

A importância dos distritos para as regiões metropolitanas: o caso específico de Berlim

ALEXANDRA ZINS
YONNE-LUCA HACK

RESUMO

■ Como cidade-símbolo tanto de capítulos trágicos quanto gloriosos da História, Berlim, diferentemente de muitas capitais e metrópoles europeias, não se amplia de forma exclusivamente centralizada; ao invés disso, constitui-se em uma rede de diferentes subcentros. Em sua história de 700 anos, sempre se aperfeiçou geográfica, urbanística e conceitualmente, sempre sendo, a cada vez, o reflexo da respectiva época histórica. Nesse contexto, episódios sociais deixaram tanto vestígios na cidade quanto desenvolvimentos técnicos. Através de sua gênese ou de suas transformações posteriores, os prédios e os bairros são testemunhos vivos de épocas passadas e criam uma colagem urbana única: a Berlim hodierna.

Berlim: *the place to be*. A capital da República Federal da Alemanha incorpora muito mais que a representatividade política exclusiva da Alemanha. Principalmente mediante seu passado prenhe de história e vinculado à formação de uma cidade-Estado, Berlim ocupa um lugar simbólico, destacando-se nacional e internacionalmente.

A cena política em Berlim divide-se em política federal, estadual e local. Por causa da situação de Berlim como cidade-Estado, a política estadual se estende também a matérias da cidade em sua totalidade, ao passo que a política local/municipal se distribui mais na esfera distrital, embora Berlim seja um município unitário.

Em comparação às eleições do Parlamento Federal Alemão, pode-se perceber uma diferença bem clara nos resultados dos pleitos para a Câmara dos

Deputados de Berlim. Enquanto a maioria dos eleitores da CDU está concentrada na zona oeste da cidade, os eleitores do partido “A Esquerda” representam uma vigorosa força política sobretudo na zona leste. Além disso, o partido populista de direita AfD tende a desempenhar, no leste da cidade, um papel mais importante do que na zona oeste. Por seu turno, o SPD apresenta-se, com relativa constância, bem posicionado em todos os distritos berlineses. Vale acrescentar que especialmente nas áreas mais ricas da cidade, por exemplo em Steglitz-Zehlendorf e Reinickendorf, os eleitores votam na CDU enquanto que, em áreas mais desfavorecidas, como em Marzahn-Hellersdorf e Neukölln, o partido “A Esquerda” é o partido preferido. Ressalte-se, por fim, que bairros cheios de estilo, com novas formas de vida e postura alternativa, como Friedrichshain-Kreuzberg e Prenzlauerberg, geralmente simpatizam com “Aliança 90/Os Verdes”.

ABSTRACT

■ As a symbolic city for both tragic and glorious chapters of history, Berlin, unlike many European capitals and important large cities, does not expand exclusively in a centralized way but rather consists of a network of different sub-centers. In its 700-year history, it has permanently undergone improvements in different aspects, such as geographically, urbanistically and conceptually, always being, each time, the reflection of the respective historical period. In this context, social episodes have left as much vestiges in the city as technical developments. Through their specific emergence or their later transformations, the buildings and the city districts are a living testimony of past epochs and create a unique urban collage: the modern Berlin.

Berlin: the place to be. The capital of the Federal Republic of Germany incorporates much more than the exclusive political representation of Germany. Mainly through its past history, combined with the development of a state, Berlin occupies a special symbolic place both nationally and internationally.

The political scene in Berlin is divided into federal, state and local politics. Due to Berlin's status as a city-state, state politics also extend to the needs of the city as a whole, while local and communal politics are more widely distributed at the district level, although Berlin is a unitary municipality.

In comparison to the German Federal Parliament (*Bundestag*) elections, a clear difference can be seen in the results of the Berlin House of Representatives. While the CDU (Christian Democratic Union) electorate is concentrated in the western part of the city, the voters of The Left (*Die Linke*) are a strong politi-

cal force especially in Berlin's eastern part. In addition, the right-wing populist party AfD (Alternative for Germany) tends to play a larger role in the eastern part than in the western part of the city. On the other hand, the SPD (Social Democratic Party of Germany) occupies a relatively constant position in every district of Berlin. It should be pointed out that mainly in the richest areas of the city, for example, Steglitz-Zehlendorf and Reinickendorf, voters typically support the CDU, whereas in the socially weaker regions, such as Marzahn-Hellersdorf and Neukölln, The Left is the political party with the best election outcomes. It should be added that hip neighborhoods, with a trendy or alternative lifestyle, such as Friedrichshain-Kreuzberg and Prenzlauer Berg, generally sympathize with Alliance 90/The Greens (*Bündnis 90/Die Grünen*).

■ Como capital da República Federal da Alemanha (RFA) e mediante vestígios e feridas de sua história marcante, Berlim ocupa uma posição de destaque não apenas na esfera nacional, mas também internacional. Principalmente a divisão e a reunificação da cidade deixaram marcas na composição urbana e no ordenamento político berlinense. Na qualidade de cidade-Estado e capital da República Federal da Alemanha, Berlim precisa dar conta de um equilíbrio entre política federal, estadual, municipal e local, sofrendo simultaneamente os reflexos dos acontecimentos históricos e as influências multiculturais que recaem sobre a metrópole. Nesse contexto, Berlim foi desenvolvendo, em um permanente processo ocorrido ao longo de décadas, estratégias visando ao exercício de suas tarefas políticas, administrativas e urbanísticas.

No ano de 1910, Karl Scheffler publica o livro *Berlin – ein Stadtschicksal* [Berlim – o destino de uma cidade], em que descreve o estado em que se encontrava Berlim ou, bem mais que isso, o processo que a cidade atravessou durante séculos. Portanto, “Berlim está condenada a sempre devir e jamais ser” (Karl Scheffler, 1910).

A partir do momento em que Berlim e Cölln são mencionadas em um documento oficial em meados do século XIII e formalizam uma união em 1307, a fim de “assegurar e ampliar os direitos perante os senhores feudais” (cf. <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/die-mittelalterliche-handelsstadt/>), Berlim começa a criar um mito. Na Idade Média, como integrante da Liga Hanseática da Europa Setentrional, a cidade, graças a uma melhoria de seu desempenho econômico, também começa a exercer influência política. Em 1411, quando tem início em Berlim o domínio da dinastia Hohenzoller, que duraria mais de 500 anos, a cidade-dupla Berlim-Cölln conta com uma população de

9.600 habitantes, além de ostentar igrejas e mosteiros, três prefeituras e também muitos hospitais. Em 1443, com a construção do Palácio Municipal de Berlim na ilha do rio Spree, o poder político faz-se igualmente presente na imagem urbana, embora o consórcio político das cidades de Berlim, Cölln, Dorotheenstadt e Friedrichswerder, até então autônomas, somente se realize em 1710. Nos séculos subsequentes, o Palácio torna-se a sede do poder de diferentes monarcas, até que em 1950, após os sérios danos sofridos na Segunda Guerra Mundial, é demolido por iniciativa da República Democrática Alemã (RDA), para em seu lugar construir a Praça Marx-Engels. Com o Palácio Municipal, cresce a importância política da cidade, ao mesmo tempo em que diminui a influência civil. No ano de 1647, é construída uma ligação urbana entre o Palácio Municipal e o Jardim Zoológico, a área de caça da família real: o atual *boulevard* Unter den Linden. No decorrer dos séculos, essa avenida acaba se constituindo em um dos eixos centrais da cidade e até hoje ainda é uma característica da imagem urbana de Berlim.

Como consequência da Guerra dos 30 Anos e de períodos de fome e miséria, a população berlinese é reduzida à metade, passando a contar 6.000 habitantes. Após o Édito de Tolerância de Potsdam, do ano de 1685, 7.000 huguenotes provenientes de Paris, onde eram perseguidos por questões religiosas, instalaram-se em Berlim e suas cercanias. Nesse contexto, surge, com a localidade de Dorotheenstadt, o primeiro grande projeto de povoamento de Berlim localizado fora dos limites da fortaleza erguida em 1658 com seus 13 bastiões. Como é comum na imagem típica de uma cidade europeia, os diversos bairros da cidade são habitados por diferentes classes sociais. No início, a Dorotheenstadt é marcada pela presença de operários e artífices que, no entanto, à medida que a cidade foi se estendendo, vão-se mudando para áreas periféricas da urbe. Hodieramente, esse bairro localizado no coração de Berlim é uma das mais caras e melhores áreas da capital alemã.

