

MEGACIDADES

ANO  
XVIII  
2017

3

# Cadernos Adenauer

# MEGACIDADES

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

ORGANIZAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

TRADUÇÃO

Tito Lívio Cruz Romão (páginas 33 a 77)

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

J. Sholna

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVIII (2017), nº3

*Megacidades*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2017.

ISBN 978-85-7504-209-0

---

*As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

- 7 Apresentação
- 9 A Nova Agenda Urbana e a Governança Metropolitana  
MARCOS CAMPAGNONE
- 33 A importância dos distritos para as regiões metropolitanas:  
o caso específico de Berlim  
ALEXANDRA ZINS · YONNE-LUCA HACK
- 57 O Federalismo Alemão e o Modelo das Cidades-Estado  
*Uma abordagem político-jurídica da história e do desenvolvimento do  
princípio estruturante alemão com enfoque especial nas cidades-Estado*  
ISABELLE SCHAAL · LISA GALVAGNO
- 81 Abastecimento de água nas megacidades:  
Uma visão geral e o caso de São Paulo  
WALTER TESCH
- 97 Os novos prefeitos e a construção de cidades sustentáveis  
MARCOS VINÍCIUS DE CAMPOS
- 113 Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal  
JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO ·  
GUSTAVO ADOLFO PEDROSA DALTRO SANTOS · RENATO BRIZZI
- 135 O governo das grandes cidades na América Latina:  
desafios para a governança da descentralização  
EDUARDO JOSÉ GRIN · JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO ·  
FERNANDO LUIZ ABRUCIO



## Apresentação

■ O terceiro número de 2017 da série Cadernos Adenauer é dedicado ao tema das megacidades. De acordo com estimativas das Nações Unidas, 54% da população mundial vive atualmente em áreas urbanas, com projeções de alcançar 66% até a metade deste século. Diversas cidades grandes tendem a se tornar megacidades nos próximos anos. Conforme a definição da própria ONU, uma megacidade é toda e qualquer área urbana com população superior a 10 milhões de habitantes. Há 60 anos haviam apenas duas megacidades, atualmente contamos com 29, gestadas a partir de uma conjunção de fatores, como crescimento populacional, desenvolvimento econômico e globalização entre outros, num contexto de crescente urbanização. Na América Latina, cuja população urbana encontra-se próxima de 85%, as projeções são de que, no ano de 2050, cerca de 90% de toda a população latino-americana viva em centros urbanos. Em meio a tudo isso temos o processo de conurbação, unindo cidades que no passado contavam com grandes distâncias entre si a separá-las, e hoje em dia encontram-se unidas umas às outras, em função da sua expansão.

Este crescimento acentuado trouxe consigo uma série de questões a equacionar: a poluição, por exemplo, tem sido um sério problema para cidades como Nova Déli e Pequim. A cidade de São Paulo, que conta com uma frota superior a 6,5 milhões de veículos, também enfrenta problemas relacionados à poluição. São Paulo e Cidade do México encaram o desafio do gerenciamento da água. A recente crise hídrica que recentemente se abateu sobre São Paulo há pouco tempo deixa pouca margem a dúvidas sobre o tamanho do desafio que é a questão hídrica nas megacidades.

O gerenciamento destes grandes aglomerados populacionais constitui um desafio à altura de sua densidade demográfica e de sua extensão territorial. Múltiplas e complexas são as frentes de atuação, como a implementação de medidas que

propiciem melhor qualidade de vida aos moradores de baixa renda e a necessidade de desenvolvimento no setor de infraestrutura. Fundamental também é o tema do crescimento sustentável, uma vez que as megacidades, na condição de imensos centros urbanos, encaram problemas como a poluição da água e do ar, mobilidade urbana e segurança, entre outros.

Um dos principais valores defendidos pela Fundação Konrad Adenauer é o desenvolvimento descentralizado e sustentável, de modo que a política local possa ser exercida com responsabilidade e democraticamente, possibilitando melhores condições de vida para as populações das cidades, onde tudo efetivamente se dá. Com o objetivo de contribuir nas discussões sobre tópicos relevantes sobre a estrutura e a administração dos grandes centros populacionais, reunimos nesta publicação sete capítulos de renomados pesquisadores, que analisam sobre alguns dos principais aspectos deste tema, com ênfase em governança. Boa leitura!

JAN WOISCHNIK

*Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*



# A Nova Agenda Urbana e a Governança Metropolitana

MARCOS CAMPAGNONE

## RESUMO

■ Nos últimos anos, uma narrativa metropolitana, com ênfase na governança, vem sendo construída coletivamente por gestores públicos, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil, em várias localidades do planeta. A CGLU – “Cidades e Governos Locais Unidos” e a “Associação Mundial das Grandes Metrôpoles” [Metropolis Initiatives] consolidaram linhas de políticas públicas para conglomerados urbanos e áreas metropolitanas no relatório GOLD IV, como contribuição ao debate na Conferência Habitat III, que resultou na Nova Agenda Urbana para os próximos 20 anos.

Com base neste relatório, e em estudos desenvolvidos no âmbito da ONU, OCDE, BID, BIRD, Brookings e outros, iniciamos o texto com um panorama da governança no mundo metropolitano, destacando os impactos do crescimento urbano acelerado em pontos precisos do território, configurando “áreas metropolitanas”, que ao mesmo tempo em que são as principais geradoras da riqueza nacional, apresentam imensos desafios sociais e ambientais.

Refletimos sobre o arranjo da governança metropolitana considerando três enfoques: o estratégico, com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável; o gerencial, com ênfase nas condições administrativas e financeiras para a implementação das políticas públicas metropolitanas; e o democrático, com ênfase nos mecanismos de participação das entidades representativas da sociedade nos colegiados dos arranjos da governança.

A partir deste quadro referencial, passamos a analisar a governança metropolitana no nosso país desde a criação das primeiras regiões metropolitanas na década de se-

tenta, passando pelo marco legal da Constituição Federal de 88, que desencadeou um processo de institucionalização de regiões metropolitanas pelo estados, com critérios equivocados e baixa efetividade na governança, até a regulamentação trazida pela Lei Federal, denominada Estatuto da Metrópole, que ainda carece de uma revisão para que uma política nacional de desenvolvimento urbano regional seja efetivada.

Por ter vivenciado o processo, centramos nossa análise na institucionalização da macrometrópole paulista, identificando algumas lições aprendidas e apontando nas considerações finais, algumas oportunidades de melhoria na governança metropolitana no território paulista, face as recomendações da Nova Agenda Urbana.

## ABSTRACT

■ In recent years we have seen the collective construction by public managers, experts, academicians and representatives of civil society, of a metropolitan prose fiction emphasizing governance, in several areas worldwide. The GCU – Governments and Cities United and the Metropolis Initiatives established public policy guidelines for urban conglomerates and metropolitan areas in the GOLD IV Report, as a contribution to the debate in the Habitat III Conference, whose outcome was the New Urban Agenda for the next 20 years.

Based on this report and on studies carried out by the UN, OECD, BID, BIRD, Brookings and others, the text initially provides an overview of governance in the metropolitan world, highlighting the impacts of accelerated urban growth in specific parts of the territory, which configure the "metropolitan areas". These areas simultaneously represent the main sources of national wealth, but also great social and environmental changes.

The arrangement of metropolitan governance is food for thought under a tripartite focus: the strategic one, emphasizing the promotion of sustainable development; the managerial one, stressing administrative and financial conditions for the implementation of metropolitan public policies; and the democratic focus, highlighting the participation mechanisms of the entities that represent society in the panel groups focusing governance arrangements. .

Having this referential framework as a starting point, we analyzed metropolitan governance in our country, since the setting up of the first metropolitan regions in the seventies, going through the legal framework of the 1988 Federal Constitution, which gave rise to a process of institutionalization of the metropolitan regions by the states, with mistaken criteria and poor effectiveness in terms of governance, until the regulation of a Federal Law, called the Metropolis

Statute, which is still lacking a revision needed to implement a national policy of urban development.

As witnesses of this process, we focused our analysis in the institutionalization of the Sao Paulo mega-metropolis, and identified some lessons learned to finally provide, in our considerations, some opportunities for improving metropolitan governance in the Sao Paulo territory, vis-à-vis the recommendations of the New Urban Agenda.

## I. A GOVERNANÇA NO MUNDO METROPOLITANO

■ A primeira década do século XXI registrou em todo o mundo um ritmo acelerado no processo de urbanização e colocou no centro do debate o fenômeno metropolitano. A Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito, no Equador, em outubro de 2016, aprovou uma nova agenda urbana mundial para os próximos 20 anos. Essa Agenda apresentou, pela primeira vez, linhas específicas de políticas públicas para os conglomerados urbanos e áreas metropolitanas, no entendimento de que as dinâmicas metropolitanas exigem um esforço conjunto para a sua gestão.<sup>1</sup>

O relatório GOLD IV, coordenado pela UCLG <sup>2</sup>, que subsidiou as discussões sobre áreas metropolitanas no Habitat III, mostra que, atualmente, cerca de 3,900 milhões de pessoas vivem em cidades, ou seja, 54% da população mundial. Estima-se um crescimento de mais 2,400 milhões até 2050, aumentando a proporção para algo em torno de 66%, devendo se consolidar em 85%, até o ano 2100.<sup>3</sup> O ritmo do crescimento urbano tem gerado um sistema global mais integrado de cidades, megacidades, megalópoles, regiões urbanas, com cidades que abrangem muitos territórios municipais, potencializando uma escala metropolitana.<sup>4</sup>

Muitas cidades tornam-se parte de áreas metropolitanas, em função de densidades demográficas elevadas e da população que continua crescendo. Existem,

---

1 Elkin Velásquez, diretor da ONU-Habitat para América Latina y el Caribe, in Manuel Manrique, Bogotá debate sobre necesidad de integrarse formalmente con sus municipios vecinos, (consulta Internet em 12/06/2017).

2 GOLD IV – Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments [co-creating the urban future the agenda of metropolises, cities and territories]. 2016 (o autor participou, em Barcelona, nos dias 4 a 8 de julho/2016, da discussão do documento que gerou esta versão debatida na Habitat III).

3 United Nations Population Division (2014). ‘World Urbanization Prospects: The 2014 Revision’.

4 Megacidades: cidades com mais de 10 milhões de habitantes e megalópoles: cidades com mais de 20 milhões de habitantes.

atualmente, 503 áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, das quais, 34 são megacidades, com mais de dez milhões de habitantes. Estima-se que haverá 41 megacidades por volta de 2030.<sup>5</sup> Apesar de não haver uma definição clara sobre “áreas metropolitanas”, em geral elas são descritas como áreas que extrapolam seus limites jurisdicionais, num processo de conurbação. Mais recentemente, tem-se considerado a intensidade de fluxos entre cidades, que são dependentes de um centro urbano principal, definido como metrópole. De acordo com a OCDE, uma área fora da cidade central é considerada parte de uma área metropolitana se mais de 15% de seus moradores trabalham na metrópole.<sup>6</sup>

As áreas metropolitanas são as principais geradoras da riqueza nacional, contribuindo com cerca de 60% do PIB global e representando, atualmente, cerca de 41% da população urbana do mundo. As cidades estão crescendo e ultrapassando as fronteiras jurisdicionais dos municípios. Embora gerem riquezas e oportunidades, os desafios sociais e ambientais são imensos.

A urbanização acelerada gera desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, devido à falta de planejamento urbano e de investimentos inadequados, que provocam desequilíbrios entre as áreas centrais e o seu entorno. Em geral, nos países em desenvolvimento, as áreas metropolitanas são circundadas por anéis de precariedades, periféricos à economia urbana, devido à falta de infraestrutura e de serviços básicos.<sup>7</sup> Nesse contexto, mais de 880 milhões de pessoas vivem em favelas, a maioria em áreas metropolitanas. Mesmo em países mais desenvolvidos, as áreas metropolitanas passam por processos de espraiamento urbano, com aumento da desigualdade, fragmentação social, desafios econômicos e degradação ambiental.<sup>8</sup>

Apesar da crescente importância política e econômica das áreas metropolitanas, a maioria delas não dispõem de mecanismos adequados de governança e financiamento ou, mesmo quando estão institucionalizadas, não operam como deveriam para cumprir seus objetivos, tanto pela fraca cooperação política como pela fragmentação governamental. Persiste um dilema entre a autonomia dos en-

---

5 UCLG s Metropolitan Section, Metropolis, define as áreas metropolitanas como aglomerações urbanas de mais de 1.000.000 de habitantes, tendo em conta a área urbana contígua física e o padrão de seu mercado de trabalho.

6 Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, *The Metropolitan Century*, OECD, Paris, 2015.

7 Alexandra Linden and Jos Verbeek, “The Challenge of metropolitan governance in the face of rapidurbanization”, 2013. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/challenge-metropolitan-governance-face-rapid-urbanization>.

8 UN-Habitat, UCLG, LSE Cities, “The Urban Governance Survey”, 2014, <https://lsecities.net/media/objects/events/the-urban-governance-survey-by-un-habitat-uclg-and-lse-cities>

tes federativos e a necessidade de cooperação. No caso brasileiro, o pacto federativo estabelece uma partilha das receitas públicas de forma desigual, a favor do governo federal. Por outro lado, a Carta Constitucional de 88 consagra o federalismo de cooperação, vital para que os arranjos cooperativos sejam dinamizados, sobretudo em áreas metropolitanas.

A maioria dessas áreas ainda não resolveu questões como a governança e a gestão democrática. É necessário, portanto, uma nova abordagem que aprimore os mecanismos de governança, para o enfrentamento dos desafios econômicos, sociais e ambientais. Assim, no contexto de grandes incertezas, que advêm do impacto da globalização e das novas tecnologias, da crescente desigualdade, dos fluxos migratórios, da ameaça à sustentabilidade ambiental e crescente agitação social, uma abordagem transformadora deve incorporar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os conceitos relativos ao “Direito à Cidade” e as “coesões territoriais”.

Na comemoração dos 100 anos de urbanismo na França, foram realizadas as “Jornadas Mundiais de Urbanismo”, um conjunto de conferências, exposições, visitas técnicas e oficinas que tiveram como tema central “O DESAFIO DAS TRANSIÇÕES URBANAS”. A sustentabilidade das cidades, o planejamento estratégico territorial baseado na inteligência coletiva, o acesso aos serviços públicos numa sociedade cada vez mais urbanizada e o conhecimento necessário para se construir as novas coesões territoriais foram as principais questões debatidas. O renomado sociólogo e filósofo Edgar Morin, um dos principais conferencistas, discorreu sobre uma nova visão da cidade, afirmando que

num mundo onde tudo é, ao mesmo tempo, interdependente e fragmentado, onde a unificação tecnológica e econômica do planeta, acompanhado dos conflitos étnicos, religiosos, políticos, de convulsões econômicas, da degradação da biosfera, da crise das civilizações conforma uma crise da humanidade, constituída por uma multiplicidade de crises.<sup>9</sup>

Para Morin, nas cidades do hemisfério sul, há um *gap* na apropriação do espaço, bem como sobre as virtudes da democracia na base da sociedade, do exercício da democracia nas pequenas cidades e nos bairros das cidades maiores.

No mundo atual, não faz mais sentido promover o desenvolvimento dentro de fronteiras, embora o conceito de “coesão territorial” ainda esteja em constru-

---

9 Journees Mondiales de L'Urbanisme – JMU. 100 ans d'urbanisme. “Le Défi des Transitions Urbaines”. Paris 3/4/5 novembre 2011.;

ção, ele é integrado por três dimensões: a justiça social (igualdade de oportunidades entre as várias regiões, cidades etc); a integração das políticas públicas com impactos territoriais (integração horizontal e integração vertical – intergovernamental); e a integração territorial (superar as fronteiras administrativas e tornar as áreas mais funcionais). Enfim, trata-se de buscar a coerência territorial, pois as fronteiras são artificiais.<sup>10</sup>

De fato, para se implementar uma boa governança metropolitana é necessário superar a fragmentação das jurisdições administrativas nas áreas metropolitanas, que inibe a integração intersetorial e intergovernamental das políticas públicas, além de dificultar a definição de objetivos de médio e longo prazos para a melhoria da qualidade ambiental, o desenvolvimento econômico e a competitividade, a coesão social, o nível de qualidade dos serviços públicos na área urbana etc.

Outro aspecto a ser considerado é o tensionamento nas competências fiscais das atividades nas áreas metropolitanas. Na Região Metropolitana de São Paulo, se já não bastasse a “guerra fiscal”, que alguns municípios praticam utilizando as alíquotas do ISS ou do IPTU, também identificamos a “guerra dos coeficientes de aproveitamento do solo urbano”. Neste caso, um município cobra a outorga onerosa para o “solo criado” e no município vizinho se admite construir muitas vezes a área do terreno, sem qualquer contrapartida à municipalidade, contrariando as diretrizes para a política urbana definida pelo Estatuto da Cidade.

O fato é que a dinâmica de desenvolvimento dos territórios está estreitamente relacionada com o papel que exercem no cenário mundial. Neste sentido, as áreas metropolitanas são territórios estratégicos no jogo da competição internacional, que disputam os grandes investimentos internacionais. As políticas de competitividade devem converter as áreas metropolitanas em melhores lugares para se viver e com maiores oportunidades econômicas e sociais para seus cidadãos. A grande maioria das áreas metropolitanas não possui uma estrutura consolidada de governança para enfrentar os desafios de competitividade, sustentabilidade e de melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano.

Podemos refletir sobre o arranjo de governança metropolitana a partir de três enfoques: o estratégico, com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável, ou seja, na articulação dos objetivos econômicos, sociais e ambientais; o gerencial, com ênfase nas condições administrativas e financeiras para a imple-

---

10 Minhas anotações nas JMU.

mentação das políticas públicas; e o democrático, com ênfase nos mecanismos de participação das entidades representativas da sociedade.<sup>11</sup>

### ○ enfoque estratégico

■ Segundo o relatório GOLD IV, muitas áreas metropolitanas desenvolveram estratégias para impulsionar o seu desenvolvimento e foram bem-sucedidas em suas tentativas de criar um ambiente propício para o empreendedorismo, internacionalizar suas economias, desenvolver novas estratégias espaciais, criar compartilhamento de conhecimento e plataformas de rede, e prestar apoio às pequenas e médias empresas e às novas atividades econômicas.

Quando as intervenções estratégicas pelos agentes metropolitanos são compartilhadas, tais ações podem, muitas vezes, conduzir a novos arranjos institucionais, tais como agências de desenvolvimento, órgãos consultivos e outras associações que, objetivando alcançar objetivos comuns, engajam diferentes setores econômicos, níveis de governo e a sociedade civil. Estratégias coordenadas ajudam a mobilizar recursos e alcançar resultados desejados e, assim, a democracia local deve estar no centro das políticas metropolitanas de desenvolvimento, numa perspectiva de solidariedade intra-regional.

As políticas ambientalmente sustentáveis devem complementar e ser partes integrantes das estratégias metropolitanas, para promover cidades sustentáveis, acessíveis e inclusivas. A sustentabilidade tornou-se uma referência central para as políticas metropolitanas. As cidades, em todo o planeta, estão contribuindo com a sustentabilidade ambiental, seja na promoção de um estilo de vida sustentável para os seus cidadãos, seja pela redução de emissões de gases de efeito estufa urbanos. Algumas metrópoles – como Estocolmo e Copenhague – mostraram que é possível combinar, com sucesso, as políticas de crescimento econômico e de descarbonização.<sup>12</sup>

Centenas de exemplos demonstram o engajamento de autoridades metropolitanas na sustentabilidade ambiental em muitas áreas, incluindo os planos climáticos, a mobilidade urbana, a energia, os espaços públicos e verdes, a gestão de resíduos e a economia circular, a segurança alimentar e a agricultura urbana. À luz da crescente exposição de áreas metropolitanas a desastres naturais e outras

11 Campagnone, Marcos Camargo. Gerência municipal e capacidade de governo em nível local. (tese de doutoramento). São Paulo: EAESP-FGV, 1999.

12 UNEP-IRP, 'Options for Decoupling Economic Growth from Water Use and Water Pollution' (UNEP-IRP, 2016).

contingências, a resiliência também se tornou um princípio de política pública fundamental para se construir metrópoles sustentáveis.

A sustentabilidade está intimamente ligada à justiça social e ambiental, bem como ao conceito de “direito à cidade”, englobando a sustentabilidade social, os direitos humanos e a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento urbano. A fim de manter a sustentabilidade social no cerne das políticas públicas e vinculá-la a uma abordagem baseada em direitos, quatro áreas-chave requerem atenção: o direito à terra, habitação, serviços básicos e cultura.

Por volta 2030, cerca de 2 bilhões de pessoas poderão estar vivendo em favelas. A implementação de programas de habitação de interesse social e de mercado popular deve tornar-se uma prioridade. Políticas adequadas para facilitar o acesso à terra e habitação – as pedras angulares do ‘direito à cidade’ – devem incluir um maior controle sobre o uso da terra pelos governos locais. Para o uso da terra, particularmente nos países em desenvolvimento, isso implica o reconhecimento de diferentes formas de posse e a luta contra a discriminação. Para as favelas e assentamentos informais, deve se reconhecer os assentamentos informais como uma forma legítima de urbanismo. No Brasil, particularmente, há necessidade de se dar maior escala aos programas de regularização fundiária sustentável, tendo em vista o marco legal, estabelecido no capítulo Da Política Urbana da carta constitucional de 88 e sua regulamentação pela Lei 10.257 de 2001.<sup>13</sup>

Com relação aos serviços básicos, constata-se deficiências severas na prestação de serviços, acesso a água potável e saneamento, energia, transporte, gestão de resíduos, saúde e conectividade de tecnologias de informação e comunicação, que afetam o tecido urbano e infraestrutura, particularmente nos países em desenvolvimento. Isso impede que um grande número de pessoas possa viver com dignidade, perpetuando as desigualdades sistêmicas. Em termos de acesso aos serviços básicos, é necessário reavaliar os sistemas de gover-

---

13 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes..... A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural..... O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.



nança, bem como os novos modelos atuais e potenciais de gestão e financiamento de serviços.

O reconhecimento da cultura como um espaço de diversidade, e a afirmação do direito de participar na vida cultural levaram muitas cidades ao redor do mundo a estabelecer instalações culturais cada vez mais descentralizadas. Isto é para assegurar o exercício dos direitos culturais por tantos cidadãos quanto possível, incluindo aqueles em áreas periféricas ou desfavorecidas, que muitas vezes não são capazes de acessar equipamentos culturais no centro da cidade. As políticas metropolitanas devem facilitar o acesso aos ativos culturais, promover e democratizar as diferentes práticas e tradições culturais, que nutrem a diversidade de uma área metropolitana, proteger o patrimônio tangível e imaterial e envolver os cidadãos na definição e governança das políticas culturais.

