada na Lei Fundamental (LF), pois sobretudo na zona rural se delineiam chances, mas também desafios, para os municípios.

“No futuro, os serviços eletrônicos possibilitarão a todos realizar suas pendências administrativas vinte e quatro horas por dia pela internet.” Com essa citação, o então ministro do Interior alemão, Dr. Hans-Peter Friedrich, comentou em 2012 o anteprojeto de lei sobre governo eletrônico (EGovG). “Através disso, o governo federal presta uma importante contribuição para a superação das alterações demográficas, o desmantelamento da burocracia e a modernização da administração.” E até mesmo prefeitos apostam na aplicação da tecnologia digital no âmbito da autonomia administrativa municipal como possibilidade de mais transparência e em prol de uma melhor participação dos cidadãos nas tomadas de decisões políticas em seus municípios.

Com base em novas formas de interação entre administração, política municipal, cidadania e empresariado, está surgindo atualmente novos produtos e novas soluções para a prática municipal. Dentre estes se podem citar, a título de exemplo:

- Sistemas abertos de informações das câmaras municipais, mediante os quais os cidadãos podem se informar sobre projetos que os afetem diretamente;
- Portais interativos de informação e participação, p. ex. na área de planejamento urbano ou gestão de bairros;
- Ofertas eletrônicas de informações e reservas de vagas para jardins da infância, bolsas de cuidadores e serviços de ajuda na vizinhança;

- Portais eficientes, por fim, através dos quais cidadãos e empresas possam negociar ofertas na área administrativa via internet.

Apesar dos potenciais de simplificação, aceleração e desoneração que são ativados pela digitalização, o seu uso nas administrações alemãs ainda carece de um grau considerável de melhorias. Isso vale principalmente para a superação do ceticismo e de temores difusos em relação a inovações digitais. Aqui também se inclui a temática da proteção de dados pessoais. Todavia, a falta de competências técnicas também contribui para o aumento dos obstáculos. Resultados semelhantes também podem ser relatados de outros Estados-Membros da EU: embora, por um lado, as ofertas existentes online aumentem permanentemente, também se pode constatar, por outro lado, em toda a Europa, uma tendência para a redução do uso desses recursos. Em consultas feitas junto a população, evidenciou-se que aqueles cidadãos que não estão dispostos a utilizar as ofertas disponibilizadas pela governança digital na maioria dos casos preferem o contato pessoal (62%) ou supõem que é imprescindível marcar uma hora para resolver seu problema in loco (34%).

GÜNTER W. 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.