Com a coroação do príncipe-eleitor Frederico III, que em 1701 se faz proclamar rei Frederico I em Königsberg, tem início para o Sacro Império Romano da Nação Germânica e, portanto, também para Berlim uma nova era que leva a marca da Prússia. Graças ao aumento populacional, que deve ser atribuído, entre outros motivos, ao assentamento dos huguenotes, Berlim experimenta um desenvolvimento urbanístico e continua a crescer. No início do século XVIII, durante o reinado de Frederico Guilherme I, surgem, à guisa de exemplo, importantes estruturas de grande porte ao ar livre que se espelham em três conhecidos lodadores parisienses e serão decisivas para a imagem urbana berlinese: a Praça de Leipzig (também conhecida como *Octógono*, devido a seu formato), a Praça de

Paris (também chamada de *Carré* de Paris devido a seu formato de quadrado) e a Praça Mehring (também chamada *Rondell* devido a sua forma arredondada). Contudo, a título de ilustração, os planejamentos urbanos estratégicos realizados por Georges-Eugène Haussmann para Paris e por Ildefons Cerdà para Barcelona devem ser considerados inequivocamente mais decisivos para o desenvolvimento urbanístico dessas duas cidades e para a identidade, ainda hoje visível, que imprimiram em cada uma delas. Para o desenvolvimento urbano de Berlim, Karl Friedrich Schinkel certamente é a personalidade mais importante a ser mencionada. Até sua morte em 1841, o jovem Schinkel, influenciado por várias viagens por países europeus no início do século XIX, inspirará decisivamente, com suas pinturas, seus projetos e suas construções, a capital prussiana. Todavia, sua contribuição não consiste, como ocorre com Haussmann ou Cerdà, em uma ideia urbana ou um plano urbanístico estratégico; mas Schinkel, sobretudo através de suas obras construídas no bairro Berlin-Mitte, na atual zona leste berlimense, ajudará de forma categórica a construir uma identidade para Berlim. Para exemplificar, o Antigo Museu (*Altes Museum*), a Sala de Concertos (*Konzerthaus*), o Edifício da Nova Guarda (*Neue Wache*), e a Igreja de Friedrichswerder são até hoje importantes equipamentos urbanos abrigados em edificações erguidas pelo célebre artista. Sua influência sobre a cidade é considerada tão relevante que a Academia de Arquitetura (*Bauakademie*), concebida por Schinkel e demolida pelos líderes da RDA em 1962, atualmente está sendo reconstruída fielmente ao original. Nos últimos tempos, parece estar havendo, de modo geral, uma certa tendência, ou mesmo nostalgia, a se adotarem construções de grande valor histórico. Seguindo essa nova orientação, a Academia de Arquitetura de Schinkel, após os trabalhos realizados na Antiga Sede do Comando (*Alte Kommandatur*) e no Antigo Palácio (*Altes Schloss*), será o terceiro prédio que deverá voltar a resplandecer em todo seu antigo esplendor. O legado arquitetônico parece ser tão importante para Berlim que a cidade não quer aceitar o ato histórico da destruição de diferentes obras, preferindo, assim, reconstruí-las de acordo com cada caso particular.

No século XX, Berlim e seu desenvolvimento urbano apresentam-se como símbolo da história alemã, europeia e, em parte, também mundial. Desde o Império e a República de Weimar, passando pelo Terceiro Reich e pela subsequente divisão do país em RDA e RFA, até chegar à Reunificação Alemã em uma Europa apaziguada, a Alemanha e Berlim percorrem seis diferentes sistemas políticos e constituições. Tudo isso acontece em um único século.

Nos 30 anos subsequentes à fundação do Império, ocorrida em 1871, Berlim experimenta um rápido desenvolvimento, tornando-se àquela época a cidade que

mais crescia na Europa e atraindo, por conseguinte, migrantes oriundos das mais diferentes origens. Além da indústria ferroviária e siderúrgica, a partir de 1880 também se instalaram na cidade diversas empresas de alta tecnologia nas áreas de química e eletricidade, que mais e mais se espalharam para áreas distantes do centro urbano, gerando, desse modo, um enorme aumento da superfície da cidade. Durante esse período, Berlim definitivamente se torna uma metrópole moderna, deixando de ser a Atenas do Spree para virar a Chicago do Spree, como foi sintetizado nas palavras de Walther Rathenau, industrial, político e escritor alemão. Berlim é a cidade onde entra em funcionamento o primeiro bonde elétrico do mundo e onde pela primeira vez se ilumina um bairro com luz elétrica. Em outros termos: Berlim se torna a “eletrópolis”. Nesse contexto, as instalações fabris da empresa AEG¹, construídas em 1909 e projetadas pelo arquiteto Peter Behrens, marcam o avanço para um novo século e uma nova época: o modernismo. Vidro, aço e concreto viabilizam novas construções e edificações mais eficazes. No escritório de Behrens, trabalham Ludwig Mies van der Rohe, Le Corbusier e Walter Gropius, que mais tarde se tornariam os mais célebres representantes do Modernismo Clássico na arquitetura. Enquanto os dois primeiros dão exemplos claros e característicos através de um projeto radical em um concurso para a rua Friedrichstrasse (Mies van der Rohe, 1921) e um grande bloco residencial designado como *unité d'habitation* (Le Corbusier, 1957), Walter Gropius também deixa suas marcas intelectuais não apenas na cidade de Berlim, mas na Alemanha como um todo. Com uma interrupção de dois anos, ele esteve à frente da *Bauhaus* em Weimar e Dessau durante todo o período de existência daquela escola de arte entre os anos de 1919 e 1933. Nos dias de hoje, a *Bauhaus* é considerada a instituição educacional mais influente do século XX nos campos da arte, arquitetura e do *design*, além de ser o berço da vanguarda do Modernismo Clássico.

Em decorrência da Primeira Guerra Mundial e das turbulências dos primeiros anos da República de Weimar, a “Lei da Grande Berlim”, de 1920, estabelece a formação de uma região metropolitana de 3,8 milhões de habitantes, formada por Berlim e pelos municípios adjacentes, perfazendo uma área de 878 km². Até hoje, quase três dúzias de prefeituras, das quais a maioria foi construída na segunda metade do século XIX, ainda atestam o ar civil que respiravam os antigos municípios autônomos. Esse processo constitui-se na mais vasta ampliação urbana de Berlim, transformando a cidade em uma metrópole mundial e na maior

1 N. T.: A sigla alemã representa a seguinte denominação: *Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft* [Sociedade Geral de Eletricidade].

cidade industrial da Europa. Com a primeira rodovia do mundo inaugurada em 1921 em Grunewald, dá-se início à era automobilística. Nas décadas seguintes, a malha rodoviária passará por constantes atualizações e ampliações. Em geral, ela é formada por diversos anéis viários que se estendem a partir do centro da cidade pelo anel viário interno (*Innenstadtring*), contornando o centro histórico berlinoense, até chegar ao anel viário externo, a rodovia federal 10 (*Bundesautobahn 10*). Com uma extensão de 196 km, este é, portanto, o mais longo anel viário da Europa. Esses anéis são ligados através de vias arteriais que afluem de forma radial e podem ser planejados ao longo de toda a área plana da cidade, de maneira quase idealista, sempre sem obstáculos topográficos. Nos anos 1920, Berlim se torna, ao lado de Nova Iorque, a mais importante metrópole das artes em todo o mundo. Nesse sentido, destaque-se principalmente a radicalidade, a vanguarda e a “arte antiburguesa com tendências sociocríticas” (<http://www.visitberlin.de/de/artikel/die-zwanziger-jahre>) como expressão da era pós-guilhermina. No *boulevard* Kurfürstendamm, estabelecem-se, no contexto da alta sociedade, teatros e outros equipamentos culturais. No entanto, os tempos mudam também para a classe trabalhadora. “Sob a coordenação de arquitetos como Walter Gropius, Taut e Scharoun” (<http://www.visitberlin.de/de/artikel/die-zwanziger-jahre>), os “cortiços apertados e lúgubres” (<http://www.visitberlin.de/de/artikel/die-zwanziger-jahre>) são agora substituídos por “conjuntos residenciais que permitem também aos operários desfrutarem de uma casa com compartimentos iluminados pela luz do dia, com banheiro privativo e área verde nas adjacências” (<http://www.visitberlin.de/de/artikel/die-zwanziger-jahre>).