As áreas metropolitanas podem promover um “novo contrato social”, a partir de várias abordagens que têm sido desenvolvidas, tais como: posições centradas nas pessoas nas agendas de desenvolvimento (p. ex., os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a nível global); um enfoque mais forte sobre os direitos e qualidade de vida no nível da cidade (p. ex., a carta de Medellín)<sup>14</sup>; a adoção do “direito aos princípios da cidade” em muitas cidades brasileiras ou na Constituição da cidade do México; o desenvolvimento de “princípios para melhores cidades”, incorporados pela Iniciativa Metropolis, bem como a declaração de Canoas do Fórum Mundial para as autoridades locais periféricas.<sup>15</sup> Estas abordagens estimularam a procura do “direito à cidade”<sup>16</sup>, um espaço coletivo onde os moradores possam ser protagonistas na construção da cidade desejada.

### O enfoque gerencial

■ A fraca governança metropolitana prejudica o potencial das áreas metropolitanas para funcionar como propulsoras do desenvolvimento nacional. A experiência tem demonstrado que não existe uma solução única para a governança metropolitana e que todos os modelos existentes precisam ser aperfeiçoados. De fato, muitos sistemas de governança metropolitana em todo o mundo estão

14 Carlos Alberto Zarate Yepes et al., ‘La Charte .de Medellin’, 2014, doi:10.13140/2.1.1359.4401.

15 Metropolis, Berlin, PrepCity III, Cities as Actor (unpublished report, May 2016) and <http://www.reseaufalp.com>.

16 The Global .Charter-Agenda for Human Rights in the City was formally adopted by UCLG in 2011 during its World Council in Florence – which was attended by over 400 mayors from around the world.

sendo reformados e atualizados, e em geral, parecem ter uma maior chance de sucesso quando são baseados em processos de colaboração, com o envolvimento de diferentes níveis de governo e as partes interessadas locais (mercado e sociedade civil).

É urgente que se promova uma reforma dos sistemas metropolitanos de financiamento em muitas áreas metropolitanas, pois, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento faltam os recursos fiscais para investir na infraestrutura necessária para o crescimento a longo prazo. Embora as áreas metropolitanas devam defender vigorosamente as transferências intergovernamentais, sua sustentabilidade dependerá cada vez mais da capacidade dos governos locais e metropolitanos de buscar a autossuficiência das receitas, o que exigirá implantação de ferramentas financeiras inovadoras, de modo a ampliar a capacidade de áreas metropolitanas para capturar o valor do crescimento econômico que geram, além de melhorar o acesso a empréstimos responsáveis. É um imenso desafio diante de uma crescente população urbana com necessidades e demandas crescentes por serviços de qualidade.<sup>17</sup>

Os governos nacionais, estaduais e locais devem ser parceiros no desenvolvimento de áreas metropolitanas. A governança metropolitana deve ser definida em um contexto de governança interfederativa de cooperação, pois as áreas metropolitanas têm um papel fundamental para o desenvolvimento nacional. As políticas nacionais devem ser fortalecidas para apoiar a governança metropolitana e financiar processos de reforma nessa governança, para abordar as áreas funcionais em evolução, melhorar a gestão da terra e as ligações entre metrópoles e outras cidades, assentamentos e territórios.<sup>18</sup>

## ○ enfoque democrático

■ É preciso definir claramente as regras e papéis dos diferentes níveis de governo envolvidos nas áreas metropolitanas, para que se possa implementar a descentralização das políticas públicas, segundo o princípio da subsidiariedade e a governan-

17 Eugenio Leanza and Gianni Carbonaro, 'Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession', in *Human Smart Cities*, ed. Grazia Concilio and Francesca Rizzo, *Urban and Landscape Perspectives* (Springer International Publishing, 2016).

18 A Lei 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole define os princípios, as diretrizes específicas e a estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, bem como os critérios para apoio da União a ações que envolvam a governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, dentre outros dispositivos.

ça responsável. Muitos estudos e atores que atuam na esfera metropolitana recomendam que, nos arranjos institucionais, se adotem formas mais democráticas de governo, ou seja: menos “de cima para baixo”, menos burocráticas e com o foco nas pessoas, além de adotar estratégias orientadas para resultados, que integrem as políticas setoriais de diferentes níveis de governo e estabeleçam parcerias com o setor privado e a sociedade, aperfeiçoando a transparência e os critérios de responsabilização no processo de tomada de decisão.

Há uma crescente demanda pela democratização da governança metropolitana e por um papel maior para os cidadãos e as partes interessadas locais, bem além dos canais eleitorais formais. Uma democracia local vibrante é uma condição prévia para o surgimento de uma nova forma de governança metropolitana capaz de reconhecer e mitigar as tensões e contradições em sociedades urbanas complexas. Deve ser apoiada por mecanismos claros participativos que facilitem o engajamento ativo do setor empresarial e da sociedade civil. O conceito de participação está mudando, indo além da simples consulta, para criar um espaço que reequilibre a distribuição dos poderes de decisão na sociedade. Isso exige que os governos locais respeitem alguns princípios básicos, como o empoderamento e a autonomia dos movimentos sociais e das partes interessadas locais.

A abordagem do planejamento estratégico democrático possibilita a construção de uma visão integrada para toda a área metropolitana, contemplando as diferentes dimensões do desenvolvimento urbano sustentável. Os cidadãos e sua participação efetiva podem equilibrar a distribuição assimétrica de poder inerente à arena política e ao ecossistema produtivo das áreas metropolitanas. As comunidades locais capacitadas e bem organizadas, capazes de desenvolver suas próprias iniciativas, podem e devem ser protagonistas no processo de construção da cidade e de suas políticas, por meio de parcerias responsáveis. As novas tecnologias facilitam o acesso aos dados e criam oportunidades para novas formas de participação. A disponibilização de informação é fundamental para a transparência e abertura dos novos sistemas e métodos que as áreas metropolitanas podem estabelecer dentro de seus próprios arranjos institucionais.

Em síntese, é necessário estabelecer novos modelos de governança, com poderes e recursos adequados, para que se possa lidar com a crescente complexidade dessas áreas, desenvolver estratégias econômicas abrangentes, para impulsionar a economia nacional e criar oportunidades para todos, conduzindo a transição para sociedades sustentáveis e mais resilientes com áreas metropolitanas mais verdes e mais inteligentes, tendo “direito à cidade para todos” no coração das políticas urbanas.

## II. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

■ Atualmente, mais da metade da população brasileira reside em territórios instituídos como Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas, além das Regiões Integradas de Desenvolvimento. Esses territórios, ao mesmo tempo em que concentram riquezas também são polos de pobreza e exclusão social. São locais privilegiados de produção de bens, de serviços e de cultura, mas com ausência de desenvolvimento de políticas públicas perenes. Geram grandes oportunidades de emprego e renda e concentram cerca de 90% das favelas do país, com forte degradação ambiental.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram institucionalizadas no início da década de 70, a partir do Estado Central, que considerava as metrópoles como entes estratégicos do projeto nacional. Nas diversas regiões do país, o governo federal, em 1973, instituiu os princípios relativos ao sistema de gestão dos serviços públicos de interesse comum, criando as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, em 1974, foi criada a do Rio de Janeiro. No entanto, o modelo de gestão centralizador não dispunha de mecanismos de diálogo e de cooperação entre municípios e a esfera metropolitana e, assim, não solucionou ou amenizou os graves problemas existentes nos territórios metropolitanos brasileiros.

A Carta Constitucional de 88 consagrou o federalismo de cooperação, ensinando que os agentes públicos das três esferas de governo promovam as políticas públicas de forma integrada. Ela descentralizou as políticas públicas e repactuou a partilha dos recursos, de maneira um tanto desequilibrada. Dados da Frente Nacional de Prefeitos, indicam que União ficou com cerca de 55,6% da receita pública disponível, enquanto os Estados ficaram com 25,1% e os municípios com 19,3% no ano de 2015.<sup>19</sup> Esta situação, aliada à baixa capacidade de governo que temos na maioria dos municípios brasileiros, reforça a necessidade da cooperação no atendimento das demandas sociais.

Isto é mais verdadeiro, ainda, no caso das áreas metropolitanas e de grandes aglomerações urbanas, que se formaram no processo de urbanização acelerada no nosso país e que levou a nossa população a ocupar de forma desordenada, com forte degradação ambiental, os territórios que conformaram as nossas cidades. Principalmente nos grandes centros urbanos, as redes de infraestrutura foram sendo construídas ao longo dos anos, de forma desarticulada, sem racionalidade

---

19 <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,1000100131>

e com superposição das mesmas ao sabor dos interesses predominantes em cada época.

Hoje, essas áreas apresentam um grande estoque de problemas urbanos, tanto nas áreas centrais, dotadas de melhores infraestruturas, quanto nos anéis periféricos, caracterizados por grandes precariedades. Em tais áreas, os problemas são sempre de elevada escala e complexidade, inviabilizando, na maioria das vezes, que os mesmos sejam resolvidos por apenas um ente da federação, de forma isolada.

A Carta de 1988 conferiu aos Estados competência para a criação de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, justamente para que, em conjunto com os municípios, possa planejar, organizar e executar as políticas públicas de interesse comum, de forma compartilhada e integrada, para a solução dos problemas comuns. Porém, a Constituição não conceituou estas figuras territoriais e cada Estado, ao longo dos anos, as instituiu seguindo critérios bem distintos.

O Estado de São Paulo, por exemplo, disciplinou o sistema de governança metropolitana na carta constitucional de 89, em seu capítulo II, que trata da Organização Regional do território paulista (arts. 152/158). Assim, foi estabelecido que

o território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

O art. 153 conceituou região metropolitana como

agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

Também, no mesmo dispositivo, conceituou Aglomerações Urbanas e Microrregiões. O artigo 154, por sua vez, estabelece os princípios do sistema de governança, em unidades regionais: prevê a criação de um conselho de caráter normativo e deliberativo, com participação paritária do conjunto dos Municípios

em relação ao Estado. E este Conselho integrará uma entidade pública de caráter territorial (autarquia especial), vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

Assegurou, também, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional, definindo os princípios para a participação popular pela Lei Complementar nº 760, de 1994 e remetendo ao regimento interno do Conselho de Desenvolvimento os procedimentos adequados à participação popular. A LC 760 também determinou a criação de um Sistema de Planejamento Regional e Urbano e regulamentou o capítulo II da Constituição Estadual, que trata da organização regional do Estado.

A Constituição de 88, ao identificar diferentes realidades – região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião – e remeter essas diferenças para as unidades regionais em cada situação específica distinguida pelas leis estaduais, desencadeou um processo de institucionalização metropolitana em que vários Estados passaram a criar regiões metropolitanas sem qualquer expressão demográfica ou econômica, sem conurbação ou sem intensidade de fluxos intra-regionais, que justificasse a medida, muitas vezes pelo entendimento equivocado de poderiam obter certos benefícios, oriundos de leis específicas, relacionadas, por exemplo, a programas de financiamento de habitação de interesse social, ou de não cobrança de ligações à distância, como no caso da telefonia.<sup>20</sup>

Das 71 Regiões Metropolitanas institucionalizadas no Brasil, estudos do IPEA identificaram apenas 12 áreas metropolitanas consolidadas.<sup>21</sup> Esta situação seria um obstáculo ao desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano regional, com aporte de recursos proporcionais aos imensos desafios sociais, econômicos e ambientais das regiões metropolitanas. Havia, portanto, uma necessidade de regulamentação do Artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal, estabelecendo critérios para a institucionalização, planejamento e governança das Regiões Metropolitanas. O Estatuto da Cidade, em seu projeto original previa um capítulo relativo às áreas metropolitanas, no entanto às vésperas de

---

20 Pedretti, L.J.; Carvalho, A.L.R. A nova governança interfederativa: o Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole. Sugestões para o desenvolvimento urbano 2015. Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília. 2015.

21 Costa, Marco Aurélio. Pensar o planejamento metropolitano: condicionantes institucionais e desafios para uma agenda atual. IPEA. Dezembro de 2015.

sua aprovação o mesmo foi retirado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pois a matéria era da competência exclusiva dos Estados. O capítulo conceituava as unidades regionais, apresentava diretrizes para a instituição das regiões metropolitanas, definia função pública de interesse comum, e exigia a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Assim, permaneceu uma lacuna no ordenamento jurídico relativo ao tratamento que devia ser dado às unidades regionais até 12 de janeiro de 2015, quando foi sancionada a Lei 13.089 denominada Estatuto da Metrópole, para regulamentar o universo das unidades regionais urbanas, articular e organizar a ação dos entes federativos nos territórios onde as funções de interesse comum tenham de ser compartilhadas.

O que justifica a criação de regiões metropolitanas e demais unidades regionais é a necessidade ou conveniência de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. O objetivo é integrar, é completar, integrar as partes em um todo caracterizados por um interesse comum, ou seja, recompor um todo que está segmentado em municípios pela divisão política-administrativa.<sup>22</sup>

## O Estatuto da Metrópole

■ Após dez anos de tramitação no Congresso, foi sancionada em 12 de janeiro de 2015 a Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, que fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.<sup>23</sup>

A proposta inicial do Estatuto da Metrópole e o respectivo projeto de lei tiveram origem na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa, em 2003, decorrente da constatação de que não havia previsão legal para a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano, que referenciasse os planos diretores de municípios integrantes de regiões metropolitanas procurando harmonizar, entre outros fatores, o uso e ocupação do solo nesse território, além da ausência de diretrizes para institucionalização de unidades regionais, conforme estabelece o artigo 25 da Constituição Federal. Um dos raros dispositivos referentes às

22 De Ambrósio, Clementina. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões in Estatuto da Cidade. Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo. 2001.

23 O Projeto de Lei 3.460/2004 foi de iniciativa do Deputado Walter Feldman e de relatoria do Deputado Zezéu Ribeiro. A versão inicial foi sendo aprimorada em audiências públicas durante o período de tramitação.

unidades regionais que constaram no Estatuto da Cidade foi a obrigatoriedade de que todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas, independentemente do tamanho da sua população, elaborassem seu Plano Diretor, segundo as diretrizes da Política Urbana estabelecidas em seu artigo segundo, até outubro de 2006.

Pelo Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), elaborado democraticamente no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado por lei estadual, no prazo de três anos contados da edição da lei, estando os agentes públicos, que atuam na estrutura de governança interfederativa, sujeitos à improbidade administrativa se deixarem de tomar as providências para a elaboração do referido plano, dentro desse prazo.

O plano de desenvolvimento urbano integrado deverá incluir as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, como o saneamento, a moradia, a mobilidade urbana; diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; macrozoneamento e normas para a articulação das políticas intersetoriais.

Outro aspecto relevante a destacar é que para apoio da União à governança interfederativa será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, que é a condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui a formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

A governança interfederativa de regiões metropolitanas deverá observar princípios como prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidade; autonomia dos entes federativos; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade, efetividade no uso dos recursos públicos e busca do desenvolvimento sustentável.

A governança interfederativa é um arranjo institucional para o compartilhamento de responsabilidades entre entes da Federação no planejamento das ações, e compreenderá em sua estrutura básica uma instância executiva, composta por representantes do Estado e dos municípios; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Infelizmente, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, que tinha como objetivo captar recursos e financiar ações de governança em regiões metropolitanas, recebeu o veto presidencial.



### III. A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

■ No Estado de São Paulo, um território se destaca pelo seu dinamismo econômico, social e cultural. Resultante de processos de desconcentração e descentralização de atividades produtivas rumo ao interior do Estado – em função, principalmente, de políticas públicas de investimento na infraestrutura rodoviária, do aumento na oferta de recursos hídricos e energéticos, de avanços nos sistemas de telecomunicações, e também, de qualificação de mão de obra especializada, além de investimentos em universidades e centros de pesquisa – configura-se num espaço em torno de 150/200 km a partir de seu polo articulador, o município de São Paulo, a Macrometrópole Paulista.

No Estado de São Paulo, atualmente existem 198 municípios que integram regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.<sup>24</sup> O governo estadual, a partir de 2011, adotou um referencial regional para a formulação das políticas públicas, e neste contexto foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano para implantar um Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano<sup>25</sup> com a finalidade de elaborar assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento integrado das áreas metropolitanas e de áreas conexas, pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

O território da macrometrópole paulista concentra uma infraestrutura de ponta, com portos, aeroportos, rodovias, parques tecnológicos, universidades e empresas de base tecnológica, enfim, tudo que faz com que a região seja extremamente competitiva e geradora de riqueza. Ao mesmo tempo, existem os imensos desafios sociais, econômicos e ambientais. A conformação da Macrometrópole Paulista, antes denominada como Complexo Metropolitano Expandido, decorre do processo de desconcentração da economia paulista, com a realocação de plantas industriais do município de São Paulo para um território

24 No Portal da Emplasa: [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br) [consultado em 12 de junho de 2017] constam como unidades regionais e número de municípios que as integram: RM Baixada Santista: 9; RM Campinas: 20; RM São Paulo: 39 AU Jundiaí: 7; RM Vale do Paraíba e Litoral Norte: 39; AU Piracicaba: 23; RM Sorocaba: 27; RM Ribeirão Preto: 34 – Números da Macrometrópole: 74% da população e 83% do PIB estadual; 2,68 milhões de pessoas em setores subnormais; 20% do patrimônio natural protegido do Estado; Porto de Santos 25% do movimento de exportações e importações do país; Aeroporto Internacional de Guarulhos – 39,5 milhões de passageiros em 2014.

25 Decreto Estadual nº56.887, de 2011.

rio relativamente próximo à capital, em sua maioria, com um grande fluxo inter-regional configurando espacialmente esse território. Uma grande demanda que existe hoje é justamente o transporte intra-metropolitano, de regularidade, com alta frequência, ao mesmo tempo em que é para longa distância. As principais rodovias que chegam à metrópole estão próximas da saturação, tornando urgente o investimento nos modais ferroviário e hidroviário e em plataformas logísticas integradas.

### A institucionalização da Macrometrópole Paulista

■ O processo de institucionalização das unidades regionais no Estado de São Paulo segue um rito que começa com estudos técnicos elaborados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa, que fundamentam um parecer, com a caracterização do fenômeno urbano-regional, a importância demográfica, econômica, sociocultural e ambiental dessas áreas para o desenvolvimento. Esses estudos são seguidos de um processo de articulação política, envolvendo o Executivo Estadual, todos os prefeitos da região, os parlamentares, a sociedade em mesas de negociação, de conversas, de audiências públicas para, então, elaborar um projeto de lei complementar e enviar para a Assembleia Legislativa.

Procura-se divulgar todas as etapas deste processo, na perspectiva de sensibilização e conscientização da cidadania metropolitana. A Assembleia, durante a tramitação nas várias Comissões, também organiza nova rodada de audiências públicas nas várias sub-regiões visando o aperfeiçoamento do projeto de lei, até a aprovação do projeto e envio para sanção da Lei Complementar pelo Executivo. É um processo que requer muita articulação. Os projetos de lei complementares, que dispunham sobre a criação de unidades regionais paulistas, foram todos aprovados por unanimidade.

Após o momento de sanção da lei, a Emplasa assume temporariamente o papel de Agência Metropolitana – até que seja criada e instalada a própria autarquia do território institucionalizado – para realizar oficinas, levando para a comunidade, em cada sub-região, o novo modelo de governança, explicar e procurar discutir-lo com as entidades representativas da sociedade, lideranças sociais, políticas e comunitárias, identificando suas demandas regionais, ouvindo a sociedade sobre a forma de participação e seu papel no arranjo institucional, a forma de funcionamento, a composição dos conselhos consultivos, para, então, num prazo de até 90 dias, instalar o Conselho de Desenvolvimento, sempre integrado por todos os prefeitos e representantes do governo estadual.

Uma vez instalado o Conselho de Desenvolvimento, inicia-se o processo de planejamento regional, mediante o compartilhamento de dados e informações produzidos e sistematizados pela Emplasa. Procura-se, inicialmente, construir e pactuar uma agenda metropolitana com horizonte de curto e médio prazos para os problemas emergenciais, concomitante a um planejamento de longo prazo para as ações estruturantes.

Com o Conselho instalado, dá-se início a elaboração do regimento e dos instrumentos que integram o arranjo institucional. O próprio Conselho Consultivo, as Câmaras Temáticas, a criação de uma Agência de Desenvolvimento Regional de natureza mais executiva para implementar as decisões do Conselho e também o Fundo de Desenvolvimento Regional. Todo este processo é construído gradativamente, por meio dos debates nas reuniões dos Conselhos e apoio técnico da Emplasa. No Portal da Emplasa está disponível um amplo conjunto de informações acerca das unidades regionais que foram institucionalizadas como Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Podemos constatar uma tendência de institucionalização das demais regiões dinâmicas do território paulista como Unidades Regionais. Foram apresentados mais de uma centena de projetos de lei na Assembleia Legislativa para criar unidades regionais em todo o Estado de São Paulo, desde a promulgação da carta constitucional de 1989. Mas não seguiram adiante por vício de iniciativa, eis que tais projetos são de iniciativa privativa do Executivo, segundo a Constituição estadual. Desde que se intensificou o processo de institucionalização das unidades regionais, a partir de 2011, várias regiões dinâmicas do Estado começaram a se articular para serem institucionalizadas, prioritariamente como regiões metropolitanas, ou então como aglomerações urbanas.

Podemos arriscar a prever que, num tempo não muito distante, teremos institucionalizadas como unidades regionais, as regiões de São José do Rio Preto, Central [Araraquara e São Carlos], de Araçatuba, de Bauru, de Presidente Prudente, entre outras. Neste ponto lembro o renomado geógrafo Milton Santos:

O poder local será obrigado a fazer coligações com os municípios vizinhos, como ocorre na região do ABC, no Estado de São Paulo, e com outras áreas de cidades – ou seja, chegará o momento em que os municípios terão de trabalhar com outras regiões mais distantes, porque a regulação do território e da economia estão em um plano mais alto, ligada a um projeto nacional de desenvolvimento

para reduzir o impacto da globalização. Nesse processo, as cidades médias serão importantes, pois seus problemas serão grandes, por estarem elas atraindo mais gente do que as metrópoles. Cidades como Ribeirão Preto, Campinas, São José do Rio Preto e outras deverão estar unidas.<sup>26</sup>

A integração regional deve ser buscada no contexto de políticas de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento regional do Estado, com mesas de concertação, envolvendo agentes públicos, políticos, entidades representativas da sociedade e das empresas, além de entidades comunitárias e cidadãos interessados para a busca de soluções compartilhadas para problemas comuns.

Há que se considerar, também, que temos de trabalhar em várias escalas quando planejamos o território. Se numa Região Administrativa, como a de Campinas por exemplo, foram institucionalizadas a RM de Campinas, as Aglomerações Urbanas de Piracicaba e Jundiaí, e neste território ainda comportam outras unidades regionais como a de Bragantina e Mogi Guaçu, por outro lado, nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, foram implantadas as sub-regiões em seu interior, até para preservar a identidade de cada uma delas, os seus arranjos tradicionais de discussão compartilhada e definir os projetos nessa escala sub-regional.

Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, as sub-regiões contemplaram os arranjos cooperativos já existentes, como os consórcios intermunicipais do ABC, do Sudoeste [Conisud], do Alto Tietê [Condemat], da Bacia do Juqueri [Cimbaju] e do Fórum de Desenvolvimento Oeste. E considerando que a capital tem fronteira com todas as sub-regiões da RMSP e que impacta e sofre impactos destas ela participa de todas. Cabe ressaltar que a institucionalização de uma unidade regional é sempre consequência de um processo político. Há muitos anos se tinha a consciência da necessidade de estabelecer um mecanismo de governança para essa região metropolitana no modelo estabelecido pelo aparato legal paulista. No entanto, somente após muito diálogo, muita articulação com todos os prefeitos de todos os partidos políticos atuantes no território, todos os parlamentares e instâncias da sociedade que têm capacidade de formar opinião e de serem decisivas nesses processos, ou seja, após um amplo processo de concertação o projeto de lei complementar tramitou e a reorganização da região foi aprovada por unanimidade na Assembleia Legislativa.

---

26 SANTOS, Milton. Revista Cidades, ano 2, no 13, maio/1997.

É um processo político que não prescinde de embasamento técnico que configura a natureza da unidade regional – se região metropolitana ou aglomeração urbana. Com o regramento trazido pelo Estatuto da Metrópole, que considera critérios disponibilizados pelo IBGE, muito provavelmente algumas das atuais regiões metropolitanas poderão ser reconfiguradas para fins de adequação ao conceito de gestão plena, requisito para apoio da União à governança interfederativa.

Na institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba prevaleceram os conceitos de rede e fluxo sobre os conceitos do território convencional. A caracterização como região metropolitana se deu, não somente pela existência de alguns territórios conurbados, mas pela presença de um conjunto de cidades que mantém intensas e cotidianas relações de trocas, configurando uma região metropolitana policêntrica, com grandes áreas de reservas naturais.

O processo de institucionalização confirmou que os problemas das áreas metropolitanas são sempre complexos e de elevada escala e, portanto, exigem soluções compartilhadas entre os agentes que nelas atuam. Com vistas a assegurar a sustentabilidade, por exemplo, são muitas as questões de caráter ambiental – recursos hídricos; disposição de esgotos e de resíduos sólidos; drenagem, preservação de unidades de conservação ambiental, poluição e outras, que sem dúvida, são questões de natureza supramunicipal. O “direito à cidade”, em toda a sua dimensão, ainda levará muito tempo para ser efetivado, o elevado déficit habitacional para famílias com renda inferior a três salários mínimos só tem crescido, assim como a exclusão social e por decorrência a violência e a criminalidade. Também, faltam recursos para o investimento na infraestrutura que, além de gerarem externalidades positivas para a competitividade das empresas na economia globalizada, promovem a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Sem dúvida, uma ampla frente de desafios se impõe, sobretudo, aos gestores públicos, com um novo perfil de gestão que priorize efetivamente a regionalização como instrumento para a formulação e implementação das políticas públicas. As funções públicas de interesse comum têm no recorte regional um instrumento essencial para sua viabilização. Identificamos uma correlação direta entre a institucionalização e o planejamento regional. Com a mesa de concertação integrada por todos os prefeitos de uma unidade regional e representantes do governo estadual, a Emplasa, no seu papel de Agência Metropolitana, tem um *locus* para apresentar todo um conjunto de informações relevantes sobre o território e subsidiar a definição de uma pauta que coloque a região no rumo do desenvolvimento sustentável, com propostas de curto, médio e longo prazo.

No entanto, se considerarmos as recomendações da Nova Agenda Urbana para as áreas metropolitanas, concluímos que são muitas as oportunidades de melhoria da governança metropolitana na macrometrópole paulista, sobretudo nas unidades regionais que foram institucionalizadas após 2011. Entendemos ser necessário avançar nas formas de cooperação entre os três entes da federação no nível decisório e técnico, o setor empresarial e a sociedade civil e fortalecer a capacidade de mobilização de recursos que promovam investimentos nas infraestruturas e ofertas de serviço para tornar as regiões mais atrativas, justas e sustentáveis.

A sociedade tem seu espaço de participação nos Conselhos Consultivos e nas Câmaras Temáticas, mas são poucos os Conselhos Consultivos que funcionam com regularidade, assim como são poucas as Câmaras Temáticas instaladas e integradas por representantes das entidades sociais e empresariais, além do poder público municipal e estadual. Sem dúvida, Câmaras Temáticas bem estruturadas e representativas poderiam impulsionar e acelerar o ritmo da governança metropolitana contribuindo com uma pauta debatida tecnicamente para subsidiar os debates nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento.

Outra medida inadiável é a instalação das Agências Metropolitanas e os respectivos Fundos de Desenvolvimento. Somente os das regiões metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas estão funcionando, por serem os mais antigos. No Fundo da Baixada, os municípios contribuem com 50% do orçamento anual e o Estado, com os 50% restantes. Na RM de Campinas, o Estado entra com 70% e os municípios com 30%. A participação Estado e dos municípios é decidida pelos respectivos Conselhos de Desenvolvimento. Também é urgente que se implante o Fundo de Compensação Financeira Sócio Ambiental, a partir da revisão da atual legislação de compensação financeira do FUMEFI, editada em 1978 (lei de zoneamento industrial), para que mais municípios possam participar do programa, que teria regras mais rígidas com critérios técnicos adequados para distribuição justa dos recursos para os municípios com grandes reservas ambientais e alta vulnerabilidade social.

Por fim, é preciso que haja maior participação do Estado no sistema de governança. As ações setoriais do Estado são tomadas à margem dos Conselhos das áreas metropolitanas, o que tem gerado grande insatisfação dos agentes públicos e políticos locais, que ainda percorrem os órgãos setoriais dos governos estadual e federal em busca de recursos. A Constituição Federal atribuiu a iniciativa da governança metropolitana aos governos estaduais e, portanto, estes devem avançar para além da institucionalização e adotar efetivamente uma postura de compartilhamento ou de integração de políticas públicas, sem ignorar a realidade metropolitana.

Numa realidade cada vez mais complexa, o desenvolvimento do país depende cada vez mais, do desenvolvimento das unidades territoriais geridas com maior racionalidade e participação dos atores locais. Depende cada vez mais, do dinamismo dos municípios e regiões. Portanto, a cooperação é necessária à resolução dos problemas comuns que impactam a vida dos cidadãos visando o máximo aproveitamento dos recursos dos diferentes níveis de governo, respeitadas as prerrogativas constitucionais que conferem autonomia aos entes federados.

---

MARCOS CAMPAGNONE · Doutor em Administração de Empresas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV. Mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano– EAESP/FGV. MBA em Altos Estudos de Estratégia e Geopolítica – FAAP/Themas. Especialista em Formação de Governantes – Escola de Governo [conveniada com a Universidade de São Paulo]. Especialista em Administração da Produção e Operações Industriais – FGV. Engenheiro Civil – Escola de Engenharia de São Carlos – USP.





## 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 aperfeiçoou 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 berlinenses. 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 berlinense 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, instalam-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. Hodiernamente, 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 logradouros parisienses e serão decisivas para a imagem urbana berlinense: 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 Cerdàs 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 berlinense, 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 instalam na cidade diversas empresas de alta tecnologia nas áreas de química e eletricidade, que mais e mais se espraiarão 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 AEG<sup>1</sup>, 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 km<sup>2</sup>. 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 berlinense, 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, destaquem-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 Goebbels<sup>2</sup> 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, conseqüentemente, 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” berlinense 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-



numerais 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 Hansaviertel. 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, conseqüentemente, 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 berlinense 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.stadtenwicklung.berlin.de/planen/planwerke/de/planwerk\\_innere\\_stadt/](http://www.stadtenwicklung.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](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 Schumann<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>”. Talvez essa ambivalência da história berlinense se apresente do modo mais claro na atual sede da democracia parlamentar alemã: o *Reichstag*<sup>5</sup>. 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 berlinese 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 República<sup>6</sup> 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 berlinenses podem ser mais ou menos comparados com os distritos regionais (*Landkreise*<sup>7</sup>). 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 berlinense, 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 Estatal<sup>8</sup> 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, ressaltese, em primeira linha, a legiferação para o estado de Berlim. Outras competências essenciais dos parlamentares berlinenses 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 Plankommission* (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 territoriais<sup>9</sup> 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 18ª 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 berlinense, 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 berlinense, 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 berlinense 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 berlinense 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-veredores”. Para fazê-lo, é preciso que detenham algum conhecimento específico sobre a matéria que está sendo trabalhada em uma determinada comissão. Cidadãos-veredores 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-veredores precisam ser maiores de idade e comprovar domicílio principal na cidade de Berlim.

Na esfera distrital, a administração berlinense, 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 berlinense 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 berlinense. 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 berlinense 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 berlinenses com voto por via postal<sup>10</sup>.

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 Brandemburgo. 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 Brandemburguês 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, Califórnia, 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.



# O Federalismo Alemão e o Modelo das Cidades-Estado

## *Uma abordagem político-jurídica da história e do desenvolvimento do princípio estruturante alemão com enfoque especial nas cidades-Estado*

ISABELLE SCHAAL  
LISA GALVAGNO

### RESUMO

■ No presente artigo, é apresentada a concepção do federalismo alemão, levando-se em consideração, de maneira especial, a posição ocupada pelas cidades-Estado no âmbito desse princípio estrutural. Visando a uma compreensão da atual estrutura jurídica do federalismo, a primeira parte do texto explora a evolução histórica desse sistema na República Federal da Alemanha. A segunda parte está voltada para o surgimento das cidades-Estado em geral e para o desenvolvimento das cidades-Estado alemãs em particular, bem como para os desafios específicos enfrentados por elas. No tocante às relações financeiras entre a Federação (*Bund*) e os estados federados (*Länder*), este texto toma por base dados disponibilizados no final de abril de 2017. Em junho deste mesmo ano, as relações financeiras em questão foram submetidas a uma reforma, de modo que a partir do ano de 2020 entrará em vigor um novo sistema de compensações.

### ABSTRACT

■ The following article presents the German idea of federalism especially considering the city-states within this structural principle. For a better understanding of the current legal structure of federalism, in the first part of the text we deal with the historical development of this system in the Federal Republic of Germany. The second part is devoted to the emergence of city-states in general and the development of the German city-states in particular, as well as the

specific challenges that they face. Finally, the last section of this article discusses the special position of the German city-states within Germany's federal system. Regarding the financial relationship between the German federal level (*Bund*) and the states (*Länder*), this text refers to data collected at the end of April 2017. In June of the same year, these financial relationships were reformed so that a different compensation system will come into effect from 2020 onwards.

## I. INTRODUÇÃO

■ A República Federal da Alemanha é um Estado federal dividido em 16 estados federados. Essa divisão em estados federados rege-se pela chamada cláusula pétreia ou cláusula de eternidade<sup>1</sup> do Art. 79 III da Lei Fundamental Alemã (GG<sup>2</sup>), segundo a qual sempre será inadmissível uma alteração constitucional que tenha por fim abolir esse princípio estruturante. Por conseguinte, o federalismo é uma componente básica da organização estatal na Alemanha. No preâmbulo da Lei Fundamental Alemã, são mencionados os nomes dos diversos estados federados. A partir da Reunificação Alemã ocorrida no ano de 1990, a República Federal da Alemanha passou a ser composta por 16 estados federados, dos quais 13 são estados ditos territoriais e três, cidades-Estado. Estados territoriais são, nesse caso, todos os estados federados que se encontram divididos em diferentes corporações regionais ou municípios (*Gemeinden* em alemão), os quais, no tocante às competências e à organização, gozam de um elevado grau de autonomia perante o estado federado (*Bundesland* em alemão) a que pertencem<sup>3</sup>. Em contrapartida, as cidades-Estado não possuem esse tipo de divisão político-administrativa: elas próprias são uma entidade territorial político-administrativa de natureza municipal<sup>4</sup>. Essa noção de cidades-Estado diz respeito aos estados de Bremen, Hamburgo e Berlim.

Não se pode negar que o federalismo e sua eficácia sempre voltam a ocupar um lugar de destaque nos debates políticos na Alemanha. Paralelamente às relações entre a Federação e os governos estaduais, sempre voltam a surgir questões relacionadas à

- 
- 1 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht, Heidelberg, Munique, item 471.
  - 2 N. do trad.: Lei Fundamental (Alemã) é a tradução de *Grundgesetz* (sigla: GG), termo com que se designa a Constituição Federal da República Federal da Alemanha, que foi promulgada em 23/05/1949 e entrou em vigor em 24/05/1949.
  - 3 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012: Das Recht der Berliner Verwaltung unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3ªed. Heidelberg, item 7.
  - 4 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 7.

reestruturação dos estados<sup>5</sup>. Nesse contexto, as cidades-Estado, por exemplo, surgem no foco central dos debates sobre uma reestruturação que venha a envolver os estados.

Neste artigo, pretendemos mostrar de maneira um tantopormenorizada como se deu a formação das três cidades-Estado – Berlim, Bremen e Hamburgo – e que importância elas assumem no emaranhado do federalismo alemão. Em primeiro lugar, nossa atenção estará voltada para o federalismo na Alemanha de modo geral. Além de dados históricos sobre sua gênese, também tentaremos explicar, com riqueza de detalhes, seu desenvolvimento no momento atual. Em seguida, nosso foco estará voltado para as cidades-Estado. Após traçarmos um panorama das cidades-Estado no contexto da história mundial, discorreremos sobre o surgimento das cidades-Estado alemãs no contexto geral. Devido ao reduzido espaço disponível para este artigo, renunciaremos à tentativa de explicar o surgimento de cada uma das cidades-Estado separadamente. Em seguida, nosso olhar se voltará para a posição especial ocupada pelas cidades-Estado no seio do federalismo, notadamente no tocante ao sistema de compensações financeiras entre os estados federados, para então apresentarmos nossas considerações finais sobre os debates sempre recorrentes em torno do federalismo alemão.

## 2. FEDERALISMO NA ALEMANHA

■ Como já observamos acima, o federalismo, conforme rezam o preâmbulo da GG e o Art. 20 I da GG, é um dos princípios que servem de base para a República Federal da Alemanha. Mas o que se esconde por trás do termo federalismo? Como surgiu o federalismo na Alemanha e como ele se apresenta hoje? Essas são as questões que pretendemos esclarecer a seguir.

### 2.1 História do federalismo alemão

■ Segundo Loewenstein, “quem quiser estudar o federalismo em seus últimos requintes (...)” terá de “ater-se ao exemplo da Alemanha, que já o pratica há séculos”<sup>6</sup>. Poder-se-ia afirmar, de fato, que a forma de Estado atualmente existente na Alemanha é resultante de circunstâncias históricas<sup>7</sup>.

5 Um conhecido porta-voz dessa ideia, que sempre volta a defender a reestruturação e a fusão de alguns estados federados é, por exemplo, Hans-Jürgen Papier, ex-Presidente do Tribunal Constitucional Alemão.

6 LOEWENSTEIN, KARL, 2000: *Verfassungslehre*, 4ª ed. Tübingen, p. 318.

7 Conforme DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 471.

Não obstante, a ideia federal é um tanto mais velha que o Estado alemão. Os primeiros passos foram dados ainda na antiga Grécia, quando já existiam diversas ligas de diferentes cidades-Estado que tinham como fim específico a garantia de algumas liberdades.<sup>8</sup> O primeiro Estado federal que, de acordo com nosso entendimento moderno, merece receber essa designação surgiu com a fundação dos Estados Unidos da América.<sup>9</sup> Todavia, não se pode comparar esse fato com o desenvolvimento ocorrido na Alemanha. A tradição federativa alemã remonta ao Sacro Império Romano da Nação Germânica, desde então, sempre foi uma ideia presente no caminho que conduziu à fundação da atual República Federal da Alemanha.<sup>10</sup> As estruturas federais criadas ao longo dos séculos abrangiam desde a Liga de Estados até o Estado federal, embora os modelos fossem muito distintos uns dos outros.<sup>11</sup>

Desde a Idade Média, as regiões alemãs encontravam-se divididas entre os chamados príncipes-eleitores, que tinham a incumbência de eleger o imperador.<sup>12</sup> Durante o Sacro Império Romano da Nação Germânica já se podiam reconhecer estruturas federais, se tomarmos como exemplo a Liga Hanseática alemã.<sup>13</sup> Um marco decisivo na configuração de elementos federais foi a Paz de Vestfália firmada no ano de 1648: a partir desse ponto o imperador dependia, no tocante a assuntos importantes que concerniam ao Império, primeiramente do consentimento do Parlamento.<sup>14</sup> Para aqueles que mantinham um assento no Parlamento (os chamados estados imperiais), seu domínio territorial continuava a ser reconhecido, o que significava um deslocamento de poder justamente para aqueles senhores feudais; com a continuação, isso resultou em que os estados territoriais de grande porte fossem ficando cada vez mais livres da influência do Império.<sup>15</sup>

8 HÄRTEL, INES, 2012: Handbuch des Föderalismus- Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg, Berlim, item 3.

9 DEUERLEIN, ERNST, 1972: Föderalismus: die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München, p. 47ss.

10 ISSENSEE, JOSEF/ KIRCHHOF, PAUL, 2003: Handbuch des Staatsrechts, 3ª ed., Heidelberg, Hamburgo, § 126, item 10; cf. Também o ensaio de GRZESZICK, in: Handbuch des Föderalismus, § 2.

11 KIMMINICH, in: KIRCHHOFF/ISSENSEE, HStR, vol. 1, § 26, item 4.

12 HÄRTEL, INES, 2012: item 13.

13 KIMMINICH, OTTO, 1992: Deutschland und Europa: historische Grundlagen, Berlim, p. 2.

14 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, itens 7, 8.

15 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 8, 21.

No ano de 1806, o desfecho das Guerras Napoleônicas trouxe uma reorganização das regiões alemãs.<sup>16</sup> Dezesesseis príncipes foram signatários, juntamente com Napoleão, do Ato de Criação da Confederação do Reno, fundando, assim, a chamada Liga Renana.<sup>17</sup> Também aí, ideias federais tornaram-se realidade: de acordo com os Art. 4 e 26 do Ato de Criação da Confederação Renana, os territórios eram formalmente soberanos, ainda que estivessem sob o protetorado da França<sup>18</sup>. Por conseguinte, esse ato resultou em uma fusão de Estados que se caracterizava, antes de mais nada, por sua distensão.<sup>19</sup>

Após o fim da dominação francesa no ano de 1813, também desmoronou a Confederação Renana, e mais uma vez se tornou necessário um reordenamento da Europa, o qual acabou sendo decidido no Congresso de Viena em 1814/1815.<sup>20</sup> Novamente foi criada uma confederação dos mais diferentes pequenos Estados alemães, a chamada Confederação Germânica.<sup>21</sup> Em conformidade com o Art. 2 do Ato Final de Viena promulgado em 1820, tal Confederação era concebida como uma comunidade de Estados independentes entre si, mas que, em relação aos países estrangeiros, se apresentavam como uma única potência aliada do ponto de vista político. Essas palavras em geral são interpretadas com o sentido de que também aqui se tratava de uma confederação caracterizada por uma certa frouxidão, que devia ser qualificada como Confederação de Estados.<sup>22</sup> Neste caso específico, a meta era de cunho restaurador: as estruturas monárquicas deveriam ser mantidas para se evitar que a consciência nacionalista fortalecida se manifestasse como um esforço que levasse à constituição de um Estado-nação.<sup>23</sup> Tentou-se mitigar a influência do poder federal,<sup>24</sup> resultando em um enorme aumento da importância do Direito Constitucional estadual.<sup>25</sup> Estados como Schaumburg-Lippe (1816), Saxônia-Weimar-Eisenach (1816), Baviera e Baden (1818), bem como Württemberg (1819) promulgaram suas próprias constituições

16 HOLSTE, HEIKO, 2002: Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933), Berlim, p. 51.

17 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 30.

18 HOLSTE, HEIKO, 2002: p. 51; STERN, KLAUS, 2000: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Munique, p. 178ss.

19 HOLSTE, HEIKO, 2002: S. 58s.

20 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 40s.

21 *Ibid.*

22 HUBER, ERNST RUDOLF, 1995: Deutsche Verfassungsgeschichte Reform und Restauration, Stuttgart; p. 668; STERN, KLAUS, 2000, p. 193.

23 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 54.

24 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 46.

25 KLOEPFER, MICHAEL: Staatsrecht kompakt: Grundrecht- Staatsorganisationsrecht- Bezüge zum Völker und Europarecht, 1ª ed., Baden-Baden, item 15.

progressistas.<sup>26</sup> Diante do exposto, a Confederação Germânica, se fizermos essa retrospectiva, deve ser considerada a primeira confederação moderna de estados alemães.<sup>27</sup> Entretanto, não se logrou reprimir o movimento nacionalista. Aqueles estados estavam fadados à dissolução da Confederação Germânica, voltando a dar espaço a vários estados nãnicos.<sup>28</sup> A revolução de 1848/1849 visava a pôr termo ao particularismo.<sup>29</sup> Com a constituição promulgada na Igreja de São Paulo<sup>30</sup>, fez-se a tentativa de erguer um Estado-nação liberal e democrático.<sup>31</sup> Essa Carta Magna previa, para a Alemanha, um Estado confederado que se apresentasse de forma unificada perante os outros Estados do mundo, cabendo a cada um dos estados-membros da Federação fundamentalmente a aplicação das leis.<sup>32</sup> Em última análise, tratava-se de um pacto entre o anseio por um Estado-nação e o reconhecimento das estruturas particulares estabelecidas no território.<sup>33</sup> Por fim, pairava por sobre a Constituição da Igreja de São Paulo um Estado Federal unitário.<sup>34</sup>

Após o fracasso da Revolução<sup>35</sup>, primeiramente foi reativada a Confederação Germânica.<sup>36</sup> Pouco tempo depois, em 1866, ocorreu a Guerra Austro-Prussiana que, uma vez terminada, deu origem, por iniciativa da Prússia, à criação da Confederação da Alemanha do Norte, constituída por 17 estados.<sup>37</sup> A Constituição Federal acordada no dia 16/4/1867 recorria a elementos tanto da Constituição da Igreja de São Paulo quanto do Ato da Confederação Germânica<sup>38</sup>, conferindo caráter de Estado à Confederação da Alemanha do Norte.<sup>39</sup> Desse modo, pela primeira vez passava a existir, além dos diversos estados separadamente, um Estado unido, de forma que aqui se podia falar de um Estado Federal.<sup>40</sup> Contudo, tam-

26 *Ibid.*

27 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 47.

28 HÄRTEL, INES, 2012, item 14.

29 *Ibid.*

30 N. T.: Essa Carta Magna imperial alemã também ficou conhecida como Constituição de Frankfurt.

31 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 78.

32 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 61.

33 HOLSTE, HEIKO, 2002: S. 54; NIPPERDEY, THOMAS, 1986: Nachdenken über die deutsche Geschichte, 2ª ed., Munique, p. 75.

34 DEUERLEIN, ERNST, 1972, p. 86; NIPPERDEY, THOMAS, 1986, p. 75; HOLSTE. Der deutsche Bundesstaat im Wandeln, p. 93.

35 Conferir a esse respeito, KLOEPFER, MICHAEL, item 16; Pauly, in: Issensee/Kirchhoff, HbStR, § 3, item 19 ss, 43ss.

36 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 71.