Com a tomada do poder por Adolf Hitler, surge um novo arquiteto e urbanista que tenciona operar uma transformação em Berlim como nenhum outro fizera antes: Albert Speer. Desde o início, ele trabalha nas obras de Joseph Goebbels² e a partir de 1934 passa a ser o responsável por todas as obras arquitetônicas de Hitler e do Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães (NSDAP), bem como pela organização das convenções do partido e das manifestações em massa. Speer utiliza a arquitetura para transformar as pretensões de hegemonia e glória dos nazistas em realidade construída, emprestando, a esta, presença no espaço público. Aqui a arquitetura se torna uma ferramenta para o exercício do poder e, no mais tardar com o projeto da capital imperial Germânia, também se torna símbolo da *hybris* nazista. Uma avenida de 50 km de comprimento no sentido leste-oeste e um *boulevard* monumental, medindo 40 km no sentido norte-

2 N. T.: Ministro da Propaganda na Alemanha Nazista.

sul, onde seriam construídos edifícios para a instalação de órgãos governamentais e sedes de empresas, deveriam exprimir, após a vitória na guerra, as pretensões de Berlim em ascender à condição de capital do mundo. Na interseção dos dois eixos viários, planeja-se erguer, com a construção do Grande Pavilhão (*Große Halle*), também chamado de Pavilhão da Glória (*Ruhmeshalle*), a cúpula mais alta do mundo com uma altura de 320 m. Os dois traçados rodoviários ignoram quase por completo as estruturas urbanas já existentes: se tivessem sido implantados, Berlim e sobretudo seu legado histórico teriam sofrido uma reinterpretação de sua base urbana, uma manipulação arquitetônica e um rezoneamento da cidade.

Após a Segunda Guerra Mundial, Berlim passa por grandes reformas políticas e sociais, bem como por tendências urbanísticas decisivas. Em 1945, a cidade se encontra em destroços, 600.000 moradias estão destruídas; além disso, dos 4,3 milhões de habitantes de antes, agora vivem apenas 2,8 milhões nos quatro setores controlados pelos aliados. Nas décadas seguintes, Berlim torna-se o foco da Guerra Fria. Naquele contexto, os dois blocos políticos se viam perante imensos desafios de reconstrução. Em períodos anteriores, principalmente os cortiços eram a marca da estrutura urbana de Berlim. Não obstante, a destruição ocorrida durante a guerra também permite que se faça tábula rasa e, consequentemente, que se realizem novos conceitos e experimentos. “Sob essa ótica, primeiramente as abordagens [acontecem] de forma distinta nos dois lados de Berlim, antes de voltarem [a se aproximar] do ponto de vista estilístico” (<http://www.centralberlin.de/blog/stadtentwicklung-in-ost-und-west-berlin/?lang=de>).

No setor leste da cidade, passam a valer a partir de 1950 os 16 “Princípios Urbanísticos” decretados pelo governo da RDA. Com base nesses princípios, deixa-se de lado o Modernismo Clássico e decide-se demolir o Palácio Municipal de Berlim. Em vastas áreas da cidade, a RDA adota a teoria urbanística da “cidade socialista”, muito marcada pelas diretrizes da Carta de Atenas. Esse manifesto do Modernismo do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), aprovado em 1933, é uma reação à enorme densidade dos bairros operários. Essas áreas urbanas são a origem ou a expressão da falta de higiene, de padrões ecológicos reduzidos ou até mesmo inexistentes, baixos salários e más condições de trabalho. O documento exige um planejamento estratégico para as cidades, que passariam a ser divididas em áreas funcionais e definiriam como ponto central sobretudo que as áreas habitacionais estariam localizadas em zonas verdes. Após os danos da guerra, a “cidade socialista” berlimense possibilita, em parte, que sejam seguidos exemplos da refundação de cidades, como ocorreu na União Soviética depois de 1917. Com base na vinculação desses conceitos com construções mo-

numentais e representativas, o *boulevard Karl Marx (Karl-Marx-Allee)* em Berlim Oriental é ideal para a realização de manifestações e paradas. Nas décadas posteriores, essas ideias inovadoras, especialmente devido a questões financeiras, cada vez menos logram ser postas em prática, o que acaba fazendo surgir os grandes aglomerados residenciais com edifícios pré-fabricados à base de materiais de má qualidade.

Em Berlim Ocidental, durante a Exposição Internacional de Arquitetura (IBA) em 1957, 53 arquitetos dedicam-se ao planejamento do bairro Hansa-Viertel. A área, quase totalmente destruída na Segunda Guerra Mundial, é reconstruída entre 1955 e 1960, sendo considerada perfeito exemplo urbanístico e arquitetônico do Modernismo Clássico no período do pós-guerra. Os arquitetos, oriundos de 13 países, podem ser considerados a vanguarda da cena arquitetônica daquela época, e as ideias do ordenamento democrático após o conflito bélico são facilmente identificáveis. Formas geométricas, geralmente retangulares, que podem ser vistas esparsamente agrupadas em torno do logradouro Hansa-Platz, em meio a uma área verde, oferecem espaço para 1.160 unidades habitacionais funcionais. Nos anos seguintes, surgem outros grandes núcleos habitacionais, como os bairros Märkisches Viertel, Gropiusstadt ou Falkenhagener Feld. Todos eles são unidos pelo mesmo impulso: a rápida criação de áreas habitacionais em grande estilo e a formação de gigantescas cidades-satélite e subcentros com vários milhares de habitantes fora do perímetro urbano já existente.

Como resultado de uma academia de verão realizada em 1977 conjuntamente pela Cornell University, pela Secretaria de Obras e Habitação, pelo Centro Internacional de Design de Berlim e pela Künstlerhaus Bethanien, um ano mais tarde é publicado na revista Lotus um artigo intitulado “The City in the City – Berlin: A Green Archipelago”. Nesse estudo, os autores, reunidos em torno de O. M. Ungers e Rem Koolhaas, reagem ao despovoamento que se prevê para a Berlim da década seguinte e que certamente encontra sua fundamentação decisiva na divisão da cidade e, consequentemente, em seu isolamento em relação à RFA. Nesse contexto, uma certa densidade urbana é apresentada como pré-condição para a existência de qualidade de vida; também, como reação ao despovoamento, propõe-se que não se reduza a densidade em toda a cidade, mas, ao invés disso, que os moradores sejam concentrados em determinados bairros. A demolição de edifícios desocupados e a criação de espaços livres gerariam um arquipélago de pequenas unidades urbanas.

Após a Reunificação Alemã, o plano-diretor intitulado “Planwerk Innenstadt”, um plano de projeto destinado ao centro de Berlim, estabelece uma ideia urbana

estratégica. Ali se faz a tentativa de reestabelecer, no maior número possível de áreas da cidade, “a estrutura berlinese de blocos urbanos do período pré-guerra” (Kees Christiaanse: Berlin – ein doppelter Archipel [Berlim – um duplo arquipélago]. In: Arch+ 201, 2011, p. 57). Esse desenvolvimento urbano é explicado em 1999 pelo Governo de Berlim como base para a estrutura organizacional estratégica destinada a futuros projetos. “No tocante à arquitetura, o centro da cidade não mais apresenta um quadro uniforme, mostrando-se, ao contrário, marcado por diversas camadas históricas e pelas rupturas da história” (http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/planwerke/de/planwerk_innere_stadt/). Essa identidade deverá ser preservada e aperfeiçoada.