37 *Ibid.*

38 HOLSTE, HEIKO, 2002, S. 115.

39 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 72.

40 DEUERLEIN, ERNST, 1972: S. 131ss.; HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 118ss.

bém aqui o federalismo se encontrava sob o signo de uma outra meta maior: o princípio monárquico deveria ser preservado nos estados federados para se garantir a hegemonia da Prússia.<sup>41</sup>

Todavia, a Confederação da Alemanha do Norte foi um passo decisivo no caminho que levou ao Estado-nação alemão. Teve um efeito simbólico como etapa das guerras de unificação. Com seu término em 1871, foi criado o Império Alemão, que adotou amplamente o conteúdo da Constituição da Confederação da Alemanha do Norte.<sup>42</sup> Tanto o próprio império quanto os estados-membros possuíam caráter de Estado.<sup>43</sup> Embora o federalismo não estivesse estabelecido expressamente na Constituição, seu significado era implícito nas diversas disposições constitucionais. Aos estados-membros, cabia inclusive o exercício da administração direta<sup>44</sup>, além de terem direito de veto e de iniciativa legislativa<sup>45</sup>; o Estado Federal, por seu turno, dependia financeiramente dos estados federados.<sup>46</sup>

Após a Primeira Guerra Mundial, mais uma vez a Alemanha se viu confrontada com a questão do ordenamento territorial. A subsequente Constituição de Weimar também foi promulgada na encruzilhada entre o anseio por um Estado-nação e pela existência de estados com características federais.<sup>47</sup> Assim como ocorreu com suas antecessoras, a solução encontrada na Constituição de Weimar foi, por assim dizer, um acordo: foi a primeira Carta Magna a renunciar às diferentes nações estaduais, ao falar, em seu texto, do “povo alemão”.<sup>48</sup> Não obstante, em conformidade com seu Art. 2, a Constituição de Weimar (WRV) atinha-se a estruturas federais: a totalidade do Império era constituída pelos estados e pelo próprio Império, e o Poder Estatal era exercido por ambos, em conformidade com o Art. 5 da WRV. A soberania era questão atinente ao Império.<sup>49</sup> Pela primeira vez também se atribuía aos estados uma possibilidade de proteção jurídica através do Art. 19 da WRV.<sup>50</sup> Desse modo, aquela Constituição estabelecia uma nova espécie de Estado Federal: pela primeira vez esse tipo de Estado estava a serviço da

41 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 73.

42 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 74.

43 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 75.

44 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, itens 74, 78.

45 DEUERLEIN, ERNST, 1972, p. 140.

46 *Ibid.*

47 Vgl. GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 85; STURM, ROLAND, 2001: Föderalismus in Deutschland, Opladen, p. 20s.

48 Preâmbulo da Constituição Imperial de Weimar.

49 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 90.

50 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 496ss.

garantia do Estado de direito e da separação dos poderes.<sup>51</sup> Mas essas conquistas tornar-se-iam inúteis com a tomada do poder por parte dos nacional-socialistas no ano de 1933. Mediante a Lei sobre a Reestruturação do Império, de 1934, os estados foram abolidos.<sup>52</sup> Antes disso, leis promulgadas em março e abril de 1933 submeteram os estados a uma ampla uniformização, provocando a eliminação da estrutura federal tradicional da Alemanha e a instalação de um Estado único totalitário.<sup>53</sup> No entanto, as raízes do espírito federal na Alemanha eram e permaneceram muito profundas, como mostrou a reconstrução da soberania estatal em 1945, que primeiramente ocorreu nos estados.<sup>54</sup>

Com base nesses dados, pode-se afirmar, de modo resumido, que certamente se pode concordar com a tese de Loewenstein. O federalismo goza de longa tradição na Alemanha e surgiu, ao longo dos séculos, em diversas formas e variantes, em diversos contextos e como base para diferentes objetivos. A estrutura existente nos dias de hoje, que se baseia na Federação e nos estados federados, há muito tempo se encontra consolidada, além de mostrar o elemento regional: interessa também possibilitar uma “integração” em estruturas regionais específicas e com características históricas,<sup>55</sup> assim como criar espaço para especificidades e peculiaridades regionais, o que ganha especial relevância no âmbito das cidades-Estado. A solução encontrada reflete muito bem o embate do século XIX entre a manutenção dessas especificidades e a necessidade de um Estado-nação unificado. Com isso, a divisa então é voltar-se para as formulações adotadas pela Conferência de Herrenchiemsee<sup>56</sup> em 1949.

---

51 WEBER, WERNER, 1970: *Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem*, Berlin, p. 11 e p. 63.

52 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: *Handbuch des Föderalismus*, § 2, item 110.

53 OETER, STEPHAN, 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*, Tübingen, p. 99f.; KOTULLA, MICHAEL, 2008: *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Alten Reich bis Weimar (1495- 1934)*, Berlin, Heidelberg, item 2431.

54 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014: item 471.

55 HÄRTEL, INES, 2012, item 11.

56 \* N. T.: Durante a Conferência de Herrenchiemsee, realizada entre os dias 10 e 23 de agosto de 1948 na ilha de Herrenchiemsee, localizada no estado alemão da Baviera, especialistas enviados pelos estados federados alemães das zonas de ocupação sob o controle britânico, francês e norte-americano reuniram-se para discutir a primeira versão do projeto de constituição para o futuro Estado federal alemão-ocidental que seria constituído sob a designação de República Federal da Alemanha.



## 2.2 Federalismo atualmente na Alemanha

■ Como princípio estrutural, o federalismo descreve a organização estatal composta de estados-membros e da Federação, formada através da união dos estados. É entendido como organização territorial do governo político em que no mínimo duas esferas distintas dispõem de competências decisórias originárias e estão envolvidas nos procedimentos visando a alterar as competências decisórias. Distinguem-se aí dois tipos básicos de federalismo: o federalismo dual, também chamado de federalismo isolacionista, e o federalismo funcional (também chamado de federalismo executivo ou cooperativo). O primeiro descreve a diferenciação funcional de acordo com os âmbitos políticos. Os Estados Unidos da América pertencem a esse tipo de federalismo.<sup>57</sup> A República Federal da Alemanha, por seu turno, tem as características do segundo tipo, no qual a diferenciação funcional se dá por tipos de competências. Na prática, isso significa que a legislação e a administração pública não são entendidos como se fossem separados entre si nos níveis federal e estadual; ao contrário, esses dois níveis políticos atuam com base na cooperação e na parceria. Por conseguinte, a soberania e o poder estatal são divididos entre o Estado Federal e seus estados-membros.<sup>58</sup>

“Em sua totalidade, os estados federados possuem atributos oriundos do caráter federal: um governo autônomo com uma administração estadual própria, um parlamento estadual e uma jurisdição constitucional própria. Aqui também se manifesta uma marca do Estado representado pela República Federal da Alemanha: divisão de poder em vez de concentração de poder.”<sup>59</sup>

O Art. 20 I da GG reza que a Alemanha é um “Estado Federal democrático e social”. Expresso de um modo genérico, um “Estado federal é um Estado composto de estados”.<sup>60</sup> “Ele é formado pelo Estado unitário (Federação) e pelos diversos estados-membros (estados), que, ao contrário do que ocorre na Confederação de Estados, são autônomos, mas não soberanos.”<sup>61</sup> A Federação descreve a unidade superior que tem uma ação integradora e preserva simultaneamente a autonomia

57 RUDZIO, WOLFGANG, <sup>8</sup>2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, p. 317.

58 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 7.

59 SCHMIDT, MANFRED G., <sup>3</sup>2016: Das politische System Deutschlands, München, p. 82

60 KLOEPFER, MICHAEL, item 50.

61 KLOEPFER, MICHAEL, item 50.

e a diversidade do nível subordinado.<sup>62</sup> Ambos os níveis são interdependentes, já que as áreas de competências encontram-se divididas entre eles<sup>63</sup>. Não se pode pensar em uma mera coexistência de ambas as esferas; bem mais que isso, é preciso que haja cooperação e coordenação entre elas.

Mais um indício do caráter estatal apresentado pelos estados federados reside na existência de símbolos estatais próprios, tais como brasões, bandeiras e, em alguns casos, até mesmo hinos que os representam em seus contatos com o mundo exterior.<sup>64</sup> O caráter estatal dos estados federados encontra-se amparado na disposição sobre a preservação da existência dos direitos adquiridos pelos estados federados, como assinala o Art. 79 II da GG; isso não quer dizer, todavia, que a existência de determinados estados estaria preservada. O Art. 99 da GG prevê expressamente a possibilidade de uma reestruturação, donde se pode concluir que somente está garantida a divisão em Federação e estados federados, e, consequentemente, o federalismo.<sup>65</sup> De modo mais claro, o Art. 79 III da GG salvaguarda o caráter estatal na medida em que não é lícito que os estados federados sejam rebaixados a meras unidades administrativas. É imperativo que sempre lhes seja atribuído um núcleo de competências próprias inatacáveis.<sup>66</sup>

A autonomia constitucional dos estados federados também é uma característica elementar do ordenamento federal e descreve a competência de um detentor de poder federal em produzir uma constituição estadual.<sup>67</sup> Tal detentor não tem, em sua atividade constituinte, plena liberdade; ao invés disso, de acordo com o Art. 28 I 1 da GG, precisa respeitar determinadas recomendações da Lei Fundamental Alemã. Espera-se um teor mínimo de homogeneidade, e não que reine a uniformidade em todos os estados federados.<sup>68</sup> De acordo com essa concepção, cada Constituição estadual terá de realizar os princípios do Estado de direito democrático, republicano e social, de modo que, à guisa de exemplo, não seria possível voltar a estabelecer estruturas monárquicas em um estado federado alemão qualquer.<sup>69</sup> Como não se exige nenhuma uniformidade, os estados federados não estão, porém, impedidos de realizarem esses princípios autono-

62 HÄRTEL, INES, 2012, item 8.

63 HÄRTEL, INES, 2012, item 9.

64 KLOEPFER, MICHAEL, item 60.

65 KLOEPFER, MICHAEL, item 52; DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 479.

66 Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), 34, 9 (19s.)

67 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 478.

68 Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1959, 1171 (1171).

69 No tocante ao conceito de “república”, comparar KLOEPFER, MICHAEL, item 48.

mente.<sup>70</sup> Isso pode ser ilustrado, tomando-se como exemplos elementos plebiscitários: enquanto na esfera federal somente estão previstas formas da democracia representativa indireta, na esfera estadual é totalmente admissível a introdução de elementos da democracia direta.<sup>71</sup>

Na Alemanha, o federalismo é o esforço envidado para se encontrar um meio termo entre um Estado demasiadamente forte, que praticamente não concede liberdades, e um mero Estado vigilante que deixa de atender à segurança.<sup>72</sup> O objetivo de uma estrutura federal é criar espaços livres, viabilizar o controle mútuo das instituições estatais através do poder e da responsabilidade compartilhados, assim como, *last but not least*, promover a participação e a divisão de tarefas com cada um dos membros envolvidos.<sup>73</sup> O federalismo procura criar liberdade através da organização.<sup>74</sup> Um outro importante elemento do federalismo moderno é o princípio da fidelidade federal. Originariamente, a ideia de fidelidade às alianças e aos contratos no seio do Estado Federal surgiu na Constituição do Império Alemão de 1871, que é considerada a base do conceito atual de fidelidade federal.<sup>75</sup> Essa fidelidade é lida diretamente a partir do princípio do Estado Federal como um princípio constitucional que não está registrado na forma escrita.<sup>76</sup> Em relação ao conteúdo, ela garante o comprometimento recíproco de que a Federação e os estados federados, respectivamente, se comportarão de maneira “amigável à Federação” e “amigável aos estados federados”.<sup>77</sup> Isso implica a obrigação de respeito perante os interesses de outros detentores do poder estatal, obrigação essa que, em determinadas circunstâncias, também poderá surgir sob a forma de obrigação a prestar ajuda ou a pôr em prática a cooperação.<sup>78</sup> É importante ressaltar que isso permite coibir, sobremaneira, o exercício abusivo das competências<sup>79</sup>,

70 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 478.

71 Comparar, sobre esse assunto, ThürVerfGH, LKV [Tribunal Constitucional do estado da Turíngia / Revista Estadual e Municipal] 2002, p. 83 (90ss.).

72 HÄRTEL, INES, 2012, item 1.

73 HÄRTEL, INES, 2012, item 1.

74 HÄRTEL, INES, 2012, item 8.

75 BAUER, HARTMUT, 1992: Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen, p. 39ss.

76 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 494.

77 Para maiores detalhes sobre esse tema, v. Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1961, 547 (551).

78 KLOEPFER, MICHAEL, item 65.

79 Tribunal Constitucional Alemão (BVerfG) / Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ / Nova Revista de Direito Administrativo) 1990, 955 (958).

fazendo com que o princípio da fidelidade federal possa atuar como uma barreira de competência<sup>80</sup>.

Ademais, essa manifestação do federalismo também gera impacto sobre o setor de legislação, que é regulado através das matérias legislativas estabelecidas na Lei Fundamental Alemã. Ali se podem distinguir quatro tipos diferentes de matérias legislativas:

- *Matérias de legislação exclusivas da Federação*: a competência legislativa cabe à Federação. As áreas que competem à competência legislativa da Federação são listadas no Art. 73 da GG. Delas fazem parte, a título de exemplo, a regulamentação de assuntos exteriores, bem como a defesa e a proteção da população civil, a nacionalidade, as questões aduaneiras e a moeda nacional.
- *Matérias de legislação exclusivas dos estados federados*: em princípio, aqui se aplica o Art. 70 da GG, segundo o qual os estados federados são responsáveis sempre que a GG não conferir explicitamente à Federação uma determinada competência (como ocorre, por exemplo, no Art. 73 da GG). Dentre as matérias incluídas neste tópico, citem-se, como ilustração, aquelas relativas à educação, cultura, polícia, impressão, TV e rádio, assim como ao ensino superior.
- *Legislação concorrente*: de acordo com o Art. 72 § 1 da GG, “os estados federados estão autorizados a legislar, enquanto e na medida em que a Federação não tenha feito uso, com base em lei, de sua competência legislativa.” Ainda que a Federação tenha feito uso de sua competência legislativa, os estados podem adotar, todavia, regulamentos distintos. Não obstante, isso somente é válido para leis nas áreas de competências listadas no Art. 72 § 3 da GG. Fazem parte das matérias concorrentes, dentre outras, as seguintes áreas: trânsito, direito do trabalho e também temas do setor social.

Para uma parte da legislação concorrente, vale a chamada Cláusula de Necessidade (Art. 71 § 2), segundo a qual a Federação tem o direito de legislação “se e na medida em que, no interesse de toda a coletividade federal, a produção de iguais condições de vida no território federal ou a manutenção da unidade jurídica e econômica exigirem uma regulamentação federal”.

---

80 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 496.

- *Tarefas comunitárias (em conformidade com o Art. 91a § 1 da GG):* Aqui são descritas todas aquelas competências em que a Federação atua “na realização de tarefas dos estados federados, quando tais tarefas são importantes para a coletividade, e a atuação da Federação é necessária para a melhoria das condições de vida.” Esse dispositivo é válido no âmbito da melhoria de estruturas econômicas regionais, da estrutura agrária e da proteção da área costeira.

Além disso, também cabe aos estados federados exercer uma influência especialmente grande sobre a legislação federal através do Conselho Federal (*Bundesrat*).<sup>81</sup> Mediante o Conselho Federal, “os estados federados participam da legislação e da administração da Federação e de matérias da União Europeia”.<sup>82</sup> A intensidade com que eles podem exercer sua participação depende, contudo, do tipo de lei a ser votada. Aqui se podem distinguir três tipos diferentes:

- *Emenda constitucional:* uma emenda constitucional carece de uma maioria de dois terços tanto no Parlamento Alemão (*Bundestag*) quanto no Conselho Alemão, como prevê o Art. 79 da GG. Nesse caso, o Conselho Alemão atua como *veto player*, ou seja, como ator com poder de veto, pois para uma emenda constitucional é necessário seu consentimento expresso.
- *Lei de acordo consensual:* em se tratando de leis de acordo consensual, o Conselho Alemão está munido de uma função de veto. Isso significa que nessas leis o Conselho Alemão precisará dar seu consentimento com a maioria dos votos. Se isto não ocorrer, o projeto de lei fracassará. Necessitam obrigatoriamente desse consentimento aquelas leis federais que concernam à estrutura básica federal ou aos direitos de soberania dos estados federados.
- *Lei de objeção:* no caso das chamadas leis de objeção<sup>83</sup>, o Conselho Federal não tem a mínima influência sobre a legislação federal. Aqui, os representan-

81 Na Lei Fundamental Alemã, o Conselho Federal e suas competências estão descritos nos Artigos 50 a 53. [N. T.: Segundo o Art. 51 da GG, o Conselho Federal “é formado por membros dos governos dos Estados, e estes os nomeiam e exoneram. Outros membros dos seus respectivos governos podem atuar como suplentes.” Guardadas as devidas proporções, o Conselho Federal Alemão corresponde, no Brasil, à posição ocupado pelo Senado.]

82 Art. 50 da GG.

83 N. T.: O Art. 77 § 3 e 4 da GG prevê: “(3) Tratando-se de uma lei que não necessite de aprovação pelo Conselho Federal, este órgão poderá, uma vez concluído o processo segundo o §2, manifestar sua objeção à lei aprovada pelo Parlamento Federal, dentro do prazo de duas sema-

tes dos estados apenas podem manifestar sua objeção e apelar junto à chamada Comissão de Medação.

### 3. HISTÓRIA DAS CIDADES-ESTADO

#### 3.1 Surgimento de cidades-Estado

■ Nas considerações históricas sobre este tema, a origem das primeiras cidades-Estado pode ser datada em 5.200 anos antes do momento em que atualmente vivemos. Graças à lucrativa atividade agrícola às margens do Rio Eufrates, houve um aumento da densidade demográfica em algumas aldeias da Mesopotâmia.<sup>84</sup> Devido a seu tamanho, elas foram adquirindo uma influência crescente na região e apresentaram um desenvolvimento tão expressivo que deram origem às primeiras cidades-Estado. Essa forma histórica de Estado logo se disseminaria rapidamente, estabelecendo-se também na Grécia, onde se originou o conceito clássico de cidade-Estado, a chamada pólis.<sup>85</sup> Esse termo deve ser entendido tanto sob o aspecto político-jurídico quanto no sentido da geografia dos povoamentos, ressaltando-se que ambos os fatores estão intimamente interligados.<sup>86</sup> Um elemento característico da pólis grega era sua autonomia política, que foi idealizada por Aristóteles e Platão. “A pólis surge aqui [...] como uma associação de indivíduos, caracterizada por sua autonomia em relação às políticas interna e externa, e constituída de cidadãos livres, ligados por um ordenamento jurídico comum, que viviam juntos em uma área visualizável com uma concentração mais ou menos urbana.”<sup>87</sup> Além da Mesopotâmia e da Grécia, algumas cidades-Estado também se desenvolveram na Itália e na América Central.

---

nas. O prazo de objeção começa, no caso previsto no §2, última frase, com o recebimento da nova resolução tomada pelo Parlamento Federal, em todos os outros casos, com a recepção da comunicação do presidente da comissão prevista no §2, de que o projeto está concluído perante a comissão. (4) Se a objeção for aprovada por maioria dos votos do Conselho Federal, poderá ser rejeitada por decisão da maioria dos membros do Parlamento Federal. Se o Conselho Federal tiver aprovado a objeção com uma maioria de pelo menos dois terços dos seus votos, a rejeição pelo Parlamento Federal requer uma maioria de dois terços com um quórum que VII. A Legislação da Federação 69 componha, pelo menos, a maioria dos membros do Parlamento Federal.” (Tradutor deste trecho da GG: Assis Mendonça).

84 Citem-se como exemplos Uruk, Ur e Lagash.

85 Πόλις / pólis = palavra do grego antigo com o sentido de cidade/Estado.

86 FUNKE, PETER, 2004: Städtische Welten in der griechischen Antike, in: JOHANEK, P./POST, F.J.: *Vielerlei Städte. Der Stadtbegriff*, 91-105, cf. p. 94

87 FUNKE, PETER, 2004, p. 95.

### 3.2 Surgimento das cidades-Estado alemãs

■ A história das cidades-Estado alemãs inicia-se na Idade Média com a manutenção da liberdade e autonomia comunal. “Não se pode partir de um tipo de cidade livre definido de maneira exata e atemporal.”<sup>88</sup> Primeiramente, as cidades livres estiveram submetidas a um domínio episcopal até lograram libertar-se por volta do século XIII. A partir dessa época, não mais eram obrigadas a pagar o imposto anual, tampouco seus bens estavam sujeitos à penhora por parte do rei, além de usufruírem de uma maior margem de ação política. Dentre essas cidades livres da Idade Média, encontravam-se Bremen e Hamburgo.<sup>89</sup> Com o Congresso de Viena, realizado em 1815, foi fundada a Confederação Germânica, da qual faziam parte quatro cidades-Estado: Bremen, Frankfurt sobre o Meno, Lübeck e Hamburgo.

Àquela época, remontando-se à tradição das cidades imperiais livres do Sacro Império Romano da Nação Germânica, do qual Hamburgo e Bremen fizeram parte, considerava-se essencial que a área do Estado se restringisse à área de uma cidade<sup>90</sup>, e que as cidades possuíssem imediatidade imperial, ou seja, desfrutassem de autonomia perante o imperador.<sup>91</sup> Atualmente, a definição desse termo é entendida como cidades-Estado em sentido lato, pois se trata de um conceito que somente diz respeito a assuntos relativos à organização jurídica estatal, não considerando nenhum dos temas ligados à organização interna das entidades territoriais político-administrativas<sup>92</sup>.

No ano de 1866, com a incorporação de Frankfurt sobre o Meno à Prússia, essa cidade voltou a perder sua autonomia na qualidade de Estado. Lübeck somente deixaria de ter esse *status* com a adoção da Lei sobre a Grande Hamburgo e outros ajustes territoriais (também conhecida como Lei da Grande Hamburgo), datada de 26 de janeiro de 1937. Na esteira desse acontecimento, Lübeck foi incorporada ao estado territorial de Schleswig-Holstein, deixando de fazer jus, a partir dessa data, a sua antiga autonomia territorial que já contava 711 anos.<sup>93</sup>

88 FAHLBUSCH, F.B., 1989: Freie Städte, in: Lexikon des Mittelalters, Band IV, p. 895.

89 *Ibid.*

90 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 8.

91 DEUTELMOSER, ANNA, 2000: Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, p. 25.

92 DEUTELMOSER, ANNA, 2000, p. 27.

93 SCHARF, ALEXANDER, 1971: Schleswig-Holstein, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart, 585-605, aqui: p. 603.