No âmbito desse planejamento, os pontos altos encontram-se sobretudo ao sul do bairro Jardim Zoológico (*Tiergarten*) e ao longo das vias *Potsdamerstrasse* e *Leipzigerstrasse*, entre o conjunto de edifícios culturais denominado *Kulturforum* e a ilha do rio Spree (*Spreeinsel*), na rua *Luisenstrasse*, a norte do rio Spree e do *boulevard Karl-Marx-Allee* no bairro de Friedrichshain-Kreuzberg. Em geral, têm-se como metas uma redução dos espaços livres em favor da instalação de áreas construídas e um aumento do número de pavimentos, ou seja, uma redensificação urbana. Adicionalmente, através dos planejamentos destinados às zonas sul, oeste e norte, são criados outros projetos para estruturas estratégicas em determinadas áreas de Berlim.

A estrutura não-monocêntrica de Berlim encontra sua expressão mais clara nos “núcleos do bairro West (também chamado de *West City*, em torno do *boulevard Kurfürstendamm*, do logradouro *Breitscheidplatz* e da rua *Tauenzienstrasse* em Charlottenburg e Schöneberg) e do centro histórico em torno da rua *Friedrichsstrasse*, do *boulevard Unter den Linden*, dos logradouros *Hausvogteiplatz*, *Hackescher Markt* e *Alexanderplatz*, este último no bairro *Mitte*, situado na parte leste da cidade” (https://de.wikipedia.org/wiki/Metropolregion_Berlin/ Brandenburg). Com base na história da divisão de Berlim entre 1963 e 1989, atualmente se encontram, nesses dois centros principais, importantes equipamentos culturais, econômicos e turísticos. Seguindo esse raciocínio, a *Potsdamer Platz* desempenha um papel de destaque. Com o fim da Guerra Fria, essa praça, situada na interseção dos antigos setores americano, britânico e russo, deixa de ser a faixa da morte para se transformar em um novo grande centro. Com alguns dos mais altos prédios da cidade, dispostos radialmente ao redor do cruzamento em forma de estrela, uma mistura programática de trabalho, moradia, lazer e das inúmeras possibilidades de entretenimento proporcionadas pelo Sony-Center, surge um centro de vida metropolitana.

Com a “Resolução da Capital”, de 1991, valorosos representantes da democracia alemã mudam-se para Berlim, embora a República Federal da Alemanha, em sua qualidade de Estado federal, continue empenhada em manter a separação de poderes também territorialmente. O Tribunal Constitucional Alemão, por exemplo, como instância suprema da justiça, permanece em Karlsruhe, assim como o banco Central Alemão, o *Bundesbank*, em Frankfurt. Mediante a “Resolução da Capital”, Berlim logo volta a figurar como a mais importante cidade alemã nos campos da política e da cultura. Desde a Reunificação, a metrópole dos amantes da arte e da cultura também se torna o ponto alto da indústria criativa e o Vale do Silício das *start-ups* da indústria 4.0. Setores mais tradicionais vão sendo instalados cada vez mais na periferia, ou os berlinenses se deslocam por meia Alemanha para chegar ao trabalho. Esses casos mostram que muitos moradores estimam a capital do país não por causa das chances de trabalho, mas devido à vida urbana; escolhem-na, portanto, como local de moradia. Em Berlim, “vive-se na cidade e trabalha-se em um outro lugar” (Stefanie und Philipp Oswalt: Berlin-eine Schalfstadt. In: Arch+ 201, 2011, p. 82); dessa maneira, Berlim inverte o sistema de mobilidade pendular típico das grandes cidades.

No século XX, Berlim é palco das maiores tragédias e de momentos únicos. Certamente em nenhum outro lugar ficam tão próximos o luto pelos parentes perdidos na fronteira entre as duas antigas Alemanhas e a esperança depositada no “salto para a liberdade” protagonizado por Conrad Schumann³. Dois lugares opostos se encontram no mesmo bairro, distantes um do outro apenas poucos minutos de caminhada: o local da ira, ou seja, o Palácio do Esporte (*Sportpalast*) de Berlim, onde Josef Goebbels declara a “guerra total” em seu discurso, e o local da euforia, diante da prefeitura de Schöneberg (*Schöneberger Rathaus*), onde John F. Kennedy faz a confissão “Eu sou um berlinense”⁴. Talvez essa ambivalência da história berlnense se apresente do modo mais claro na atual sede da democracia parlamentar alemã: o *Reichstag*⁵. Após abrigar tanto o *Reichstag* do Império

-
- 3 N. T.: Conrad Schumann servia como soldado na RDA, quando foi destacado para fazer parte do controle da linha de fronteira que estava sendo demarcada para dividir Berlim em duas cidades. No dia 15 de agosto de 1961, saltou a cerca de arame farpado que havia sido erguida, sendo acolhido pela polícia de Berlim Ocidental.
- 4 N. T.: A frase pronunciada por Kennedy pode também ser interpretada, de maneira jocosa, com este sentido: “Eu sou uma bola-de-Berlim” (espécie de sonho, pão doce recheado com geleia, típico de Berlim).
- 5 N. T.: *Reichstag* é o nome dado ao prédio onde atualmente funciona o Parlamento Alemão (*Bundestag*). A obra foi construída entre os anos de 1884 e 1894.

Alemão quanto o *Reichstag* da República de Weimar, tendo sido destruído na ditadura nazista durante a Segunda Guerra Mundial, o prédio alcançou *status* de símbolo com a conclusão de sua reconstrução no ano de 1999. A nova cúpula de vidro, da autoria do Lorde Norman Foster, uma celebridade britânica no mundo da arquitetura, é uma interpretação da transparência e clareza democrática, ao permitir ao público adentrar a construção de vidro e aço, passando pelo Salão das Plenárias, e assim poder observar os parlamentares durante seus trabalhos: o povo ocupa a posição mais alta no processo de decisões parlamentares.

Ao contrário de muitas capitais e metrópoles europeias, Berlim não se espalha de forma centralizada, constituindo-se, ao contrário, em uma rede de diferentes subcentros. Em sua história de 700 anos, a cada instante ela se aperfeiçoa geográfica, urbanística e conceitualmente, sempre sendo o reflexo de cada época vivida. Nessa evolução, episódios sociais deixariam vestígios na cidade, mas também desenvolvimentos técnicos. Através de sua gênese ou de suas transformações e adaptações ulteriores, os prédios e os bairros são testemunhos vivos de épocas passadas e criam uma colagem urbana única: a Berlim hodierna.

“No estrangeiro, Berlim goza de grande prestígio, porque a população berlimense desde 1945 tem-se comportado de maneira magistral. No exterior, Berlim é considerada um posto avançado dos povos livres do Ocidente” (Konrad Adenauer, antigo Chanceler Federal, 1954).

Berlim é a capital da República Federal da Alemanha e, ao mesmo tempo, de um de seus estados federados. A cidade de Berlim, com seus mais de 3,5 milhões de habitantes, é a metrópole mais populosa e, com seus 892 km, o município com maior área territorial da Alemanha. Após experimentar um considerável aumento demográfico nos anos após a Reunificação Alemã, a partir de 1996 o número de moradores de Berlim começa a diminuir. Atualmente, desde 2001 a cidade volta a apresentar um balanço migratório positivo. Em 2010, esses números chegavam a 18.000. Um aumento dessa grandeza foi registrado pela última vez em 1992. Nos últimos anos, a estrutura etária foi caracterizada por um crescimento da população idosa. De 2001 até 2009, o número de pessoas com 65 anos ou mais aumentou, em apenas oito anos, de 15% para 19%. Além disso, em 2010 havia aproximadamente 460.000 estrangeiros vivendo dentro dos limites urbanos de Berlim, representando 13,5% do total de habitantes. A cidade designada tanto como capital federal quanto estadual é conhecida em todo o mundo pela interculturalidade reinante nos diversos bairros que compõem seus distritos administrativos.

De 1808 até 1935 e de 1945 até 1948, a antiga capital do Estado da Prússia era administrada por uma prefeitura, cujo comando era assumido pelo prefeito-

governador (*Oberbürgermeister*). No período entre 1935 e 1945, de acordo com o Ordenamento Alemão de Municípios, não havia prefeitura. De 1948 até a Reunificação Alemã em 1990, havia na cidade dividida uma administração municipal (chamada *Magistrat*) em Berlim Oriental e uma outra (chamada *Senat*) em Berlim Ocidental. Do ponto de vista do Direito Internacional, apenas a partir da Reunificação Alemã a atual Berlim também passa a ser um estado federado alemão. E esse estado abrange exatamente a superfície da cidade de Berlim. Embora tanto a Constituição do Estado de Berlim quanto a Lei Fundamental Alemã declarasse Berlim como estado-membro da República Federal da Alemanha, por causa das ressalvas feitas pelos aliados isso não tinha nenhuma validade no âmbito do Direito Internacional. De fato, desde 1949 Berlim, com algumas restrições, era parte da República Federal da Alemanha, ao passo que o mesmo não tinha nenhuma validade fática e formal em relação a Berlim Oriental. No Artigo 3º do Tratado de Unificação, a jurisprudência permanente da República Federal da Alemanha reza que a Lei Fundamental Alemã já estivera em vigor em Berlim Ocidental antes da Reunificação Alemã.

A atividade política em Berlim divide-se em política federal, estadual e local. Segundo esse entendimento, a política estadual também abrange, devido à situação de Berlim, temas atinentes à cidade como um todo, enquanto a política local/municipal, é exercida muito mais nos distritos administrativos, embora Berlim seja um município unificado.

Em 1991, após a Reunificação Alemã ocorrida em 1990, o Parlamento Federal Alemão decidiu, no âmbito da chamada “Resolução da Capital”, que Berlim também seria sede do Parlamento Federal e do Governo Federal. Desde 1994, a sede principal do gabinete do Presidente da República⁶ se encontra no Palácio Bellevue em Berlim. Ademais, em 1999 a maior parte do Governo Federal trocou Bonn por Berlim. Desde então, os órgãos do Legislativo e do Executivo relativos ao Parlamento Alemão (*Bundestag*), Senado Alemão (*Bundesrat*) e Governo Federal (*Bundesregierung*) passaram a funcionar na capital federal. Dos atuais 14 ministérios do 18º gabinete ministerial alemão, oito têm sua sede em Berlim. Dentre eles, mencionem-se os seguintes ministérios: das Relações Exteriores; das Finanças; da Família, da Terceira Idade, das Mulheres e da Juventude; Trabalho e Ação Social; Interior; Justiça e Defesa do Consumidor; da Economia e Energia;

6 N. T.: Na Alemanha, onde o sistema de governo é parlamentarista, há, por um lado, o Chanceler Federal, que atua como Chefe de Governo, sendo, assim, o mandatário maior das questões políticas do país; por outro lado, existe o Presidente da República, responsável pelas funções de Chefe de Estado.

e, por fim, do Trânsito e da Infraestrutura Digital. Os outros seis ministérios têm sua sede na cidade federal de Bonn. Todos os ministérios, mesmo os que estão sediados na capital federal, têm uma segunda sede na outra cidade. Em Berlim, os seguintes ministérios estão representados através de uma segunda sede: da Educação e Pesquisa; da Alimentação e Agricultura; da Saúde; do Meio Ambiente, da Proteção da Natureza, de Obras e da Segurança de Reatores; da Defesa e da Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A maioria dos funcionários dos ministérios, cerca de 11.000 servidores públicos e empregados assalariados (dados de 2015) trabalham em Berlim. Além disso, como capital da República Federal da Alemanha, Berlim é a sede natural de embaixadas e outras representações estrangeiras. Mais de 158 Estados têm sua embaixada sediada em Berlim, enquanto os 16 estados federados têm as sedes de suas respectivas representações instaladas no bairro de Berlin-Mitte.

No dia 1º de janeiro de 2001, uma reforma administrativa dividiu Berlim em 12 distritos com funções administrativas. Estes, por seu turno, dividem-se em 96 bairros. Conforme o Artigo 66 § 2 da Constituição de Berlim, os distritos cumprem suas tarefas administrativas de acordo com os princípios da autonomia administrativa. Regularmente, esses entes assumem as incumbências locais, fazendo-o através da Autoridade Distrital (*Bezirksamt/BA*), em cuja chefia se encontra, em cada um dos distritos, um prefeito distrital. Somente no tocante aos dados demográficos, os distritos berlineses podem ser mais ou menos comparados com os distritos regionais (*Landkreise*⁷). Considerando-se que o estado de Berlim, como cidade-Estado, representa um município unitário, ali não há administração na esfera do chamado *Kreis* (subdivisão de um estado, constituída de um grupo de municípios). Os distritos não são entes regionais com personalidade política própria e sequer chegam a ter o *status* de comuna. Aqui se trata, bem mais que isso, de “unidades com administração autônoma de Berlim sem personalidade jurídica” (§ 2º alínea 1ª da Lei de Administração Distrital).

O estado de Berlim está dividido em doze distritos. Conforme a Constituição berlinesa, o Parlamento Estadual (o poder legislativo) constitui-se da Câmara dos Deputados de Berlim. A sede da Câmara é o prédio do antigo Parlamento do Estado da Prússia. Ao longo de sua história, amiúde ele foi palco de contendas entre democracia e ditadura. No ano de 1899, a Câmara dos Deputados foi inaugurada como local das assembleias da Câmara Civil do Parlamento do Estado da

⁷ N. T.: Os *Landkreise* são entes administrativos alemães intermediários, situando-se entre a noção de estados (*Länder*) e os municípios (*Gemeinden*).

Prússia. Projetada e construída no estilo vigente no apogeu da Renascença italiana pelo arquiteto Comendador Friedrich Schulze, o Parlamento de Berlim atualmente se encontra a meio caminho entre a Potsdamer Platz e a exposição permanente “Topografia do Terror”. Em maio de 1933, é realizada a última assembleia do Parlamento do Estado da Prússia, depois de o partido nacional-socialista, com a ajuda de eleições estaduais manipuladas, tornar-se a bancada mais forte. Nos estertores da Segunda Guerra em 1945, o prédio foi seriamente danificado. Após o edifício ser recuperado por ordem da administração militar da União Soviética, torna-se sede do primeiro governo da RDA. Em 1960, o prédio do Parlamento também se torna a sede permanente da Comissão de Planejamento Estatal⁸ e da central de escuta telefônica do Ministério da Segurança do Estado (*Stasi*) da RDA. Imediatamente após a Reunificação Alemã em 1990, a Câmara dos Deputados decide por unanimidade mudar sua sede para o prédio do antigo Parlamento do Estado da Prússia.

No referido edifício, atualmente se encontram representados por seus deputados as seguintes agremiações partidárias: o Partido Socialdemocrata da Alemanha (SPD), a União Democrata-Cristã (CDU), Os Verdes (*die Grünen*), A Esquerda (*Die Linke*), o Partido Liberal da Alemanha (FDP) e o partido Alternativa para a Alemanha (*Alternative für Deutschland/AfD*). O Governo do Estado de Berlim (*Senat*) é composto pelo prefeito-governador e por até dez secretários (*Senatoren*). O prefeito-governador assume concomitantemente as funções de chefe de governo do estado federado e da cidade de Berlim. O Parlamento de Berlim é formado por no mínimo 130 deputados, e seus mandatos têm uma duração de cinco anos. A Câmara dos Deputados pode aprovar a dissolução de sua própria composição a partir de uma maioria de dois terços. Uma iniciativa popular também pode encerrar o período de mandato legislativo antes do tempo regulamentar previsto. Entre as atribuições da Câmara dos Deputados, ressalte-se, em primeira linha, a legiferação para o estado de Berlim. Outras competências essenciais dos parlamentares berlineses são a eleição do Governo Estadual e do Gabinete Estadual, e a fiscalização do Governo Estadual e dos órgãos administrativos a ele subordinados. Para executar suas tarefas, a Câmara dos Deputados compõe, a partir de seus membros, diferentes comissões. Para cada pasta administrada por um secretário estadual, é formada pelo menos uma comissão perma-

8 N. T.: Essa comissão, designada em alemão como *Staatliche Plankomission* (SPK), era um órgão central do Conselho de Ministros da RDA incumbido de realizar todo o planejamento e o desenvolvimento da economia socialista da Alemanha Oriental, além de responsável por fiscalizar a execução das tarefas propostas pela pasta de planejamento.

nente. Do ponto de vista administrativo, as secretarias estaduais de Berlim correspondem às secretarias estaduais dos estados federados territoriais⁹ e abrangem as seguintes: Secretaria da Educação, Juventude e Família; Secretaria de Saúde, Bem-Estar e Igualdade; Secretaria de Assuntos Internos e Esporte; Secretaria de Integração, Trabalho e Ação Social; Secretaria de Justiça, Defesa do Consumidor e Antidiscriminação; Secretaria de Cultura e Assuntos Europeus; Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Secretaria do Meio Ambiente, Trânsito e Proteção Climática; e, por fim, Secretaria de Economia, Energia e Empresas. Após a eleição da 18^a Câmara dos Deputados aos 18 de setembro de 2016, formou-se um governo sob a chefia do prefeito-governador Michael Müller. No ano de 1977, a Câmara dos Deputados aprovou como princípio que os deputados devem assumir suas funções como “parlamentares em regime de meio expediente”.