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que novamente houve mudanças em relação à organização das cidades-Estado. Hamburgo e Bremen voltaram a ser transformadas em cidades livres, ficando primeiramente submetidas ao controle dos aliados britânicos e norte-americanos, até serem integradas como estados na recém-criada República Federal da Alemanha.<sup>94</sup> “Sob o aspecto constitucional, os antigos estados do Império ainda continuavam a existir no dia 5 de junho de 1945, momento em que os aliados assumiram todo o poder estatal na Alemanha.”<sup>95</sup> Tal fato pode ser assim explicado: embora o governo do regime nacional-socialista tenha privado os estados das competências constitucionais de que antes gozavam, nunca as aboliu formalmente. Isso permitiu que os aliados, ao realizarem a reestruturação da Alemanha, lançassem mão das estruturas existentes.

Na zona de ocupação americana, seguia-se a abordagem de um sistema federal. Desse modo, não passou muito tempo, e já foi possível nomear um novo governo na Baviera e fundar, em 18 de setembro de 1945, os estados de (Grande) Hessen e Baden-Württemberg.<sup>96</sup>

No início, Bremen foi parte da zona de ocupação britânica, até se tornar, em 1947, enclave da zona de ocupação americana. Já em outubro de 1946, os britânicos haviam permitido que ali fossem realizadas eleições parlamentares. O parlamento eleito também assumiu a função de assembleia constituinte.<sup>97</sup> A constituição elaborada pela assembleia foi aprovada por meio de plebiscito realizado em outubro de 1947, quando foram realizadas novas eleições parlamentares.<sup>98</sup>

Na zona de ocupação britânica, tinha-se como orientação o conceito federal da República de Weimar. Como este previa um pequeno grau de competências para os estados, assumiu-se a promessa de que se impediria o perigo de um reavivamento da Alemanha.<sup>99</sup> Ao contrário da zona americana, a britânica apresentava uma forte subdivisão. Em decorrência desse fato, somente após um ano foi possível promover a fundação dos estados. Hamburgo foi reconhecida como cidade-Estado em maio de 1946, e já no outono europeu do mesmo ano foi possível, como ocorrera em Bremen, a realização de eleições parlamentares. O novo

94 KELLENBENZ, HERMANN, 1971: Die Hansestädte nach 1945, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Plöetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart, 791-793, aqui: p. 791.

95 NEUNIG, SVEN., 2012: Die Regierungssysteme der deutschen Länder, p. 25.

96 *Ibid.*, p. 26.

97 LEUNIG, SVEN., 2012: Die Regierungssysteme der deutschen Länder, p. 29.

98 *Ibid.*

99 LEUNIG, SVEN., 2012, p. 30.



parlamento constituído assumiu então as funções de um parlamento estadual, assumindo, assim, a elaboração da constituição,<sup>100</sup> que foi promulgada em junho de 1952.

Nesse contexto, Berlim desempenhava um papel especial, já que não era parte de uma das quatro zonas de ocupação; ao invés disso, estava dividida em quatro setores. Em outubro de 1945, as quatro potências aliadas promulgaram uma “Constituição Provisória para a Grande Berlim” e realizaram eleições para a câmara de vereadores. Esta deveria igualmente assumir a tarefa de elaborar uma constituição, que finalmente foi apresentada em abril de 1948. Devido ao surgimento de incompatibilidades intercalares entre os aliados (três potências ocidentais contra a União Soviética), a constituição não pôde entrar em vigor. Como consequência, aconteceu um novo pleito para eleger a câmara de vereadores nas zonas das três potências ocidentais, a qual elaborou uma constituição que finalmente pôde entrar em vigor em outubro de 1950. “Nela, Berlim Ocidental se designava como estado da República Federal da Alemanha”.<sup>101</sup>

Apoiando-se na evolução desses eventos, formou-se, após 1945, um novo entendimento do conceito de cidade-Estado, conforme o qual essa unidade designa, por um lado, uma entidade territorial político-administrativa não-dividida, que tanto é estado quanto município, e, por outro lado, a existência de um parlamento com caráter duplo, que não apenas é estadual, mas também municipal, constituindo-se, desse modo, em uma característica exclusiva<sup>102</sup> (cidades-Estado em sentido restrito<sup>103</sup>). Nesse sentido, a área das cidades-Estado abrange apenas uma cidade (no caso de Bremen, dois municípios: Bremen e Bremerhaven) e, ocasionalmente, as regiões mais próximas em seus arredores. As cidades-Estado alemãs são entidades político-administrativas livres de serem atreladas a um distrito político-administrativo em que também estejam englobados outros municípios (o chamado *Kreis* alemão). A essa definição, o tribunal Constitucional Alemão acrescenta que se trata de cidades-Estado da República Federal, as quais “não ficam essencialmente atrás, no tocante aos fatores área territorial e população, quando comparadas a estado territorial.”<sup>104</sup>

100 LEUNIG, SVEN, 2012: S. 31.

101 LEUNIG, SVEN, 2012, p. 41.

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*

104 Tribunal Constitucional Alemão / NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1991, 159 (160).

### 3.3 Problemática especial das cidades-Estado

■ Para além de suas peculiaridades jurídicas, as três cidades-Estado alemãs também se destacam, portanto, através de sua extensão territorial e de sua densidade populacional.

Esses fatores peculiares também andam de mãos dadas com algumas problemáticas típicas de estados territoriais. Em primeiro lugar, é preciso observar que o aumento do tamanho da cidade gera dificuldades no atendimento a todos os interesses locais e, ao mesmo tempo, cumpre possibilitar que as tarefas sejam realizadas de modo impecável.<sup>105</sup> A esse respeito, o Conselho da Europa manifestou em 1966 que os conceitos de democracia local e administração municipal autônoma já não seriam aplicáveis a cidades com uma população de no mínimo um milhão de habitantes.<sup>106</sup> Em decorrência disso, não é raro encontrar nas cidades-Estado uma subdivisão organizacional, como é o caso dos distritos existentes em Berlim (tema a ser tratado em outra ocasião).

A realização concomitante de tarefas municipais e estatais também pode gerar certas confusões.<sup>107</sup> Dos políticos em atuação, exigem-se conhecimentos nas esferas políticas tanto municipal quanto estadual, bem como no âmbito da política federal, já que as cidades-Estado são entidades pertencentes à Federação.<sup>108</sup> Sobretudo em Berlim e Hamburgo, a necessidade dessa maior *expertise*, conjugada às regulamentações pouco claras referentes às diferentes competências, é alvo de críticas: são necessários períodos demasiadamente longos para a condução dos trabalhos e, em alguns casos, vê-se a “dupla realização de uma mesma tarefa”<sup>109</sup>.

Ademais, também é problemático o fato de os próprios parlamentos em Hamburgo e Berlim elaborarem sua constituição interna.<sup>110</sup> Parece haver, aí, um maior potencial para o surgimento de conflitos de interesses, já que os próprios deputados são incumbidos ou têm o direito de definir um certo âmbito onde serão inseridos seus direitos<sup>111</sup>. Em contrapartida, quando essas questões são regu-

105 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 3s.

106 Council of Europe, Report on the Evolution of Local and Regional Structures, Doc. 210, 26/9-1966, p. 18.

107 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 35s.

108 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 36.

109 *Ibid.*

110 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 37.

111 Opinião encontrada também em SENDLER, HORST, in: DöV (*Die Öffentliche Verwaltung* / revista *A Administração Pública*), 1987, 366 (372).

lamentadas por indivíduos que não têm uma vinculação local, automaticamente se pode pressupor um nível mais elevado de neutralidade.<sup>112</sup>

#### 4. AS CIDADES-ESTADO NO FEDERALISMO ALEMÃO

■ Como já mencionado anteriormente, os estados federados podem exercer influência, através do Conselho Federal, sobre a legislação federal. “O Conselho Federal é composto de membros dotados de mandato imperativo e oriundos dos governos dos estados estaduais.”<sup>113</sup> O número de habitantes do estado federado a ser representado determina o peso dos votos no seio do Conselho Federal. Seguindo esse princípio, cada estado conta com pelo menos três votos. Aqueles estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro; estados com mais de seis milhões, cinco votos; e estados com mais de sete milhões de habitantes, seis votos. Esta última disposição somente passou a valer após a aprovação de uma emenda à Lei Fundamental Alemã em 1990. Essa emenda proporcionou aos estados mais populosos um voto a mais, além de tê-los dotado de uma minoria obstrutiva de um terço. Seja como for, merece menção a desproporcionalidade das cidades-Estado dentro do Conselho Federal. Bremen, por exemplo, faz valer três assentos nesse grêmio. Assim, cada voto da representação bremeniana representa cerca de 220.000 moradores de Bremen. Em comparação, o voto de um representante do estado da Renânia do Norte-Vestfália no Conselho Federal corresponde a aproximadamente três milhões de habitantes.

Se considerarmos o desempenho financeiro dos estados federados, um quadro idêntico de desproporcionalidade poderá ser visto na distribuição dos votos dentro do Conselho Federal. “No sistema de compensações financeiras entre os estados federados da Alemanha, os estados federados financeiramente mais fracos e com direito à tomada de compensações representam uma forte maioria. Atualmente eles controlam 49 de 69 votos”<sup>114</sup>, podendo ostentar, assim, uma leve sobrepujança perante os estados com maior expressão financeira<sup>115</sup>. Esse desequilíbrio gera a seguinte situação: cada vez se torna mais difícil alterar o sistema de compensações financeiras dos estados federados alemães, pois uma possível refor-

112 SENDLER, HORST, in: DöV (*Die Öffentliche Verwaltung* / revista *A Administração Pública*) 1987, 366 (372).

113 SCHMIDT, MANFRED G., 2016b, p. 83.

114 SCHMIDT, MANFRED G. 2016: *Das politische System Deutschlands*, p. 205.

115 Atualmente apenas Baden-Württemberg, Baviera, Hamburgo e Hessen fazem parte dos estados doadores no sistema de compensações financeiras estaduais. Todos os outros doze estados têm direito a contar com as compensações financeiras.

ma sempre acarretará uma desvantagem financeira para os estados tomadores das compensações.

A posição especial ocupada pelas cidades-Estado dentro do federalismo alemão pode ser entendida não apenas devido a sua representação desproporcional no Conselho Federal, mas também, de forma ainda mais clara, no bojo desse sistema de compensações financeiras que acabamos de abordar. A constituição financeira federal, que abrange o referido sistema, desenvolveu-se após 1945 juntamente com as ideias federalistas e com a “luta em torno das finanças” a elas vinculadas.<sup>116</sup> A compensação financeira realiza-se em duas esferas distintas: um nível vertical que representa a distribuição de impostos entre a Federação e os estados federados, e um nível horizontal que descreve a compensação do desempenho financeiro entre os diferentes estados. O cálculo da compensação financeira é feito tomando-se por base a capacidade financeira *per capita* de cada estado.<sup>117</sup> Justamente aqui entra em cena o papel especial desempenhado pelas cidades-Estado, pois, embora se destaquem por sua forte economia, elas somente conseguem ostentar um desempenho tributário de baixa expressividade.<sup>118</sup> Aqui vem à tona, portanto, o privilégio das cidades-Estado.

Esse privilégio cabível às cidades-Estado “significa uma pontuação dos números de habitantes [das três cidades-Estado] da ordem de 135 por cento, ao se proceder à averiguação do indicador referente à compensação das receitas tributárias dos estados.”<sup>119</sup> Consequentemente, confere-se a Berlim, Bremen e Hamburgo uma maior demanda financeira *per capita* do que aos treze estados territoriais. Para Hamburgo, na qualidade de estado doador no sistema de compensações financeiras, isto quer dizer que as obrigações de pagamentos se reduzem. Para Berlim e Bremen, que são estados tomadores, isso significa, adotando-se o raciocínio inverso, um aumento dos direitos de alocação de recursos; já para os estados territoriais, isso acarreta uma maior carga financeira.

116 BEYME, KLAUS VON, 2016: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, p. 376.

117 Maiores detalhes sobre o cálculo da compensação financeira podem ser extraídos do Art. 107 da Lei Fundamental Alemã e na Lei sobre a Compensação Financeira entre a Federação e os estados.

118 Sobre esse tema, cf. KITTERER, WOLFGANG/PLACHTA, ROBERT C., 2008: Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, p. 34-38.

119 THÖNE, MICHAEL/JACOBS, CHRISTIAN, 2001: Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Band 71, p. 93.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Como mostrado neste artigo, o federalismo tem uma longa tradição na Alemanha, havendo aparecido em diferentes séculos nas mais diversas formas e variantes, em diferentes contextos e como base para o atingimento dos mais distintos objetivos. A atual organização estatal alemã com essa divisão em Federação e estados já se encontra consolidada desde longa data; com isso, também condiciona a estrutura jurídico-administrativa dos estados federados, assim como uma evolução pormenorizada das regras atualmente vigentes para a cooperação entre a Federação e os estados. Os debates sobre a reestruturação dos estados devem ser entendidos principalmente no que tange à compensação financeira entre os estados. Ao passo que Berlim, Bremen e Hamburgo usufruem do privilégio de serem cidades-Estado, grandes cidades dos estados territoriais não contam com essa regalia. Metrôpoles dos estados territoriais também precisam travar uma luta com as desvantagens advindas da aglomeração e das funções que elas assumem no princípio da centralidade<sup>120</sup>, exatamente como as três cidades-Estado, só que as primeiras não recebem compensações financeiras como estas últimas.

---

120 Sobre essa temática, conferir a “teoria dos lugares centrais”, da autoria de Walter Christaller.

ISABELLE SCHAAL · Bolsista do Programa de Bolsas para Jovens Talentos da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, aluna do Curso de Ciências Jurídicas da Universidade Friedrich-Schillerem Jena, com área de concentração em Ciências Criminais.

LISA GALVAGNO · Bolsista do Programa de Bolsas para Jovens Talentos da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, geógrafa graduada e aluna do Curso de Ciências Políticas e Econômicas da Universidade RuprechtKarl em Heidelberg, dedicando-se às seguintes áreas de concentração: geografia econômica (tanto geral quanto alemã e chilena) e o sistema político da República Federal da Alemanha.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUER, HARTMUT. Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre. Tübingen, 1992.
- BEYME, KLAUS VON. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden,<sup>11</sup>2010.
- DEGENHART, CHRISTOPH. Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht. Heidelberg, Munique:<sup>30</sup>2014.
- DEUERLEIN, ERNST. Föderalismus: die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Munique: 1972.
- DEUTELMOSER, ANNA. Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Berlin: 2000.
- FAHLBUSCH, F.B. Freie Städte, in: Lexikon des Mittelalters, Band IV, p. 895.1989:
- FUNKE, PETER. Städtische Welten in der griechischen Antike, in: JOHANEK, P./POST, F.J.: Vielerlei Städte. Der Stadtbegriff. 2004, p. 91-105.
- HÄRTEL, INES. Handbuch des Föderalismus- Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Heidelberg, Berlin: 2012.
- HOLSTE, HEIKO. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933). Berlin: 2002.
- HUBER, ERNST RUDOLF. Deutsche Verfassungsgeschichte Reform und Restauration. Stuttgart: 1995.
- ISSENSEE, JOSEF/ KIRCHHOF, PAUL. Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage. Heidelberg, Hamburgo: 2003.
- KELLENBENZ, HERMANN. Die Hansestädte nach 1945, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. 1971, p. 791-793.
- KIMMINICH, OTTO. Deutschland und Europa: historische Grundlagen. Berlin, 1992.
- KITTERER, WOLFGANG/PLACHTA, ROBERT C. Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus. Baden-Baden, 2008.
- KLOEPFER, MICHAEL: Staatsrecht kompakt: Grundrecht- Staatsorganisationsrecht- Bezüge zum Völker und Europarecht, 1. Auflage. Baden-Baden.
- KOTULLA, MICHAEL. Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Alten Reich bis Weimar (1495- 1934). Berlin, Heidelberg: 2008.
- LEUNIG, SVEN. Die Regierungssysteme der deutschen Länder. Wiesbaden:<sup>2</sup>2012.
- LOEWENSTEIN, KARL. Verfassungslehre, 4. Auflage. Tübingen: 2000.

MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN. Das Recht der Berliner Verwaltung unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. Auflage. Heidelberg: 2012.

NIPPERDEY, THOMAS. Nachdenken über die deutsche Geschichte, 2. Auflage. Munique:1986.

OETER, STEPHAN. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. Tübingen:1998.

RUDZIO, WOLFGANG. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: <sup>8</sup>2011:

SCHARF, ALEXANDER. Schleswig-Holstein, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. 1971, p. 585-605.

SCHMIDT, MANFRED G. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Munique:<sup>3</sup>2016a.

SCHMIDT, MANFRED G. Das politische System Deutschlands.Munique: <sup>3</sup>2016b.

SENDER, HORST: Neue Zeiten- Alte Probleme, DöV 1987, 366ss.

STERN, KLAUS. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland.Munique:2000.

STURM, ROLAND. Föderalismus in Deutschland. Opladen:2001.

THÖNE, MICHAEL/JACOBS, CHRISTIAN. Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Band 71.Berlin:2001.

WEBER, WERNER. Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem.Berlin: <sup>3</sup>1970.





# Abastecimento de água nas megacidades: Uma visão geral e o caso de São Paulo

WALTER TESCH

## RESUMO

■ Este artigo aponta chamar a atenção para alguns vetores naturais e sociais com potencial de desestruturação social que demandam atenção para garantir a segurança hídrica das megacidades, especialmente em contextos de crises hídricas resultados de eventos climáticos extremos ou de disputa do recurso por conflitos de usos. As concentrações de pessoas em grandes centros urbanos em espaços reduzidos de territórios geram crescente dependência de abastecimento de mananciais cada vez mais distantes e sujeitos a disputas. Este será um tema permanente da agenda atual e do futuro, além do efeito do risco de abastecimento água de má qualidade incrementa o custo de tratamento e gera crescente risco colateral de saúde. É destacado, a partir da crise hídrica da mega cidade paulista 2013/2015, a importância de construir pactos de usos múltiplos e metodologia de soluções através da mediação. Esta crise mostrou que a abordagem técnica é rapidamente superada pela agenda da política. Explicita-se também a necessidade de romper o funcionamento dos “quadrados institucionais” estanques que dificultam agir com rapidez para chegar a soluções que a crise demanda, neste sentido se destaca que o fato de ter uma única empresa concessionária dos serviços de abastecimento permitiu maior agilidade para abordar com rapidez algumas soluções emergenciais exigidas. Chama também a atenção sobre a necessidade dos tributos que incidem nos serviços de abastecimentos e o debate sobre as tarifas e os custos da segurança hídrica no futuro.

## ABSTRACT

■ This article seeks to call the attention to some natural and social vectors able to cause some type of social disruption that requires attention in order to ensure hydro safety in megacities, especially in cases of hydro crisis caused by extreme weather events or as a result of disputes over the resources due to usage conflicts. The concentration of people in large urban centers in reduced territorial areas produce growing dependence of the wellsprings/fountainheads supply which are increasingly distant and are the cause of disputes. This will be a permanent issue of the current and future agenda, in addition to the effects of the risk of poor quality water supply with increased costs in terms of water treatment/processing and the growing collateral health risks. The relevance of multiple-use agreements and solution methodologies through mediation is emphasized since the 2013/2015 water supply crisis in the Sao Paulo megacity. The crisis evidenced that the technical approach was rapidly superseded by the political agenda. The need to break the operation of watertight "institutional squares" becomes explicit, as they prevent rapid actions to achieve the type of solutions required by the crisis, and in this regard it is evident that having a single concessionaire of water supply services facilitated prompt and speedy action when addressing the required emergency solutions. The need of taxation on the supply services and the debate on the fees and costs of hydro security in the future also call our attention.

TEMA DA AGENDA POLÍTICA, ECONÔMICA  
E CULTURAL DA SOCIEDADE.

■ Pequenos núcleos e agrupamentos da espécie humana viveram como coletores e caçadores neste planeta. Sua dinâmica em milhões de anos foi a busca alimento, água e abrigo para reproduzir-se e cobrir as necessidades biológicas básicas de vida. Este longo aprendizado transitou para a denominada Revolução Agrícola com domesticação de plantas e animais há cerca de 10 mil anos, o que permitiu mais produção de alimentos para sustentar mais população em um só lugar e isto levou à consolidação de espaços territoriais com garantia de abastecimento de água, questão que gerou estruturas institucionais embrião do Estado e a água se tornou tema presente nos primeiros escritos como código de Hamurabi.

Nos últimos 500 anos a Revolução Industrial, técnica, científica, garantiu a produção de alimentos sem considerar as estações do ano, prolongou a vida, diminuir a taxa de mortalidade infantil e se integrou globalmente com transporte

e comunicação acelerou o processo de urbanização e concentração em pequenos espaços territoriais concentrando enormes populações cada vez mais em grandes cidades. Em 1802 o Planeta alcançou o seu primeiro bilhão de habitantes, em 1927 ao segundo e atualmente são cerca de 7,5 bilhões. Embora a técnica tenha apresentado algumas soluções, órgãos internacionais (ver: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e entidades como Instituto Internacional de Manejo da Água (IWNI), apontam que atualmente, cerca de 1,6 bilhões de pessoas vivem em áreas com escassez de água e 2,6 bilhões também sem acesso a saneamento básico. Este quadro não apresenta solução no horizonte imediato e incrementa com a previsão de nove bilhões de habitantes até 2050. Este cenário com as incertezas climáticas do ciclo hídrico pressiona a economia, gera efeitos à saúde e a estabilidade das sociedades.

É com esta agenda que cerca de 30 a 40 mil congressistas se reunirão em Brasília no 8º Fórum Mundial da Água em março de 2018. Os eixos da Agenda temática com seus diversos tópicos explicitam as questões que preocupam nesta conjuntura as lideranças do planeta: 1) Clima e segurança hídrica, 2) Pessoa saneamento e saúde, 3) Desenvolvimento Sustentável, 4) desafios urbanos: integração e gestão, 5) Ecossistemas qualidade e biodiversidade e 6) Financiamento da segurança hídrica. Estes temas são atravessados por três eixos de questões transversais compartilhadas neste Fórum: 1) Sustentabilidade através do compartilhamento, 2) Capacitação transferência de tecnologia e compartilhar conhecimentos, 3) Governança da água em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/ODS da Agenda 2030.

Além das questões estruturais apontadas existem as conjunturas climáticas imprevisíveis como a provocado pelo fenômeno climático do El Niño em Lima-Peru – com nove milhões de habitantes – em março de 2017. A cidade que carece de precipitações, com áreas estendidas e de difícil acesso enfrentou crítica emergência social.<sup>1</sup>

O nordeste brasileiro entra no sexto ano de seca na região afetando o abastecimento de cidades próximas de Recife, periferias de Fortaleza, Salvador e centenas de cidades do semiárido abastecidas com caminhões cisternas.<sup>2</sup>

1 <https://www.youtube.com/watch?v=kya6ucUvaio> acesso 20/05/2017.

2 <https://www.youtube.com/watch?v=i56FukCit7k> acesso 20/05/2017.

## A MEGACIDADE DE SÃO PAULO E A CRISE HÍDRICA

■ No caso de São Paulo/Brasil a crise hídrica de 2014 e 2015 que impactou a região metropolitana com 39 municípios e cerca de 20 milhões de habitantes explicitou a fragilidade dos modelos de cálculos e previsões para a segurança hídrica. O paradigma de planejamento para o abastecimento e enfrentamento de crises das megacidades e eventos extremos deve ser repensado. O quadro abaixo, apresentando inúmeras vezes durante a crise ilustra a situação. As crises e catástrofes impactam a subjetividade humana, promovem respostas necessárias e a verdade é contaminada por diversas perspectivas, visões e interesses dificultando uma abordagem totalmente objetiva. Certamente catástrofes e crise não são eventos de natureza unicamente técnica, natural ou social. As catástrofes naturais também possuem componentes e raízes econômicas, sociopolíticas e culturais.<sup>3</sup>

A crise hídrica em tela encontrou uma primeira questão a vencer e administrar diferenças que é o caso da estrutura institucional de gestão hídrica que contempla a divisão política federativa do país com domínio da água bruta superficial e subterrânea dos recursos hídricos compartilhado com o nível Estadual, Federal e com responsabilidade do abastecimento da água e tratamento dos efluentes pelos Municípios. São os municípios com poder de gestão territorial que possuem o domínio sobre o abastecimento, saneamento, resíduo sólido, controle do solo urbano e seus planos específicos.

A posição geográfica também influi no abastecimento. A megacidade de São Paulo esta situada nas cabeceiras do Rio Tietê. É um território de baixa disponibilidade hídrica, 134m<sup>3</sup> p/habitantes ao ano, quando as Nações Unidas recomendam como mínimo 1.500 m<sup>3</sup>, é uma cidade com índice das regiões desérticas. Este é outro desafio que obriga enfrentar conflitos de uso devido ao crescimento constante da população em áreas urbanas com baixo ou nenhum planejamento do uso racional do solo. Megacidades dependente de fontes para abastecimento cada vez mais distante, com elevados custos de infraestrutura de captação e distribuição e pressão social contra o incremento de tarifas.

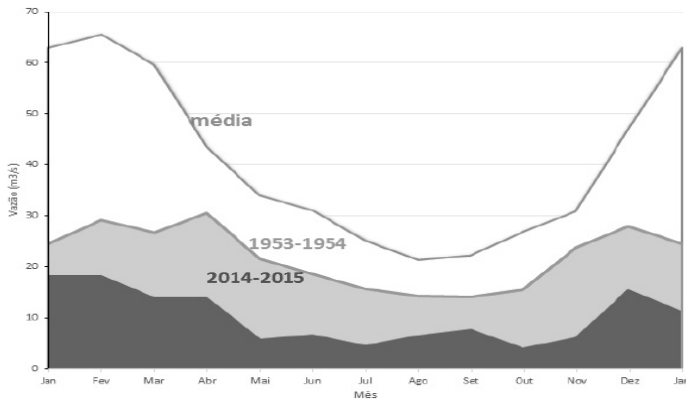
A ruptura do paradigma histórico utilizado para a planificação tinha como referência a maior seca acontecida em 1953. O gráfico a seguir mostra a afluência ao

---

3 A explicação técnica para o fenômeno dada em 2014: era uma persistente e anômala, “formação de uma zona de alta pressão a uns seis mil metros bloqueando as correntes da Amazônia (‘rios voadores’) e da zona de convergência do Atlântico Sul”, situação que alterou a dinâmica de precipitação do sudeste do Brasil. Este fenômeno impactou a área de mananciais do principal sistema de abastecimento da região metropolitana.

Sistema Cantareira (situação em maio de 2015): o verde é a média histórica (1930-2014), o azul a seca de 1953 o vermelho a última de 2013/2015. A persistência da seca fragiliza este sistema específico. Estudiosos destacam também que nos últimos anos o período de chuvas na região começa mais tarde e tem terminado mais cedo<sup>4</sup>.

GRÁFICO I. Vazões anuais afluentes ao Sistema Cantareira (m<sup>3</sup>/s) – 1930 a 2014



As várias fases de uma crise hídrica de magnitude significativa, como a de São Paulo, uma área densamente povoada deve levar-nos a refletir o mais objetivamente possível sobre os desafios e as lições a serem aprendidas para lidar com menor custo com os eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes e imprevisíveis em nosso planeta.

A questão do abastecimento de água não é só desafio do Brasil, outros países e regiões do planeta passaram ou estão sofrendo o impacto de efeitos sobre o abastecimento de água devido a crise climática. O oeste americano, a Califórnia enfrentou sua crise por quatro anos, a Austrália e África também sofreram situações críticas devido a efeitos do El Niño. Portanto, estes eventos extremos não são tarefas de uma corporação, de uma esfera de governo e/ou instituição. É uma questão de Estado e de sociedade implicando uma mudança no paradigma cultural da convivência comunitária, especialmente nas megacidades com alta insegurança hídrica. É de se sublinhar também que não é agenda simples, devido a imediata sensibilidade que gera uma crise de abastecimento de água, o tema ingressa de imediato na esfera política e eventuais agendas eleitorais, obscurecendo todo debate técnico projetando-o para o cenário psicossocial.

4 Professor A. Brunini do Instituto Agronômico de Campiña.

## ATORES INSTITUCIONAIS ESTRATÉGICOS NO CENÁRIO DA CRISE

■ No caso de São Paulo no contexto da crise hídrica se destaca o protagonismo da SABESP, empresa de abastecimento com elevado perfil técnico-profissional foi a estrutura adequada que permitiu responder com presteza e recursos ao desafio. É a empresa responsável pelo abastecimento de 364 dos 645 municípios do Estado, incluindo a área metropolitana, tornando-se protagonista estratégico na crise de abastecimento. Objetivamente deve-se notar que o acesso aos recursos financeiros, técnicos e humanos qualificados, permitiu reação adequada aos acontecimentos climáticos que provocaram a crise de abastecimento, caso contrário, teria efeitos imprevisíveis e incertos para a região mais densamente povoada e consequências imprevisíveis.

Para o bem ou para o mal, a SABESP (Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo) passou a ser o centro da crise da água. É uma empresa de capital aberto sob o controle do Estado de São Paulo proprietário de 50,3% de suas ações (outros 24,3% estão na BM & F Bovespa e 25,4% em Nova Iorque). É reconhecida como uma das maiores empresas do setor de abastecimento e saneamento, com 27 milhões de usuários e 15 mil funcionários. Este tipo de crise gera desafios de comunicação com a sociedade, força traduzir questões técnicas à linguagem de comunicação diariamente respondendo perguntas questionamentos dos vários segmentos de interesse da sociedade, órgãos de fiscalização, jornalistas e especialistas, do Ministério Público, da justiça, etc. Ficaram conhecidos e confusos termos como “volume morto”. Embora, como empresa pública e o fato de possuir ações na bolsa de valores gera várias obrigações legais de governança corporativa, obrigações das empresas com o capital aberto, com conselho fiscal, auditorias trimestrais e anual, apresentar o 20F Relatório de acordo com os requisitos da legislação norte-americana (*SEC-Securities and Exchange Commission*) participar do *FCPA-Foreign Corrup practices Act* e a Lei Anticorrupção Brasileira. Divulgar relatório e dispor ao público em seu site. [www.sabesp.com.br](http://www.sabesp.com.br), assim como dispor dos dados atualizados, uma vez que a empresa deve seguir os procedimentos da legislação de transparência pública. Deve dispor de um Plano Diretor Estratégico e desde 2008 foi formulado pela Sustentabilidade administrativa Estado de São Paulo o “Plano Diretor da Macrometrópole” com horizonte em 2030, incluindo 278 municípios em uma área de 50.000 km<sup>2</sup>, com uma população de cerca de 32 milhões. Este Plano foi concluído em 2012, passou por várias audiências públicas abertas, contudo o advento da crise forçou adiantar alguns arranjos previstos, como a construção de duas barragens na região do Sistema Cantareira e

a implementação da transposição do Sistema de São Lourenço/ SPSL, distante 83 km da capital para transpor 6m<sup>3</sup> de água bruta. Em resumo, embora exista a disponibilidade de informações técnica, frente a uma crise, o tema comunicação, da tradução destas informações a sociedade, a opinião pública é vital para o êxito da gestão de crise.

Outro conjunto de atores são arrolados na gestão, no caso da crise focada, por se tratar de recurso sob domínio de gestão compartilhada, a autorização para retirar água do sistema de abastecimento Cantareira envolveu debates e até iniciativas judiciais entre três Estados (Minas Gerais, São Paulo e Rio, indiretamente). Por sua vez, a Agência Nacional de Águas – ANA, o órgão gestor do Estado DAEE (Departamento de Águas e Energia) e os órgão tripartites de gestão, os Comitês das Bacias Hidrográficas afetadas apontaram a uma gestão técnica do conflito redistributivo. Foi constituído o Grupo de Assessoria Técnica de Gestão (GETAG) com um representante de cada órgão, comitês do Alto Tietê, PCJ-Piracicaba, ANA, DAEE e a SABESP. A tarefa, monitorar os dados diários e estabelecer regras de gestão do principal reservatório na crise. Este modelo funciona razoavelmente no início, mas à medida que a crise persistia os conflitos emergem no plano político. A crise leva a centralização de decisões, embora se deva destacar em outras dimensões o papel importante dos comitês das bacias, nos pactos locais, na mobilização e processo educativo do consumidor. Durante a crise estes órgãos junto com entidades como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e a CETESB (Empresa Ambiental de São Paulo) de monitoramento da qualidade iniciaram avaliações e reenquadramento de corpos hídricos para viabilizar abastecimento de algumas cidades. Assim sendo, se faz necessário refletir sobre o papel dos comitês de bacias e seu papel na gestão integrada e especialmente nas conjunturas de crise quando a agenda se transfere rapidamente à esfera política.

## REDUZIR A DEPENDÊNCIA DE UM ÚNICO SISTEMA DE ABASTECIMENTO

■ Dos oito (8) sistemas de abastecimento existentes para a área metropolitana a dependência de um deles ficou evidente, 33m dos 70m<sup>3</sup>s consumidos pela região vinha do denominado Sistema Cantareira o que sofreu maior impacto da crise e agregando o fato da população da região disputar a mesma água. Uma megacidade dependente de um sistema externo e distante que disputa a mesa água gera vulnerabilidade no seu plano de segurança hídrica.

Rapidamente, para enfrentar a situação da crise de abastecimento foram estabelecidas basicamente as seguintes frentes de ação: 1) implantar um programa de recompensar a redução do consumo (que teve adesão de cerca de 80% dos consumidores); 2) implementar rápida transferência e integração entre os sistemas de distribuição de água, de forma a transferir de um sistema a outro conforme a disponibilidade 3) combate e gestão operacional para reduzir as perdas e a fraude (roubo de água). Estas ações imediatas, juntamente com vários outros mecanismos administrativos fez gerar uma redução significativa no consumo. Contudo, condomínios e edifícios sem conexão de consumo individualizado aumentou e foi necessário, de janeiro de 2015 para impor uma taxa mais elevada que excedeu as metas estabelecidas para redução de consumo. Tais ações permitiram diminuir 4.3m<sup>3</sup>s retiradas do sistema crítico e conflitivo da Cantareira. A crise também explicitou e chamou a atenção para a situação crítica do desmatamento das áreas de manancial resultado do descontrole da expansão urbana selvagem que vulnerabilizou e pôs em risco os principais reservatórios da cidade as represas Billings e Guarapiranga que perdem em quantidade e em qualidade de suas águas.

O nível do reservatório de água para a metrópole saída deixou uma enorme quantidade de água chamado por engenheiros elétricos como «volume morto». Esta “reserva técnica” necessária para a instalação de remoção de 17 motocicletas bombas para transferir estações de tratamento que envolveu grandes logísticas. Os resultados deste conjunto de ações permitiram reduzir substancialmente dependência deste reservatório, a partir dos 33m<sup>3</sup>s para 13.2m<sup>3</sup> / s e definir uma meta de cerca de 10m<sup>3</sup>s.

## LIÇÕES, POLÊMICAS E DESAFIOS DE GOVERNANÇA: OS DIFERENTES OLHARES.

1. A CRISE OBRIGA A TRAZER À MESA PROJETOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO. A crise pode deixar lições diversas, fez acelerar a apresentação do denominado “Plano Diretor da Macrometrópole”. Um estudo estratégico cujo objetivo é em uma perspectiva de oferta, oferecer arranjos institucionais e projetos para garantir água para a segurança hídrica, para consumo e desenvolvimento até 2065. Cobre uma área de cerca de 50 mil quilômetros quadrados, além de São Paulo as Regiões Metropolitana de Campinas, Sistema Cantareira e Baixada Santista. No contexto deste Plano está em execução um conjunto de obras e iniciativas como a aceleração do projeto duas Pontes e Pedreira, a



implantação do Sistema Produtor São Lourenço, uma transposição da bacia Hidrográfica do Vale de Ribeira que agrega 5m<sup>3</sup> no início de 2018. Este foi o eixo de debate sobre a “falta de planejamento”.

2. RODÍZIO OU NÃO NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA? Com a crise surgem debates e fortes pressões emergem para o governo estadual estabelecesse ou declarasse a existência de rodízio de abastecimento. O governo se negou argumentando tecnicamente que o fechamento da rede pode ter efeitos negativos, pois ao abrir novamente em determinado setor colocaria em risco a qualidade da água devido à idade da rede. Foi fundamentado que a opção era reduzir a pressão em determinados momentos, mantendo o mínimo ou a transferência da disponibilidade de reservatórios para outros integrando os diversos sistemas. Com este método se garantiria menos impacto sobre a oferta. A SABESP estimou que cerca de 1% da população seria afetada de forma diferente, residências mais distantes, as regiões mais altas e sem disponibilidade de caixas de reserva, especialmente nas periferias com construções irregulares sem as caixas. Para este efeito de pressão utilizariam cerca de 1.500 válvulas redutoras na área metropolitana.
3. DISPOR DE QUADROS TÉCNICOS E RECURSOS AJUDA. A rápida instalação de bombas para extrair água do “volume morto” ou “reserva técnica” do Reservatório do Cantareira foi possível fazê-lo com rapidez devido à qualidade do pessoal técnico e a disponibilidade de recursos. Esta é uma variável significativa a considerar nas crises. O mesmo foi na execução de dezenas de pequenas obras e meios para conexão, ajuste, instalações elétricas, rede de água, bombas que possibilitasse enfrentar a emergência.
4. SABESP: FEZ OU DEIXOU DE INVESTIR? No contexto da crise um mantra repetido, além da “carência de planejamento” e “não houve investimentos”. Os dados oficiais mostram que os investimentos anuais cresceram de ano para ano desde 1995. A questão que se observa na realidade é um passivo histórico de uma urbanização selvagem e predatória. Esta dinâmica impõe uma ação contínua de obras e uma oferta infindável e estendida no território. O crescimento da população leva a um aumento de 200 mil novas ligações a cada ano. Em que medida estes investimentos evitaram colapso na metrópole? A tabela a seguir mostra os investimentos entre 2000-2015, observe-se o aumento em 2014.

TABELA I. Os investimentos SABESP – 2000-2015

Ano	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Total
2015	579.5	-	-	-	579.5
2014	553.9	727.8	971.6	957.3	3.210.6
2013	535.1	715.9	583.4	881.6	2.716
2012	541.8	583.2	625.1	785.1	2.535.6
2011	439.8	542.3	653.8	804.3	2.440.2
2010	423	511.9	510.2	1.012.2	2.457.3
2009	306.6	365.1	586.3	594.9	1.852.8
2008	270.3	313.2	497.6	879.5	1.960.7
2007	158.1	169.1	246.9	346.9	921.1
2006	128.2	218.4	221.9	336.5	908.9
2005	111.9	121.9	170.6	273.8	678.2
2004	131	138.5	124.9	206.4	600.9
2003	107	106	167	214	594
2002	117	130	171	201	619
2001	135	145	166	273	719
2000	104	103	95	155	457

Os investimentos em 2014 totalizaram cerca de 1 bilhão 200 milhões de dólares.

Fonte: Site de informação de mercado ITR2 / 14, [www.sabesp.com.br](http://www.sabesp.com.br) (\$ 1 cerca de 2,50 reais)

5. **ÁGUA, RENDA, IMPOSTOS, TRIBUTOS.**<sup>5</sup> No contexto do abastecimento e crise hídrica nas megalópoles o tema tributário pelo seu caráter impositivo e coativo compulsório deve ser examinado no circuito econômico da cadeia hídrica desde a produção, distribuição e consumo para real avaliação de distribuição de custos. O peso de custos tributários imposto ao abastecimento

5 “Função coletora” da SABESP: Segundo especialista esta empresa esta entre as duas mil “maiores coletoras de impostos” destinados a Federação. Analistas em estudo de 2012 apontam que as empresas de saneamento (que são predominantemente públicas) canalizaram de

de água e ao saneamento fruto de decisões políticas e macroeconômicas afetam a “função social da empresa” de abastecimento de água em contextos de crise econômica e hídrica. Neste contexto a maior demanda de recursos para investimentos é quando diminui a receita, causa do desemprego, aumenta a inadimplência agregado aos estímulos para diminuir o consumo para aumentar a disponibilidade de água, etc. A SABESP é uma empresa com 50,3% de ações em poder do Estado, sua missão é abastecimento de água, é concessionária destes serviços em 363 dos 645 municípios do Estado de São Paulo. O quadro que segue com números de 2014 e 2013 permite apreciar sobre o peso dos tributos, a relação entre tributos e investimentos, o conjunto de recursos compulsórios que fazem movimentar outras áreas econômicas e estruturas sociais, como os salários e encargos no circuito econômico e a relação receita, salários e tributos. Este quadro resumo não esgota o tema, mas oferece elementos para repensar o significado dos tributos e taxas compulsórias na cadeia produtiva dos serviços de água. Especialmente com uma agenda que contemple um contexto de crise, mudanças climáticas e as diretrizes da Organização das Nações Unidas dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sem esquecer que o Brasil se credenciou para sediar em 2018 o Fórum Mundial da Água.

---

PIS/PASEP/COFINS à esfera federal R\$ 2 bilhões. Naquela ocasião a SABESP correspondeu cerca de 1/3 deste valor. Desde a instituição do PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico) existe um amplo debate para reverter estes tributos em investimentos considerando a situação sanitária do país. Recentemente um PL (Nº 95, DE 2015) do Senador José Serra propõe justamente alterar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. O PL propõe criar um Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB, o qual estabeleceria a concessão de créditos relativos as Contribuições como: Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social e o da Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Isto estimularia as prestadoras de serviços públicos de saneamento básico a aumentarem seu volume de investimentos, isto segundo um conjunto de critério proposto pelo PL. Esta medida, além da economia de tempo, evitaria a concentração de tributos na esfera federal com custos de arrecadação e custos ao retornar a origem em forma de empréstimos o que gera mais custos e um rastilho de manipulação clientelista e até desvios. O Peru é um país que também permite a qualquer empresa trocar impostos por obras, desde que aprovado previamente em Planos de Investimentos no Ministério de Finanças.

A tendência centralizadora da arrecadação é explícita apesar do discurso municipalista e descentralizador, segundo analistas, 62% dos tributos arrecadados ficam com a União, 25% com o Estado e 13% com o Município. Apesar da massa tributária canalizada pela SABESP à esfera Federal, São Paulo com recursos gerados pela SABESP, tem os maiores índices de abastecimento, coleta e tratamento de esgoto. A meta para as 363 cidades sob concessão é universalizar até o fim da década, o que implica enorme ganho social.

TABELA 2. Quadro básico dos números da SABESP: 2013-2014<sup>4</sup>

	Jan/Dez 2014	Jan/Dez 2013
Receita Operacional Bruta	11.823.371	11.984.756
Receita Operacional Líquida	11.213.216	11.315.567
Salários e Encargos	1.911.101	1.740.861
Lucro	902.983	1.923.559
I.R. e Contribuição Social	371.860	732.040
FGTS	139.642	108.388
COFINS – FC <sup>2</sup>	513.139	562.428
PASEP – FC	111.405	113.651
Obrigações Previdenciárias	2.729.598	2.237.016
Investimentos	3.210.600	2.716.000

1. Seria significativo analisar as “empresas como coletoras de tributos” ao serviço do Estado. No caso da SABESP ainda faltaria explicitar valores anuais das contribuições SESI, SENAI, os tributos embutidos no pagamento de contas como energia, combustível, comunicações, gastos cartoriais, advocatícios, sindicai, taxas de transações bancarias (IOF), pagamento pela água aos Comitês de Bacias Hidrográficas, etc. que constitui “fator social de novo tipo” da relação empresa vs. sociedade.
2. Recente lei impôs também taxar com PIS/COFINS a receita financeira.
  
6. **PERDAS: TEMA CONTROVERSO.** O problema de perda é tecnicamente complexo, tanto definição como medição. A tese lançada é de que a eliminação das perdas físicas evitaria custos e busca de água de enormes distâncias. A SABESP argumenta que a rede de tubulações da metrópole, com cerca de 300.000 km, percorre distância equivalente a várias vezes ao redor da Terra e em algumas áreas de elevada antiguidade. Existe um programa de investimento que corresponde a 2 bilhões de reais entre 2009-2020. O programa tem um conjunto abrangente de ações e é apoiado pela Agência de Cooperação do Japão a JICA. Com a crise este programa ficou em evidência com ações para reduzir o tempo de atendimento para reparos de 60 para 30 horas, assim como pela detecção de fraudes.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Também se estima em cerca de 6% os usuários de domicílios que não pagam a água devido ao uso irregular, especialmente nas áreas urbanas de ocupação irregular, os denominados “gatos”.

7. **SATANIZAÇÃO DOS LUCROS.** A polêmica se deu em torno da questão se a SABESP privilegiava a distribuição aos acionistas e não ao investimento? Este ponto foi repetido constantemente, contudo os dados mostram que entre 2011 ao terceiro trimestre de 2014 os investimentos totalizaram 10,9 bilhões de reais. Lei SA prevê o pagamento de dividendos aos acionistas pelo menos 25% do lucro líquido, a operação legal é realizada para pagar menos impostos (Imposto de Renda), tornando maiores investimentos com o seguinte resultado: o Estado como sócio majoritário da empresa correspondeu entre 2011- 2014 a cerca de 1,1 bilhões de dólares, tudo para investimentos. Os relatórios apontam que os investimentos aumentaram 108%, o lucro aumentou 69% líquido, o devido para renda de investimento aumentou 85%. O dividendo aumentou 37%, devido ao aumento no lucro líquido, mas as tarifas caíram 4,8% em termos reais. Comparando 2010 com 2013 observa que os investimentos aumentaram 3,7%, enquanto o lucro líquido caiu 1%, as taxas caíram 3,08%. Se uma empresa, seja pública ou privada, não apresentar lucros e resultados é eficiente? Consegue credibilidade administrativa e financeira para obtenção de empréstimo para suportar investimentos estratégicos? A empresa não deve apresentar lucro e ser deficitário?
  