Desde 1920, a organização administrativa da cidade-Estado de Berlim está configurada em dois níveis. Na administração berlimense, a Lei Geral de Competências (AZG) é o fundamento das competências administrativas e de sua classificação, enquanto a Lei Administrativa Distrital (BezVwG) as define em seus pormenores. Desde o ano de 1990, uma reforma vem sendo levada a cabo em Berlim por etapas.

O Governo berlimense, através do Executivo, e as administrações dos 12 distritos são responsáveis pela administração do Estado de Berlim. O Executivo assume as tarefas gerais da cidade-Estado, abrangendo as diferentes Secretarias, as repartições públicas a estas subordinadas, as instituições sem personalidade jurídica, bem como as autarquias de serviços públicos sob o controle do Executivo. O Executivo organiza suas tarefas obedecendo ao princípio da responsabilidade departamental, ou seja, cada secretário chefia sua pasta específica de forma autônoma e independente. O Executivo assume as atribuições que tenham importância estratégica ou que, devido a seu caráter especial, careçam de uma regulamentação uniformizada. Na qualidade de “subníveis”, os distritos devem ser integrados nessas ações conforme os princípios da autonomia administrativa. No que pese sua organização política, os distritos não são municípios autônomos. A Lei Ordinária sobre a Reforma Administrativa (VGG), aprovada em 1999, tem por fim oferecer à administração berlimense um marco organizacional uniforme, tomando por base ações voltadas para os cidadãos, liderança e coordenação, bem como gestão de pessoal. Com a reestruturação distrital de 1/1/2001, o número de distritos foi

⁹ N. T.: O termo “estados federados territoriais” (*Flächenländer*) deve ser entendido aqui em oposição às cidades-Estado (Berlim, Bremen e Hamburgo). Exemplos de *Flächenländer* são a Baviera, a Renânia do Norte-Vestfália e a Baixa-Saxônia, dentre outros.

reduzido de 23 para 12. Desde essa data, cada Autoridade Distrital é composta de um prefeito e cinco secretários distritais. Perante os distritos, o Executivo de Berlim dispõe de um “direito geral de intervenção”, a que pode recorrer sempre que “uma ação ou omissão por parte de uma Autoridade Distrital prejudique especificamente interesses capitais prementes de Berlim”, sem que se logre um entendimento com o Distrito em questão. Para a eleição do prefeito distrital, ainda existe a possibilidade de se formar uma coligação. Os secretários distritais deverão ser eleitos respeitando-se a proporcionalidade dos votos obtidos. Os prefeitos distritais e os secretários são eleitos para o período de um mandato e assumem suas funções na qualidade de servidores públicos. Foi mantido um importante elo entre o Executivo e as administrações distritais, a saber, o Conselho de Prefeitos, que se posiciona em relação a questões fundamentais nas áreas administrativa e legislativa. Como Berlim é um município unitário, os distritos não constituem municípios autônomos, embora, tomando-se por base o número de habitantes, sejam comparáveis aos distritos regionais (*Landkreise*) dos estados federados territoriais. Através do Executivo, os distritos estão sujeitos ao controle do Governo de Berlim. Em cada distrito, há uma representação popular própria, a Assembleia de Vereadores Distritais (BVV), ressalvando-se que ela não é um parlamento, mas parte da estrutura administrativa. Sob a chefia do prefeito-governador, os prefeitos distritais formam o Conselho de Prefeitos, que é um órgão de consultoria do Governo da cidade-Estado.

No momento atual (dados de 2016), tanto em Berlim como em toda a Alemanha, considera-se que as estruturas administrativas carecem de modernização. Os recursos humanos na área administrativa no estado federado de Berlim são tidos como despreparados e de baixo rendimento.

Conforme sua Lei Orgânica, Berlim está dividida em doze distritos que, por sua vez, estão subdivididos em 96 bairros, embora a Constituição de Berlim somente reconheça uma divisão em distritos. Ainda que não representem unidades administrativas, os bairros constituem a base de informações locais e têm, por isso, limites administrativos. Na Lei da Grande Berlim, em 1920, foram reunidas oito cidades, 59 comunas estaduais e 27 distritos. A nova Grande Berlim abrangia, originalmente, 20 distritos divididos, àquela época, em 94 bairros que, sem sofrerem alterações no traçado de seus limites, correspondiam às divisões anteriores. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, no ano de 1945 os aliados dividiram Berlim em quatro setores. As fronteiras dos setores seguiam os limites distritais já existentes. A divisão da cidade teve como consequência uma separação da administração de Berlim em área leste e área oeste. Berlim Ocidental

compreendia 12 distritos. Em 1952, Berlim Oriental renomeou os oito distritos, passando a chamá-los de “distritos municipais”, para deixar clara a diferença administrativa em relação aos distritos criados na mesma época em todo o território da República Democrática Alemã. Entre 1979 e 1986, a criação de novas grandes áreas residenciais no nordeste berlimense fez surgir em Berlim Oriental outros três distritos municipais: Marzahn, Hellersdorf e Hohenschönhausen. Em 1990, a Berlim reunificada primeiramente era composta de 23 distritos. Com a Lei da Reforma Regional, de 10 de junho de 1998, seu número foi finalmente reduzido, através de fusão de distritos, para apenas doze a partir de 1 de janeiro de 2001. Em decorrência de uma reforma regional decidida pela Câmara de Deputados, a partir de 2001 Berlim passou a ter estes doze distritos: Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Steglitz-Zehlendorf, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Treptow-Köpenick, Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg e Reinickendorf. Um importante motivo para essa reestruturação consistia em que ela permitia que todos os distritos passassem a ter aproximadamente o mesmo número de habitantes. Com essa redistribuição, deveria ser possível organizar a administração de Berlim com mais eficiência e oferecer uma maior proximidade entre os órgãos administrativos e os cidadãos. Por fim, nas últimas décadas o número e o recorte dos bairros também passaram por várias mudanças. Como partes integrantes do estado de Berlim, os distritos ostentam suas denominações sem adicionar a palavra “Berlim”. Esse uso comum da linguagem também se estende aos equipamentos estaduais, que são denominados conforme o distrito: designações como Tribunal do Distrito Tiergarten (Jardim Zoológico) ou Secretaria de Finanças do Distrito Charlottenburg são utilizadas em todo o país. Nesse capítulo de sua história, cada distrito administrativo ganhou um parlamento distrital eleito democraticamente (Câmara Distrital de Vereadores) e um Governo Distrital (Autoridade Distrital).

Da mesma maneira que a Autoridade Distrital (BA), a Câmara Distrital de Vereadores (BVV) é uma parte central da administração distrital da cidade de Berlim. Ela é o “parlamento” de cada distrito, mas somente possui direitos parlamentares restritos. Assim sendo, a Câmara Distrital de Vereadores não está autorizada a promulgar leis. Embora ela determine as bases da política administrativa dos distritos, a BVV precisa ater-se aos âmbitos das disposições legais e administrativas do Governo estadual. O Parlamento Distrital é formado por no mínimo 55 membros (vereadores distritais). No mesmo pleito destinado à eleição dos membros da Câmara dos Deputados, os vereadores distritais são eleitos por todos os cidadãos residentes nos respectivos distritos e detentores de cidadania

alemã ou naturais de um dos países da União Europeia. A cláusula de barreira para um partido ou agremiação eleitoral é da ordem de três por cento. Os vereadores distritais exercem sua atividade durante as assembleias da Câmara Distrital em caráter voluntário, recebendo, para tanto, uma verba indenizatória. Cabe à assembleia distrital eleger uma mesa diretora para cada período legislativo. Ela é composta do presidente da Câmara Distrital de Vereadores, um presidente, além dos membros das comissões. Uma tarefa primordial da assembleia de vereadores distritais é a escolha do prefeito distrital e dos secretários distritais, que compõem o comando do respectivo distrito. Cumpre-lhe, ainda, fiscalizar os negócios da Autoridade Distrital, tendo também o direito de enviar a essa entidade solicitações e recomendações, assim como requerer informações. Ao mesmo tempo, também pode revogar decisões da Autoridade Distrital e substituí-las por suas próprias decisões.