8. **A POLITIZAÇÃO O PARTIDO DA ÁGUA?** Verificou-se também que, devido ao alto grau e sensibilidade da questão, sua importância econômica e do envolvimento de diversos atores é acelerado o processo de deslocamento do tema do plano técnico para a esfera política. Em São Paulo um grupo de deputados da Assembleia Legislativa do Estado estruturou um grupo de acompanhamento do assunto, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) emitiu amplos pareceres e a Câmara dos Vereadores instituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e um conjunto de cerca de trinta ONGs estruturou um fórum chamado Aliança Pela Água. Obviamente, a água ingressando na agenda política contribui para uma mudança de cultura de valorização dos recursos naturais e é positivo para o bem comum e continuidade estratégica sem a instrumentalização da crise para servir interesses imediatos, partidários, corporativa ou setorial. Com a crise se assiste uma militância pela água, embora ainda frágil nos programas de partidos e organizações intermediárias fez emergir várias iniciativas. Surgiram “vizinhos vigilantes” para apontar os desvios e abusos no uso de água, guardiães de perdas, organização síndicos em condomínios estabelecendo metas. Abertura de sites na internet, o espaço nas redes sociais, organizações não governamentais e

movimentos que promovem seminários e debates, etc. Até no Teatro surgiu uma peça, “campo de batalha”, vários filmes com água com disputas e até no roteiro de um de James Bond na Bolívia aparece o tema no enredo.

9. JUDICIALIZAR A CRISE COLABORA OU ATRAPALHA? Seguindo um padrão cultural do país, a tendência não é dialogar, buscar a solução no diálogo ou mediação, mas “levar à justiça” qualquer tipo de conflito que hoje envolve milhões de pessoas em processos judiciais em todas as áreas e esferas, a denominada “indústria de processos judiciais”. Assim, Juízes determinam que não se aumentem as tarifas, a compra de duvidosos medicamentos e próteses caríssimas, o Ministério Público propõe ações bloqueando licenças ambientais, pagamento de compensação para gerar passivos econômicos a empresa de saneamento colocando em risco a estabilidade financeira da empresa. Em São Paulo, entidades como a FIESP (Federação das Indústrias) também utiliza o judiciário para bloquear o aumento das tarifas e fazer reivindicações privadas para uso privado contra as restrições.<sup>7</sup>
  
10. TARIFA DE ENERGIA AUMENTA E DA ÁGUA DIMINUI. Preços e tarifas são variáveis incidentes na forma de abordar a crise hídrica. O poder regulador dos preços da energia é o governo federal, em 2013 houve um declínio nos preços, contudo em 2014 houve um aumento significativo nos preços e aumentando os custos SABESP (cerca de 700 milhões de dólares por ano), diminuindo a receita. O custo de energia incide no aumento dos riscos hidrológico, a água controlada para gerar energia impactou vastas áreas econômicas na crise não liberou água para a hidrovía Tietê em São Paulo. Outro aspecto é o orçamento familiar que reflete a valorização da água na sociedade. No orçamento familiar o peso da energia é de 2,3%, o de abastecimento da água 0,66%, telefone fixo 1,24%, celular 0,96%, gás 0,70%, transporte urbano 2,54%. O desafio para garantir o abastecimento exige olhar na imagem da empresa pública, sua credibilidade e boas notas de risco, os impactos da

---

7 O Ministério Público, por exemplo, anunciou audiências públicas para receber informações e provas que permitam estabelecer causas, consequências e responsabilidades sobre a falta de água que impacta a cidade contemplando os seguintes aspectos: 1) existência de racionamento não declarado; 2) possíveis impactos na saúde devido à redução da qualidade da água; 3) legalidade das obras de emergência; 4) previsibilidade da crise e medidas adotadas pelo governo; 5) impacto dos contratos de fidelidade no consumo de água; 6) prejuízos devido à crise hídrica; 7) averiguar se a gestão do Sistema Cantareira e Alto Tietê estão corretas. Na SABESP tramitam 22 mil processos judiciais em 2014.

política macroeconômica também incidem no câmbio e afeta o tamanho da dívida em moeda estrangeira.

11. SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS NA ORDEM DO DIA. Toda crise mostra novas soluções explícitas. No caso de reutilização complexo em água é o padrão para uso industrial, libertando mais água. A dessalinização também está emergindo como uma alternativa viável economicamente (o custo tende a diminuir ao longo do tempo hoje é estimado em cerca de 0,50 centavos de dólar por m<sup>3</sup>), especialmente para as cidades costeiras, já existem no nordeste em Fernando Noronha. No caso da região metropolitana de São Paulo, com uma queda de 700 metros custos de energia seriam significativos, também os custos de manutenção e impactos ambientais pouco são claros, mas existem iniciativas nesse sentido. A crise abriu espaço para uma ampla gama de inovações e soluções de tecnologia, dispositivos para diversos fins expressando enorme criatividade da população. A crise permitiu o surgimento de outros “business” e “serviços” de venda do chamado “gerenciamento de energia” por especialistas que oferecem o serviço, independentemente da classe. Também foram detectados cerca de 15.000 fraudes, abertos 147 procedimentos policiais, gerando desvios de milhões de litros de água (o suficiente para abastecer uma cidade de 300 mil pessoas). Por outro lado, estima-se em 500.000 ligações irregulares em áreas periféricas (eles são chamados gatos). Em estados como Rio de Janeiro, onde apontam que há 10 anos tinha 4 favelas controladas por narcotráfico ou “milícias” e hoje seriam 146, ali o “serviço de água” é controlado pelos chamados “manobreiros” que cobram suas taxas.

Além de todos estes aspectos a crise mostrou a necessidade de gestão integrada dos usos múltiplos, monitoramento e informações técnicas à mão e efetivo uso pelos gestores. Estabelecer prioridades; abastecimento humano e animal, energia, agricultura, recuperação de mananciais e cursos de água, etc. A crise colocou sobre a mesa a necessidade de uma maior coordenação intersectorial dentro do próprio estado. Foi explicitado o descuido dos mananciais, o processo de deterioração e falta de conservação, proteção e recuperação de matas ciliares nas cabeceiras e área de proteção de mananciais. No caso brasileiro é enorme desafio para ajustar o funcionamento das responsabilidades interinstitucionais com frágil agilidade operacional e tendência a se fecharem em “quadrados estanques”. A demanda por preservação das nascentes deu força ao debate de “Pagamento de Serviços Ambientais-PSA” para quem cuida de áreas de produção de água. A crise tam-

bém explicita a importância de um controle efetivo da autorização (outorga) para o uso de água como ferramenta de gestão, cadastro atualizado e monitoramento do uso da água, o controle da enorme quantidade de poços subterrâneos e seu uso irregular o que aumenta o perigo de contaminação das águas subterrâneas. A exigência de um papel protagonista dos municípios para enfrentar crise, pois é o município o titular do “poder concedente” para o abastecimento, saneamento e resíduos sólidos. Na conjuntura da crise surgiram várias iniciativas de reenquadramento de corpos d’água, bem como algumas ações municipais para reduzir o consumo e se a intervenções de emergência eficaz.

Em suma, se vislumbra um vasto campo de especialidades técnicas econômicas, engenharia social, políticas e culturais em torno da questão da água e da segurança hídrica nos próximos anos. Fortalecer a conexão água e segurança alimentar, geração de energia e segurança hídrica para as grandes cidades. Pessoas concentradas nas grandes cidades, sem consciência da conexão sistêmica e interdependência de seu território, cada vez mais distante das fontes de abastecimento de água e dos recursos naturais, estão vulneráveis. Suas necessidades tendem a ser objeto conflitos, negócios, oportunismo e até populismo imediatista, problema que nos faz ser cada vez mais vigilantes ao abordar a questão com justiça, equilíbrio, transparência e disponibilidade de informação sistemática. Não se pode decidir quem vai ter ou não água em base a votações do “sim” ou do “não”, ou pela força. É necessário estar alerta para não cair como outras civilizações no passado na “tragédia dos usos comuns”, mas propugnar métodos de mediação, pactuação e da cultura de paz.

---

WALTER TESCH · Sociólogo e Jornalista. Foi Subprefeito de Parelheiros, área de mananciais da cidade de São Paulo (2005-2009), Coordenador Adjunto da Operação defesa das Águas (2009-2011) Coordenador de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (2011-2015), membro do Conselho de Administração da SABESP (2011-2015). Diretor de Gestão Descentralizada da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (2017).



# Os novos prefeitos e a construção de cidades sustentáveis<sup>1</sup>

MARCOS VINÍCIUS DE CAMPOS

## RESUMO

■ O presente artigo pretende fazer uma incursão sobre o papel dos prefeitos no planejamento e construção de cidades mais prósperas, solidárias, democráticas e sustentáveis, apontando os desafios dos gestores municipais diante da grave crise econômica e da necessidade de construir coletivamente junto com a sociedade civil as prioridades de investimentos sociais tendo como foco uma visão de futuro, além de citar algumas iniciativas transformadoras que surgem do empreendedorismo social voltado ao fortalecimento dos processos políticos democrático, como em governos inovadores, para contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas inclusivas, transformadoras e sustentáveis. Além disso, demonstrar que devem se pautar por uma gestão extremamente cuidadosa dos recursos públicos e construir coletivamente junto com a sociedade civil organizada as prioridades de investimentos sociais em uma visão de futuro estruturando uma governança apoiada por uma competente equipe técnica que se comprometa com essa visão e as mudanças necessárias para alcançá-la. Experiências e iniciativas voltadas à construção de cidades mais humanas, inteligente e sustentáveis proliferam no Brasil e podem servir de referência para esse processo.

---

1 Colaboraram com este artigo membros da rede de lideranças políticas RAPS. A RAPS é uma entidade civil, sem fins lucrativos, de natureza apartidária, com pluralidade ideológica, cuja missão é contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e do processo político brasileiro através da identificação e apoio a lideranças políticas comprometidas com os princípios e valores da ética e da sustentabilidade.

## ABSTRACT

■ This article intends to address the role of mayors in the planning and construction of more prosperous, solidarity-based, democratic and sustainable cities, indicating the challenges to be met by municipal managers vis-à-vis the serious economic crisis and the need to establish priorities jointly with civil society, in terms of social investment with a focus on a vision for the future, in addition to mentioning some transforming initiatives. These initiatives are the outcome of social entrepreneurship directed towards the strengthening of democratic political processes, as well as in innovative administrations, in order to contribute to the formulation and implementation of inclusive, transforming and sustainable public policies. In addition, [the article aims] to demonstrate that these processes must be guided by an extremely careful management of public resources. There is also a need to build – together with civil society – the priorities in terms of social investment with a vision of the future, structuring a type of governance supported by a competent technical team imbued of such a vision and the necessary changes to achieve it. Brazil shows a proliferation of experiences and initiatives oriented towards the construction of more human, intelligent and sustainable cities, and these examples may be used as a reference in the process.

## I. CIDADES E DEMOCRACIA

■ A construção de sociedades prósperas, solidárias, democráticas e sustentáveis resulta de escolhas, comprometimento, engajamento e ações. A transição para uma sociedade sustentável requer a presença de condições interdependentes, especialmente: governos nacionais e subnacionais capazes de planejar e implementar políticas públicas alinhadas à sustentabilidade, mercados regulados e empresas responsáveis social e ambientalmente, sociedade civil mobilizada e participativa, com uma cidadania ativa, e promoção da educação de qualidade.

Ao tratar do tema da sociedade civil mobilizada, a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS reconhece que apenas com a presença de cidadãos conscientes e ativos politicamente será promovida a transformação social na escala e na velocidade desejadas. Em um país urbano como o Brasil suas cidades e territórios representam os principais espaços de participação e organização social e oferecem relevante oportunidade para concretizar esse salto civilizatório por meio da ação política local.

Com base nas evidências disponíveis, a RAPS aponta, desde a sua fundação, que a baixa qualidade da governança política de nosso país, especialmente em cidades e territórios, impacta diretamente no desenvolvimento econômico e social e resulta em desperdício de oportunidades e desesperança. A disfuncionalidade da governança política do país está cada vez mais evidente. O desafio à nossa frente é desenhar e apresentar os elementos de uma nova governança e as lideranças capazes de promover as mudanças necessárias.

Os municípios brasileiros têm competências constitucionais relevantes para contribuir com o desenvolvimento nacional e global. No entanto, é notória a dificuldade da afirmação de uma cultura e de uma prática de planejamento de longo prazo na esfera local de governo, em grande medida associada a dificuldades de pesquisa, de acesso à informação qualificada, de recursos humanos tecnicamente preparados e de recursos financeiros.

Os processos participativos para a formulação e a implementação de agendas efetivas no nível local oferecem uma oportunidade estratégica para repensar os processos de governança política tradicionais e fomentar práticas inovadoras. A governança que deve emergir desses processos precisa reconhecer, de um lado, os limites para a ação dos governos locais e, de outro, o poder e a vitalidade que repousam na sociedade. Assim, ao ter a capacidade de criar, habilitar e encorajar a participação dos cidadãos, as instituições de governo local fornecem um fórum de grande potencialidade para alcançar um novo acordo político entre Estado e sociedade civil.

Nesse sentido, a ação política local pode – por meio de processos, metodologias e ferramentas de participação – identificar necessidades e aspirações em cada comunidade, estruturar uma visão de futuro, indicar e implementar agendas representativas, inclusivas e sustentáveis. O contínuo aperfeiçoamento da democracia somente se realiza por meio de uma sociedade mobilizada e participativa, que se responsabiliza e assume tarefas, e de um governo e um legislativo local alinhados com elas e comprometidos.

O planejamento das cidades é hoje reconhecido como central para o sucesso de uma transição para uma sociedade economicamente próspera, socialmente justa e ambientalmente equilibrada. As cidades respondem por cerca de 60% do consumo global de energia, e são responsáveis por mais de 70% das emissões globais de gases de efeito estufa (Banco Mundial, 2016). O Brasil é o país mais urbanizado da América Latina, com 85% da população em áreas urbanas, percentual que deve chegar a 90% até 2020 (ONU-HABITAT, 2012). O crescimento da população urbana traz novos e complexos desafios aos gestores locais e à sociedade como um todo.

O espaço local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas. Como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, o poder local implica alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Para os prefeitos brasileiros, fortalecer esse sistema de consensos é fundamental para lidar com a drástica queda de receitas decorrente da crise econômica e para promover a aproximação dos cidadãos da política institucional, hoje desacreditada em decorrência de sucessivos escândalos trazidos à tona nos últimos anos.

Às lideranças políticas – da sociedade civil, autoridades eleitas ou gestores públicos – cabe compreender e se capacitar sobre oportunidades de influenciar a tomada de decisões públicas, a implementação da visão de futuro e da agenda de curto prazo, além do monitoramento desse processo por meio do engajamento cívico. São oportunidades de fortalecimento da democracia na medida em que conduzem a políticas públicas capazes de lidar com os problemas complexos que emergem no contexto local e possibilitam tornar esses ambientes, e a própria democracia, mais sustentáveis.

Portanto, os prefeitos eleitos em 2016 têm a grande oportunidade de criar novas bases de governança política a partir do comprometimento da sociedade civil. É desse comprometimento que devem surgir soluções inovadoras e legítimas para os grandes desafios que hoje se apresentam para o avanço de agendas de desenvolvimento local para os municípios brasileiros.

## 2. CIDADES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

■ Para compreender a transformação social necessária para a transição rumo a uma sociedade sustentável, é fundamental olhar o histórico do planejamento urbano e desenvolvimento das cidades e territórios. Um passado marcado por encontros de escala mundial e por avanços no quadro institucional nacional.

A primeira grande conferência sobre o tema foi organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), realizada em Estocolmo entre 5 e 16 de junho de 1972, com o objetivo de discutir as consequências da degradação ao meio ambiente decorrente do desenvolvimento econômico. A Declaração de Estocolmo deu grande enfoque ao planejamento para conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e conciliar as diferenças entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de garantir as condições ambientais.

Para discutir e aprofundar os princípios da Declaração de Estocolmo a ONU promoveu, em junho de 1976, em Vancouver, no Canadá, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. O evento resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, cujo foco foi a integração harmoniosa, a redução das disparidades entre áreas rurais e urbanas, urbanização ordenada a partir de estratégias de planejamento espacial, padrões mínimos progressivos e participação da comunidade. Entre seus princípios gerais, a declaração defendeu melhorar a qualidade de vida por meio de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) se estabeleceu em 1978, justamente como resultado da Conferência Habitat I, encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas.

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, ou Cúpula da Terra, por ter mediado acordos entre os chefes de Estado presentes. Os 179 países participantes acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, que é a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado para expressar o desejo de mudança para um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI.

A Agenda 21, em seu capítulo 28, exorta as autoridades locais a desenvolverem uma *Agenda 21 Local* para conceber planos de ação que, resolvendo problemas locais, ajudem a alcançar resultados globais<sup>2</sup>. A partir de sua implementação continuada em diversas cidades do mundo, a Agenda 21 Local se tornou um dos legados permanentes da Rio 92.

Apesar de não haver uma ‘receita’ pronta, existem alguns ingredientes que são comuns em todas as experiências bem-sucedidas de Agenda 21 Local. Durante o Programa Comunidades Modelo, desenvolvido durante três anos pelo ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, 14 cidades do mundo identificaram sete princípios que podem ser aplicados por qualquer comunidade que esteja implementando um processo de Agenda 21 Local<sup>3</sup>:

---

2 Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

3 Fonte: <http://www.agenda21local.com.br/principios.php>

- Parcerias: é indispensável que haja um grupo de parceiros/fórum representativo de todos os setores e interesses do município, que possa estabelecer alianças para a responsabilidade coletiva, a tomada de decisões e o planejamento;
- Participação e transparência: todos os setores da sociedade devem estar envolvidos no planejamento para o desenvolvimento sustentável, e todas as informações relativas ao processo de planejamento da Agenda 21 Local devem ser de fácil acesso ao público em geral;
- Abordagem sistêmica: é importante que o processo de Agenda 21 Local esteja ligado ao processo oficial de planejamento do município. Para isso, é útil instituir comitês intersecretariais e grupos de trabalho para tratar do processo de planejamento dentro do município;
- Preocupação com o futuro: os planos e ações para o desenvolvimento sustentável se referem a tendências e necessidades de curto (emergenciais) e longo prazo (transformadoras);
- Responsabilidade: a vontade política é essencial para o processo da Agenda 21 Local, para que ela seja integrada às estruturas, políticas e planos municipais;
- Equidade e justiça: o desenvolvimento deve ser ambientalmente seguro, socialmente justo e economicamente bem distribuído;
- Respeito aos processos ecológicos: todos os cidadãos devem aprender a viver dentro da capacidade de regeneração dos recursos do planeta.

Em 2000, a Comissão da Carta da Terra, uma entidade internacional independente, concluiu e divulgou um novo documento, cuja redação envolveu o mais inclusivo e participativo processo associado à criação de uma declaração internacional. Esse processo é a fonte básica de sua legitimidade como um marco de guia ético. A legitimidade do documento foi fortalecida pela adesão de mais de 4.500 organizações, incluindo vários organismos governamentais e organizações internacionais.

São princípios da Carta da Terra<sup>4</sup>: (i) respeito e cuidado com a comunidade, com a vida e com a integralidade ecológica (sociedades sustentáveis); (ii) justiça ambiental, social e econômica; (iii) cidadania ativa e (iv) democracia participativa, não violência e paz.

Nesse mesmo ano de 2000, as Nações Unidas convocaram sociedade civil e governos a olharem com atenção para alguns desafios que o planeta enfrentava e convidou todos a se engajarem em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do

---

4 Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf)

Milênio (ODM)<sup>5</sup>: metas a serem atingidas até o ano de 2015. São oito objetivos internacionais comuns (com 18 metas e 48 indicadores), mas neles não há nenhuma referência específica ao planejamento das cidades e territórios humanos.

No âmbito nacional, representando uma nova ordem jurídico-urbanística, o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) constitui uma legislação sofisticada, derivada da primeira Constituição brasileira posterior ao restabelecimento da democracia no país. Ao reconhecer a função social da propriedade, o protagonismo dos municípios na regulação e planejamento do uso do solo e a segurança na posse de famílias estabelecidas em áreas urbanas após cinco anos e sem oposição, o Estatuto promove um avanço sem paralelos no processo da reforma urbana no Brasil e, ao mesmo tempo, constitui-se como referência internacional<sup>6</sup>.

Depois, em 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades, a temática urbana assumiu uma escala importantíssima, com a instituição de um modelo de governança participativo e democrático, desenho de várias políticas setoriais, avanços legais, execução de políticas robustas de investimento, e várias ações de capacitação<sup>7</sup>.

Em maio de 2007, foi lançado o Movimento Nossa São Paulo, importante iniciativa da sociedade civil decorrente da constatação de que é necessário promover ações que possam recuperar os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa para a sociedade. Em 2010 o Movimento lança a plataforma Cidades Sustentáveis e, em 2011, o Programa Cidades Sustentáveis, que tem como principal instrumento um conjunto de indicadores associados a agenda das cidades sustentáveis, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar as cidades brasileiras para o tema.

Ainda no cenário internacional, em agosto de 2015, foram concluídas as negociações que culminaram na adoção, em setembro daquele ano, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>8</sup>, presentes no documento conhecido como Agenda 2030. Trata-se de resultado de acordos elaborados na III Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Conferência Rio +20), em 2012.

5 Disponível em <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

6 Fonte: ROSSBACH, A. (org.). *A velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos da lei*. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

7 Idem ao anterior.

8 Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Seguindo mandato emanado da Rio +20, os 17 ODS deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030, sucedendo e atualizando os ODM. O objetivo 11 prevê: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

De modo a aprofundar os debates e incorporar princípios e ações desses diversos documentos anteriores, realizou-se em Quito (Equador), em 2016, a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Sustentável – Habitat III, encontro importante no qual foi aprovada a “Nova Agenda Urbana”<sup>9</sup>. Esse documento aponta o grande desafio que é implementar estratégias de urbanização sustentável a nível global. A Nova Agenda Urbana propõe a aproximação de Estados-Membros, organizações multilaterais, governos locais, setor privado e a sociedade civil, estabelecendo, também, uma visão de longo prazo, integrada e centrada nas pessoas, alinhada com os ODS e o Acordo de Paris<sup>10</sup>. Ela se compromete a capacitar os governos locais na liderança do desenvolvimento sustentável, apoia uma postura proativa para reforçar a resiliência e engloba conceitos como eficiência de recursos, economia circular e abordagens baseadas em ecossistemas.

Com o intuito de melhorar as práticas sustentáveis, a Nova Agenda Urbana é um documento orientado para a ação e apresenta, como principal avanço, a instituição do Direito à Cidade, ou seja, todos que habitam a cidade têm direito à condição de vida adequada, à participação pública na definição dos principais interesses da cidade, e a proteger a memória, a identidade e a cultura das cidades<sup>11</sup>.

Todas essas iniciativas propositivas constituíram o que de melhor a comunidade global produziu nas últimas décadas sobre a implantação de cidades e sociedades sustentáveis, além de importantes iniciativas nacionais.

No entanto, ainda continuamos a assistir à crise social e ambiental imperar no planeta e nos municípios. Onde está o entrave? O que falta para que se consiga colocar em prática o que há muito está claro e previsto nos tratados?