Uma grande parte do trabalho realizado durante as assembleias de vereadores distritais é realizada nas comissões, que são grupos de trabalho responsáveis por temas específicos, como, a título de exemplo, a Comissão de Petições e Reclamações. Todos os cidadãos que não concordarem com uma determinada medida adotada pela administração distrital podem dirigir-se a essa comissão. Os vereadores distritais eleitos, representantes dos diversos partidos, formam bancadas nas assembleias de vereadores e trabalham conjuntamente nas comissões. Via de regra, cada bancada obtém pelo menos um assento por comissão. Em contrapartida, se as comissões, por um lado, não têm prerrogativa de autonomia na tomada de decisões, possuem, por outro lado, funções de consultoria e fiscalização. Ainda cabe acrescentar que a assembleia de vereadores distritais pode enviar, às comissões, propostas e requerimentos ainda sujeitos a aprovação, com o intuito de obter assessoramento. Não se trata, porém, de uma recomendação vinculativa ao Parlamento Distrital. Outrossim, as comissões têm o direito de obter acesso aos atos administrativos praticados pela Autoridade Distrital. Além dos vereadores distritais, cidadãos comuns também podem participar das comissões com direito a voto: são os chamados “cidadãos-vereadores”. Para fazê-lo, é preciso que detenham algum conhecimento específico sobre a matéria que está sendo trabalhada em uma determinada comissão. Cidadãos-vereadores não podem ser concomitantemente membros da Câmara de Deputados ou da Câmara Distrital de Vereadores. Também estão impedidos de ser servidores públicos ou empregados da mesma administração distrital em que venham a atuar. Os cidadãos-vereadores precisam ser maiores de idade e comprovar domicílio principal na cidade de Berlim.

Na esfera distrital, a administração berlimense, como já foi adiantado acima, compõe-se, por um lado, da já mencionada Assembleia de Vereadores Distritais (BVV) e, por outro, da Autoridade Distrital (BA). Entendida como liderança política dos distritos, a Autoridade Distrital é dirigida pelo prefeito distrital, que, juntamente com quatro secretários distritais, é eleito pela BVV para exercer seu mandato. Em conjunto, esse grêmio colegiado constituído de cinco membros toma decisões sobre todas as questões que não estão expressamente na área de competência da BVV. No caso de empate, o voto do prefeito distrital vale por dois. Simultaneamente, o conceito de Autoridade Distrital também representa a totalidade da entidade administrativa de um distrito com cerca de dez órgãos técnicos. Desse modo, cada distrito conta, por exemplo, com um Serviço de Apoio à Criança e ao Adolescente, um Órgão de Serviços Administrativos ou um Setor de Saúde Pública. No início de seu mandato, a Autoridade Distrital decide como deverão ser configuradas as diferentes áreas técnicas e a que secretaria distrital cada uma será subordinada. A Autoridade Distrital tanto pode apresentar suas próprias propostas à Assembleia de Vereadores Distritais como também pode questionar as decisões tomadas por esta. Por outro lado, a BVV fiscaliza o trabalho da Autoridade Distrital, que, por sua vez, é a repartição pública a que estão subordinados todos os servidores públicos, empregados e colaboradores distritais.

O Conselho de Prefeitos é a mais importante instância entre a administração estadual (Executivo principal) e a administração dos distritos (Executivo distrital). É constituído pelo prefeito-governador e pelos prefeitos distritais. Além disso, os membros do Governo estadual podem participar das reuniões na qualidade de consultores. No Conselho, o prefeito-governador assume a chefia dos trabalhos e convoca os demais membros pelo menos uma vez por mês. Também é obrigado a fazer a convocação, se o Governo estadual ou um terço dos membros do Conselho de Prefeitos o exigir. Em geral, as reuniões do Conselho acontecem na Prefeitura de Berlim, a chamada Prefeitura Vermelha. O Conselho de Prefeitos pode apresentar propostas de leis e decretos ao Governo estadual, na medida em que concernam às áreas de competências dos distritos. Antes de o Governo estadual tomar decisões de peso, o Conselho de Prefeitos apresenta seu posicionamento sobre as matérias. Trata-se de um grêmio puramente consultivo que faz recomendações, mas que não tem o direito de levantar objeções contra projetos de lei ou decisões tomadas pelo Governo estadual. No entanto, seus posicionamentos têm peso político para o governo de Berlim.

Em Berlim, a cena político-partidária é especialmente interessante, por ser a única na Alemanha que primeiramente foi dividida e depois “reunificada”.

A partir de 1990, militantes políticos do leste e oeste puderam e precisaram trabalhar juntos nos partidos e entender-se – com seus diferentes históricos de experiências adquiridas – a fim de alcançarem metas comuns. Essa vivência deu nova vida ao embate democrático em torno das ideias políticas. A partir do final do século XIX, mas principalmente durante a República de Weimar, desenvolveram-se em Berlim partidos de maior e menor porte que foram angariando cada vez mais afiliados. Em 1993, o governo nacional-socialista proibiu todos os partidos, à exceção do NSDAP, abolindo, desta forma, a democracia. Após o fim do regime nazista em 1945, os cidadãos – sob a supervisão das potências aliadas de ocupação – viram-se obrigados a encontrar um rumo na jovem democracia e reerguer a administração no país. Na Berlim dividida, estabeleceram-se dois sistemas político-partidários distintos. Em Berlim Oriental, capital da República Democrática Alemã (RDA), o Partido Socialista Unificado da Alemanha (SED) liderou até 1990 uma hegemonia monopartidária. Com a ajuda de resultados eleitorais fraudados, o SED chegava a proclamar taxas de aprovação de cerca de 99%. Embora ainda houvesse outros partidos, estes eram obrigados a aceitar, na qualidade de “partidos em bloco”, o papel de liderança do SED. Durante o período do pós-guerra, o SPD, a CDU e o FDP dominavam a cena político-partidária em Berlim Ocidental. Nas eleições parlamentares de Berlim, juntos alcançavam uma taxa de aprovação de 80%. Uma grande transformação veio com a fundação do partido “Lista Alternativa para a Democracia e a Proteção Ambiental (AL)” no ano de 1978. Em 1981, a AL conseguiu obter assentos na Câmara de Deputados e, adicionalmente, também em todas as assembleias de vereadores distritais até 1985. Nas eleições de 1989, o partido populista de direita “Os Republicanos” também logrou entrar para a Câmara dos Deputados. Com a Reunificação Alemã no ano de 1990, também houve unificação dos partidos das zonas leste e oeste de Berlim. No caso do partido “Aliança 90/Os Verdes” (*Bündnis 90/Die Grünen*), até hoje a fusão ainda é visível no nome. Posteriormente, o Partido do Socialismo Democrático (PDS), sucessor e remanescente do SDE, deu origem ao partido “A Esquerda” (*Die Linke*) no seio do sistema político-partidário de Berlim.

A partir da Reunificação Alemã, o SPD voltou a fazer parte ininterruptamente do governo, e desde 2001 é o partido de onde têm provindo os prefeitos-governadores. Desde 2014, o ocupante desse cargo é Michael Müller. A associação estadual do SPD berlinese atualmente possui cerca de 17.000 membros. Desde 2016, Michael Müller também é presidente do partido em Berlim. Durante muitos anos, a CDU foi um partido que participou do governo estadual de Berlim, e algumas vezes o prefeito-governador era oriundo de seus quadros,

como por exemplo Richard von Weizsäcker e Eberhard Diepgen. Desde 2016, Monika Grütters é a presidente estadual da CDU, partido que ainda hoje tem seus bastiões eleitorais nos distritos municipais da zona oeste da cidade. A associação estadual da CDU tem cerca de 12.000 membros. Depois da Reunificação Alemã e do fim da DDR, o PDS sempre esteve presente no sistema político-partidário de Berlim. Seus bastiões eleitorais ainda continuam a ser encontrados na zona leste da cidade. Desde 1990, a coligação PDS/A Esquerda sempre tem conseguido obter cadeiras na Câmara de Deputados berlimense. Nas Assembleias de Vereadores Distritais da zona leste de Berlim, o partido “A Esquerda” está fortemente representado, logrando a eleição de vários prefeitos e secretários distritais. Após a redução da cláusula de barreira de 5 para 3% em 1998, tanto o PDS quanto “A Esquerda” também saíram vitoriosos nas eleições parlamentares de alguns parlamentos distritais na zona oeste da cidade. A associação estadual berlimense do partido “Aliança 90/Os Verdes” surgiu em 1993 através da fusão do partido “Lista Alternativa para a Democracia e a Proteção Ambiental” (AL) e o partido “Aliança 90”. Desde 2016, o Governo estadual de Berlim está sendo chefiado por uma coligação formada pelos seguintes partidos: “Aliança 90/Os Verdes”, SPD e “A Esquerda”. Na esteira da Reunificação Alemã ocorrida em 1990, os Liberais das zonas leste e oeste de Berlim acabaram formando uma associação estadual conjunta do FDP. Nas eleições de 1995, 1999 e 2011, o FDP sempre perdeu a chance de entrar para a Câmara de Deputados, mas conseguiu sagrar-se vitorioso nas eleições de 2016, ao reingressar no parlamento estadual. O partido “Alternativa para a Alemanha” (AfD) foi criado no dia 6 de fevereiro de 2013. Representa uma postura nacionalista-conservadora e não raro é identificado como pertencente ao espectro político-partidário da direita populista. Nesse contexto, vale ressaltar que desde a 18ª gestão legislativa da Câmara de Deputados de Berlim o AfD tem representação parlamentar. Por outro lado, enquanto os bastiões eleitorais da CDU se encontram na zona oeste da cidade, o partido “A Esquerda” mostra-se uma vigorosa força política especialmente na zona leste.

Desde as eleições realizadas em 2016, seis partidos estão representados na Câmara dos Deputados de Berlim: SPD, CDU, A Esquerda, Aliança 90/Os Verdes, AfD e FDP. Participaram do pleito 26 partidos, dentre os quais muitos não lograram ingresso no parlamento devido à cláusula de barreira. Cite-se, a título de exemplo, o partido “Os Piratas”.

As últimas eleições, realizadas em 18 de setembro de 2016, mostram que eleitores com mais idade tendem a participar mais dos pleitos do que os mais

jovens. Ademais, em quase todas as faixas etárias as mulheres apresentaram uma maior taxa de comparecimento às urnas do que os homens. O SPD alcançou seu melhor resultado com 27,5% junto aos eleitores mais idosos. Como um todo, os socialdemocratas ostentam uma melhor taxa de comparecimento com suas eleitoras mulheres (23,3%) do que com seus eleitores homens (19,6%). A aprovação da CDU apresentou um crescimento praticamente constante em relação à idade dos eleitores, com taxas que vão desde 13,1% na faixa etária abaixo de 25 anos até 25,2% entre os eleitores com idade igual ou superior a 70 anos. Com uma taxa de 18,8%, as mulheres que votaram na CDU foram em maior número do que os homens (16,3%). Com 21,4% dos votos, “Os Verdes” alcançaram seu melhor resultado entre os eleitores com idade entre 25 e 35 anos. Em todas as faixas etárias, a taxa de comparecimento das mulheres que votaram no partido “Os Verdes” foi superior à dos homens. Ao passo que “A Esquerda”, na zona leste da cidade, é um partido dos eleitores mais idosos, a taxa de participação de eleitores da zona oeste que optaram por esse partido foi maior na faixa etária entre 25 e 35 anos. A aprovação do FDP nas urnas foi menor no grupo de eleitores com idade de 25 a 35 anos do que nas outras faixas etárias. A AfD conseguiu seus melhores resultados junto aos eleitores com idade entre 45 até abaixo de 60 anos. Homens (18,1%) tenderam mais fortemente a apoiar a AfD do que mulheres (10,6%). No tocante à estatística eleitoral representativa aqui utilizada, trata-se de um método estatístico regulamentado através de lei federal, o qual fornece um quadro explicativo sobre a participação nos pleitos e os votos dados de acordo com os diferentes grupos de eleitores. No caso das informações aqui prestadas, recorreu-se a uma amostra aleatória constituída a partir de 106 das 1.779 seções eleitorais e de 26 dos 653 distritos eleitorais berlineses com voto por via postal¹⁰.

O desenvolvimento ulterior de Berlim continua a sofrer o ônus causado por seu fraco desempenho financeiro e devido ao fracasso das negociações visando à fusão de Berlim com o estado territorial de Brandenburgo. É verdade que os dois estados conseguiram, após um longo e penoso embate, negociar um acordo estadual de reestruturação territorial, que no dia 22/6/1995 foi aprovado com maioria de 2/3 pelo Parlamento Estadual Brandenburguês e pela Câmara de Deputados

10 N. T.: Na Alemanha, os eleitores podem participar de um pleito por via postal. Com esse intuito, os eleitores precisam ter um título de eleitor e, mesmo sem apresentar um motivo de força maior, podem fazer uso desse direito, que vale inclusive para quem se encontrar temporariamente no exterior. Para tanto, o eleitor precisa solicitar no município onde tem seu domicílio eleitoral uma cédula eleitoral, que automaticamente lhe será entregue acompanhada de outros papéis necessários, inclusive o envelope que deverá ser utilizado para o envio do voto.

de Berlim; todavia, no final a fusão esbarrou na decisão do referendo popular realizado no dia 5/9/1996. Por um lado, 53,4% dos berlinenses apoiaram a ideia de um único estado, contra 40,3% de votos contrários (zona oeste de Berlim: 58,7% de votos a favor, 40,3% de votos contrários; zona leste de Berlim: 54,7% de votos contrários, 44,4% de votos a favor); mas, por outro lado, os brandenburgueses votaram em sua grande maioria (63% de votos contrários, 36,3% de votos a favor) contra a fusão. No que pese o fracasso, não há uma alternativa para a realização de uma intensa cooperação entre os dois estados. Saliente-se ainda que atualmente não parece haver uma maioria que justifique uma nova tentativa de fusão.

Do aqui exposto se pode concluir que Berlim, em sua condição de cidade-Estado, assume uma posição especial tanto nacional quanto internacionalmente. Nesse sentido, diferentes épocas de sua história foram marcantes para o atual quadro da cidade e para sua organização administrativa. A inconsistência de sistemas políticos, sobretudo ao longo do século XX, sempre obrigou Berlim a adaptar suas estruturas e sua organização à situação vigente em cada momento específico. Essa ambivalência pode ser vislumbrada na imagem urbana heterogênea e também pode ser reconhecida nas estruturas organizacionais subdivididas dessa urbe. E é justamente essa complexidade sujeita a condicionantes históricas que descreve o charme e o caráter de Berlim.

ALEXANDRA ZINS estuda o terceiro semestre de Política, Administração Pública e Organização na Universidade de Potsdam. Além disso, este verão apoia a campanha da eleição para o parlamento alemão da Senhora Angela Merkel. Além disso, trabalha para a cadeira de Política e Governança na Alemanha e na Europa da Universidade de Potsdam.

YONNE-LUCA HACK estudou Arquitetura e Planejamento Urbano na Universidade de Stuttgart, Alemanha, e na Universidade Estatal Politécnica de Califórnia em San Luis Obispo, California, EUA e terminou seu diploma de Bachelor of Science no estúdio dos arquitetos Carmody Groarke em Londres. Trabalhou em vários estúdios de arquitetura, tais como Christoff:Finio Architecture em Nova Iorque e na Office for Metropolitan Architecture (OMA*AMO) em Rotterdam, Países Baixos. Ele foi tutora estudantil nas cadeiras de Prof. Jan Knippers e Prof. Achim Menges e atualmente está terminando seu diploma de Master em Arquitetura na Universidade Técnica de Munique, Alemanha.