Para a elaboração de agendas para o desenvolvimento sustentável, a premissa é reunir atores relevantes da realidade local, considerando que há diferentes níveis

---

9 Fonte: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>

10 Adotado na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris, trata-se de novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças.

11 Fonte: [http://polis.org.br/wp-content/uploads/PROJETO436\\_Nelson-Saule-J%C3%BA-nior.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/PROJETO436_Nelson-Saule-J%C3%BA-nior.pdf)



de cultura de participação. Uma convocação mais direta da participação cidadã é capaz de alterar essa cultura vigente e transformar os processos de planejamento em algo mais concreto e viável para implementação.

É, portanto, a ação política que transfere a perspectiva global dos tratados internacionais para o nível local. A RAPS entende que a ação política é o caminho para o avanço. Isso é dizer, conseqüentemente, que a atuação das lideranças em iniciativas de engajamento das comunidades locais com o poder público, para que se apropriem do conceito de sustentabilidade e se responsabilizem por suas escolhas, é que permitirá a transição rumo às sociedades sustentáveis que desejamos.

### 3. O CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

■ Embora sejam inegáveis os avanços econômicos e sociais que ocorreram no Brasil desde a redemocratização, em 1988, as escolhas e decisões de nossas lideranças políticas, ou a falta delas, legaram uma governança política crescentemente disfuncional, traduzida hoje em impasse político o com esgotamento do presidencialismo de coalizão, hiperfragmentação dos partidos transformados em instrumentos de projetos de poder e de barganha, regulação invasiva e sem estratégia – incapaz de estimular o investimento, o empreendedorismo e o crescimento – e um Estado com graves problemas de inchaço e inépcia, que não consegue estruturar serviços públicos básicos de qualidade.

Os colapsos dos últimos governos mostraram ao País que nossas lideranças políticas falharam não apenas em sua tarefa básica de encontrar soluções e fazer o governo funcionar, mas em sua capacidade de formular um projeto ou mesmo uma visão de País. A conjugação de fatores como o colapso fiscal e administrativo dos governos estaduais, mergulho recessivo, alta da inflação, desemprego, recuo das políticas de proteção social, prisão e perseguição criminal de empresários e lideranças políticas, fragilizou e instabilizou o sistema político e a própria democracia, colocou em xeque o pacto político da Nova República e trouxe elementos de incerteza quanto aos rumos do País.

É nesse contexto de profunda crise que ocorrem as eleições municipais de 2016, com o governo Temer instalado em maio de 2016. Acorado, inicialmente, numa ampla base política de sustentação no Congresso Nacional que passa a incluir a antiga oposição ao governo Dilma (PSDB, DEM e PPS), o governo Temer busca retomar o protagonismo ao propor uma agenda com foco na reorganização fiscal do governo federal, na recuperação das empresas e bancos públicos e na reorientação econômica do País; a adoção, por 20 anos, de um teto para

os gastos públicos (PEC 241); a Lei da Terceirização; e as reformas trabalhistas e previdenciárias.

Após um ano do novo governo, acossado pela persistente recessão e as inúmeras denúncias de corrupção, os prognósticos iniciais otimistas com o governo Temer se dissipam e volta a instabilidade dos tempos de impeachment.

É fundamental destacar que a crise vivenciada pela democracia representativa no Brasil e no mundo tem seu cerne no descompasso entre as aspirações da população e a capacidade das instituições políticas de endereçar e responder às exigências e demandas coletivas. As crescentes expectativas estão diretamente associadas à emergência do protagonismo dos indivíduos nas esferas públicas e privadas.

Até a década de 1960 as aspirações e reivindicações da sociedade eram legitimamente processadas pelas instituições políticas e as pessoas se sentiam representadas e atendidas pela ação governamental. Esta estabilidade social apoiava-se na presença de governos nacionais fortes, rígida regulação econômica da economia e dos mercados e numa estrutura de representação social. A irrupção de uma série de reivindicações, nos Estados Unidos e na Europa, contra esses valores, contra as autoridades estabelecidas e em defesa da liberdade de escolha de seu próprio modo de vida, daria o início a um novo período marcado pelo espírito reivindicativo e de rebeldia que provocaria mudanças culturais, sociais e políticas profundas nas sociedades desenvolvidas e influenciaria uma geração de jovens criativos e inovadores. Essa geração contribui também com a revolução tecnológica nas comunicações, abrindo o caminho para um mundo cada vez mais globalizado que permitem o compartilhamento e a conectividade das pessoas cada vez mais capazes para agir individualmente e influenciar a sociedade. O encurtamento do tempo e do espaço influenciaria a economia, a cultura e a política e abriria o caminho para uma nova esfera pública ancorada nos novos sistemas de comunicação (redes sociais) em substituição da esfera pública mediada pelas instituições políticas tradicionais. O impacto desse processo – novas tecnologias, conectividade e emergência de uma cidadania global – seria devastador: sistemas políticos fechados ruiriam (URSS) e a integração global dos mercados se aceleraria com o fortalecimento das empresas globais em detrimento dos Estados nacionais.

A globalização, ao permitir o maior fluxo de bens, capitais e pessoas, reduz o poder dos Estados nacionais e, ao estimular o fluxo de informações, ideias e valores, fortalece o indivíduo. Os Estados nacionais impotentes e incapazes de garantir segurança e estabilidade em face de crises e ameaças globais são confrontados por cidadãos cada vez mais ativos e participativos. Com voz e influência, a cidadania emergente entrelaça o local e o global e se choca com a democracia

representativa restrita. Problemas globais exigem respostas globais, e no âmbito local os problemas imediatos afloram e precisam ser resolvidos.

É nesse contexto de profundas transformações provocadas pelas inovações tecnológicas (redes sociais) nos indivíduos, sociedade e instituições que se deve refletir sobre a dinâmica da política brasileira. Uma primeira conclusão é de que crise da democracia representativa irá aumentar no País, com demandas por maior participação direta pela população. É inegável que vida partidária está bloqueada à participação e à discussão de novos atores, sem espaços de debate sobre a política e as políticas públicas.

Em segundo lugar, a despeito de certo desgaste na mídia, Lula continua figurando como protagonista das intenções de votos para eleições 2018, mesmo com sua condenação em primeira instância. O encolhimento do PT, testemunhado nas eleições municipais de 2016, e a crise na liderança de seu principal adversário, PSDB, possivelmente levará ao fim da bipolarização existente desde 1994, aumentando a fragmentação partidária e a possibilidade de novos protagonistas na campanha presidencial de 2018.

Em terceiro, com o fim da bipolarização, haverá uma reorganização dos diferentes campos políticos e um acirramento da disputa entre partidos por uma possível candidatura à frente. Nesse sentido, a reforma política<sup>12</sup> em debate no Congresso Nacional parece ter por objetivo limitar o potencial de disputa e atuação, na arena legislativa, dos partidos considerados pequenos.

Em quarto, a dinâmica de 2018 encontra-se ancorada também no desfecho do Governo Temer – cujas dificuldades não são pequenas e já foram apontadas anteriormente – e no suporte de grupos empresariais que têm o avanço da agenda de reformas como a única fiadora.

Por último, os desdobramentos da Operação Lava Jato – que já instaurou até o momento mais de 1.700 procedimentos – são incertos e podem atingir diretamente políticos do governo e de sua base, gerando instabilidade e comprometendo não somente suas principais figuras, mas novamente a capacidade do sistema político de dar resposta às demandas da sociedade.

Considerados estes elementos em seu conjunto, é razoável supor que a travessia até 2018 exige um debate franco, direto e claro sobre propostas para a agenda de desenvolvimento do Brasil e não de mais ilusões. Provavelmente teremos novamente uma eleição aberta com a presença de vários candidatos com potencial de disputar o direito de ingresso no segundo turno das eleições.

---

12 PEC 282/2016.

#### 4. ELEIÇÕES DE 2016 E OS DESAFIOS DOS PREFEITOS

■ Não haverá avanços na sustentabilidade econômica, social e ambiental sem ação política. Política e sustentabilidade estão, numa sociedade democrática, profundamente interligadas. Em um país como o Brasil, em profunda crise desde 2013, percebemos o quanto sociedades complexas dependem das regras do jogo político e de lideranças capazes de propor e encontrar soluções e fazer o governo funcionar.

A despeito de inúmeras importantes iniciativas de mobilização e participação da sociedade civil organizada e do surgimento de empresas mais responsáveis social e ambientalmente, é na política que se encontra a última fronteira da sociedade brasileira. Para muitos, adentrar neste território é difícil e mesmo perigoso, mas o salto civilizatório que desejamos para o Brasil somente será possível por meio de uma forte incidência na política institucional.

As eleições de 2014 e 2016 confirmaram o surgimento de novos campos e atores políticos. Tivemos nesses dois pleitos o surgimento de seis novos partidos: em 2014, PSD, PROS e SD; e, em 2016, PMB, REDE e NOVO. A defesa intransigente da ética e da transparência passou a ser cobrada dos agentes políticos no rastro do maior escândalo de corrupção da história republicana. Campanhas e mandatos são crescentemente fiscalizados e desafiados. Assim, os “não políticos” começam a ganhar visibilidade e força entre os eleitores brasileiros, principalmente os que representam gestores privados bem-sucedidos em suas empresas, bem como artistas e personalidades da mídia em geral. Chamados de “políticos outsiders”, alcançaram poderes tanto no Congresso Nacional quanto em grandes cidades e regiões metropolitanas.

As eleições de 2016, em particular, apontam para algumas mensagens dos eleitores. Primeira, forte reação e punição ao PT, como demonstra o encolhimento das prefeituras (de 638 para 254) e eleitores sob administração de seus prefeitos. Segunda, fortalecimento do PSDB, cujo crescimento em número de prefeituras foi da ordem de 15,5%. Terceira, fim da bipolarização política dos últimos vinte anos entre PT e PSDB. Quarta, enfraquecimento do campo de esquerda e centro esquerda. Quinta, fortalecimento de um campo político de direita, especialmente no Rio de Janeiro. Sexta, o crescimento de partidos de centro e centro-direita indica que se a atual coalizão ou base de apoio ao governo federal conseguir bons resultados em termos de recuperação econômica, o eleitorado poderá apoiar nas urnas um candidato da continuidade. Sétima, diferente do que tem se propagado em relação às abstenções, número de votos branco e nulos, o eleitor tem compa-

recido às urnas tanto quanto nas eleições anteriores apesar do descontentamento em relação aos políticos e partidos.

No quadro final de prefeitos eleitos, verifica-se que o PSDB teve o melhor resultado na disputa pelo comando das capitais brasileiras. Como resultado final nas capitais temos o seguinte quadro: PSDB (7), PMDB (4), PDT (3), PSB e PSD (2), PRB, PHS, DEM, PMN, PPS, PCdoB, PT e REDE (1).

Pode-se destacar ainda o grande número de reeleitos (14 dos 26 prefeitos de capitais, sendo apenas uma mulher), a ausência de negros na chefia do executivo das capitais brasileiras, e a existência – pela primeira vez – de dez partidos com prefeitos eleitos em capitais.

Há grandes desafios econômicos e políticos aos novos gestores: queda significativa das receitas públicas; despesas de pessoal crescentes e descontroladas; crescente demanda por serviços sociais. Destaque-se ainda que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), considerado a principal receita dos municípios brasileiros, vem sofrendo constantes quedas nos valores repassados às prefeituras. Além das reduções, os cofres municipais de todo o Brasil perderam cerca de R\$ 122 bilhões devido às desonerações de impostos sobre a produção de carros e produtos eletrônicos ocorridas entre os anos de 2008 e 2014<sup>13</sup>, em estudo feito pela Confederação Nacional dos Municípios. Além disso, com a política de desoneração para exportações brasileiras, a CNM (Confederação Nacional dos Municípios) aponta que os municípios deixaram de receber via FPM cerca de R\$ 179 bilhões de reais, entre 2006 e 2015.<sup>14</sup>

Os valores dos programas federais estão defasados, sem nenhuma perspectiva de reajuste por parte do Governo Federal. O Congresso Nacional origina obrigações aos Municípios, como o aumento de pisos, sem indicar a fonte pagadora. Já o Estado atrasa constantemente o repasse de recursos relacionados aos convênios e programas firmados entre o ente municipal e estadual, a exemplo a verba do Transporte Escolar de alunos residentes na Zona Rural, entre outros. Por exemplo, o reajuste do piso salarial dos professores deve ser feito pelos municípios, mas o repasse do Governo Federal não aumentou nos últimos anos: com dados da CNM, em 2017, o reajuste do piso salarial foi de 7,64%, acima do INPC de

13 Estudo disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Os%20impactos%20das%20desonera%C3%A7%C3%B5es%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20no%20FPM%20.pdf>

14 Estudo disponível em: [http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao/links/25042017\\_A\\_perda\\_municipal\\_com\\_as\\_desonera%C3%A7%C3%B5es\\_nas\\_exporta%C3%A7%C3%B5es\\_US.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao/links/25042017_A_perda_municipal_com_as_desonera%C3%A7%C3%B5es_nas_exporta%C3%A7%C3%B5es_US.pdf)

2016, de 6,5%; já o crescimento da receita do Fundeb para 2017, em relação a 2016, estimado pelo governo federal, é de 3,27%.

Ao mesmo tempo, o governo federal se empenhou para aprovar no Congresso Nacional a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita, por vinte exercícios financeiros, o crescimento das despesas da União à inflação do exercício anterior. E reajustou o salário mínimo para 2017 pelo INPC.

Entre 2010 e 2017, o INPC acumulado foi de 51,50% e o crescimento da receita do Fundeb, de 61,79%. No mesmo período, o piso dos professores foi atualizado em 124,49%. Já o reajuste do salário mínimo nacional foi de 83,73%.

As prefeituras estão sendo obrigadas a cortar serviços. A entrada em vigor da PEC do Teto limita os gastos públicos do governo, que por 20 anos só serão corrigidos pela inflação. É preciso um forte ajuste nas contas públicas e há pouco espaço para o aumento de impostos.

Nesse contexto, o investimento em planejamento é crucial para redução de despesas não prioritárias e para a eficiência na aplicação dos recursos financeiros disponíveis. O planejamento deve ser participativo e fixado no curto, médio e longo prazos. Deve-se planejar onde o município e seus habitantes desejam chegar nos próximos anos e estabelecer as metas que se buscará atingir em todos os temas relevantes ligados à administração pública municipal – com priorização daquelas consideradas mais relevantes. Sem metas não há gestão municipal.

É preciso que as metas sejam originadas da formulação estratégica participativa, onde todos atores da sociedade sejam representados e possam participar da sua elaboração e construção (parlamento municipal, entidades do terceiro setor, cidadãos comuns, tudo coordenado pela equipe técnica do Poder Executivo). As metas fixadas devem ser expostas aos munícipes com o máximo de transparência, para que todos possam monitorar o seu devido cumprimento. Cabe ao maior líder municipal, que é o Prefeito, buscar a cooperação e a união de todos os cidadãos locais para a concretização das metas democraticamente estabelecidas.

É fundamental também fixar indicadores simples e transparentes para medir numericamente o desempenho de todos os programas e projetos fixados no planejamento estratégico. Os indicadores serão decisivos para que sejam corrigidas eventuais anomalias e desvios. Isto também permitirá que sejam feitas melhorias contínuas em todas as esferas de atuação municipal. Não basta planejar. É decisivo monitorar constantemente a execução de cada meta fixada.

A política deve dar a direção e estabelecer as prioridades do governo municipal dentro da formulação estratégica estabelecida. Todavia, a execução das ações planejadas, para atingir as metas fixadas, deve ser delegada para profissionais es-

táveis, competentes e bem treinados. Os agentes estatais municipais incumbidos da execução devem ter seu desempenho avaliado periodicamente. Os mesmos precisam ser continuamente cobrados para atingir as metas propostas na formulação estratégica.

## 5. CONCLUSÃO – A CRISE COMO OPORTUNIDADE

■ O ano de 2017 traz oportunidades para o Brasil começar a sair da crise. Os novos prefeitos e vereadores podem redesenhar as políticas públicas, governos e parlamentos locais. Para avançar nas cidades e trazer mudanças reais nas vidas das pessoas, a gestão pública deve ser extremamente cuidadosa no uso dos escassos recursos públicos, garantir total transparência e atuar de forma ética e responsável. A sociedade civil deve se organizar para construir coletivamente as prioridades de investimentos sociais em uma visão de futuro e estruturar uma governança para que haja o comprometimento institucional com essa visão e as mudanças necessárias para alcançá-la. Dentro desse contexto, a população deixa de ser apenas um usuário do serviço público e assume um protagonismo maior. Já o prefeito precisará de apoio maior de uma equipe técnica para compatibilizar o que é preciso fazer com as reais condições para isso.

Iniciativas voltadas à construção de cidades mais humanas, inteligentes e sustentáveis proliferam no Brasil e no mundo. É necessário olhar para as experiências e iniciativas que podem servir de referência para o processo de construção de cidades e territórios sustentáveis, em busca de cooperação e parcerias. Em primeiro lugar reafirmar o compromisso com a democracia e com a necessária participação dos cidadãos nas cidades. Em segundo lugar, buscar as ferramentas e metodologias de sensibilização, mobilização e engajamento da sociedade com o objetivo de fazer um diagnóstico e construir uma visão de futuro. Trata-se de uma ação da sociedade em parceria com o poder público. A implementação da visão de futuro através das políticas públicas e das ações da própria sociedade civil deve orientar a ação política local através de uma governança da cidade. Com esse objetivo a RAPS criou o projeto “Empreendendo Cidades e Territórios Sustentáveis” disponibilizando um guia de referências de organizações, metodologias, ferramentas e casos concretos de ações locais significativas (disponível em [www.raps.org.br/biblioteca/empreendendo-cidades-e-territorios-sustentaveis/](http://www.raps.org.br/biblioteca/empreendendo-cidades-e-territorios-sustentaveis/)).

A partir dessa iniciativa, pretende-se fomentar a abordagem criativa e flexível para o desenvolvimento dos municípios elencando fases e processos indispensáveis a uma ação política comprometida com os valores da transparência, da ética

e do desenvolvimento sustentável, que passam necessariamente por garantir a diversidades de atores, dar vozes aos excluídos, promover seu empoderamento, garantir o reconhecimento do espaço urbano como espaço de encontro entre os diversos e de potencial para a conciliação sobre objetivos e desejos compartilhados.

Baseando-se nas experiências das cidades de Sobral – CE, Três Lagoas – MS, e Maringá – PR, buscamos inspirar iniciativas em nossa rede de lideranças e estimular iniciativas transformadoras, que surjam tanto no ecossistema do empreendedorismo social voltado ao fortalecimento dos processos políticos democrático, como em governos inovadores, para contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas inclusivas, transformadoras e sustentáveis.



# Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO  
GUSTAVO ADOLFO PEDROSA DALTRO SANTOS  
RENATO BRIZZI

## RESUMO

■ Este artigo pretende desenvolver o tema dos arranjos federativos no Brasil, dando ênfase à figura dos consórcios públicos intermunicipais e às possibilidades de sua atuação enquanto instrumento estratégico para a promoção da política de educação.

## ABSTRACT

■ The article intends to study the topic involving federative arrangements in Brazil, emphasizing the aspects of inter-municipal public consortiums and their possibilities as strategic instruments for the promotion of educational policy.

## I. O FEDERALISMO NO BRASIL E OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

■ Com a proclamação da República, em 1889, o Brasil adotou a Federação como estrutura de Estado, inspirada nos EUA e na Suíça. A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, abandonou, do ponto de vista formal, o modelo de Estado unitário e imperial herdado de Portugal. Porém, do ponto de vista da cultura política, passados mais de 120 anos, a Federação brasileira ainda não superou a tendência centralizadora do poder no Governo Federal.

Basta comparar a distribuição do bolo tributário entre os três níveis de governo, levando em conta o percentual do gasto público total que cabe à União depois das transferências para os estados e municípios. No Brasil, muito centralizador, a União fica com 60% dos recursos públicos nacionais, enquanto que nos EUA este percentual está na casa dos 46%, e na Alemanha no entorno de 41%, ou seja, nestas duas federações mais maduras e descentralizadas, menos da metade.<sup>1</sup>

Uma explicação para este contraste pode ser dada pelos distintos “espíritos” orientadores da política dos países anglo-saxões e dos países latinos. Os primeiros possuem culturas ancestrais de caráter tribal que deram origem às nações da Europa central e do norte, com suas respectivas estruturas de Estado de perfil mais horizontal e descentralizado, fundadas nos costumes comunitários locais.

Em contraste com os países anglo-saxões o “espírito” imperial se desenvolveu mais fortemente na Itália, França, Espanha e Portugal. O Brasil seguiu cultivando a mesma tendência centralizadora da península ibérica e esta é, certamente, uma das razões para conservarmos tamanha concentração de poder no plano federal, mesmo no contexto de um Estado Democrático de Direito, formalmente republicano e federativo, segundo a Constituição Federal de 1988, que no próximo ano irá completar 30 anos.

Na primeira metade do século XX, o acirramento dos conflitos ideológicos entre concepções socialistas e liberais de Estado contribuíram para uma maior ou menor concentração do poder político nas mãos do governo central. Esteve em jogo o princípio da subsidiariedade que, quando aplicado à Federação, afirma que o governo federal não tem o direito de intervir nos estados e municípios quando isso põe em risco as forças inovadoras e a autonomia dos governos subnacionais.

Este princípio tem origem no ensinamento social da tradição judaico-cristã e foi formulado pela primeira vez pelo papa Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada em 1931, em plena era dos regimes totalitários europeus. A encíclica ataca frontalmente a centralização do poder que tolhe a liberdade dos cidadãos e as expressões culturais e políticas das famílias, associações e comunidades locais, como de fato se observou nos regimes nacionalistas de tendência socialista.

O princípio da subsidiariedade, ao fim e ao cabo, quer proteger o dinamismo criativo e responsável das comunidades locais, tanto do ponto de vista político

---

1 Existem no mundo dezenas de países federados e pesquisas sobre os mesmos são feitas regularmente pelo Fórum das Federações (<http://www.forumfed.org/>), com sede no Canadá. Os percentuais acima indicados, por exemplo, foram apresentados em um estudo comparado denominado *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, de autoria de Anwar Shah e publicado pela McGill Queens Univ. Press, Canada em 2007.

como econômico. A Lei Fundamental de 1949, na Alemanha, consagrou a subsidiariedade em sua estrutura federativa altamente descentralizada e no princípio da autonomia política e administrativa municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) que também sustenta a chamada “economia social de mercado” fundada nas cooperativas, pequenas e médias empresas e nas caixas de poupança estaduais (*Länder Sparkasse*).

No Brasil, a ditadura civil de Getúlio Vargas, na década de 1930, e o regime militar-autoritário, que atravessou as décadas de 1960 a 1980, colocaram em xeque a federação e o processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1891. Por outro lado a Constituição de 1988 retomou os pressupostos da Constituição de 1946 e avançou no sentido de um Federalismo mais descentralizado e equilibrado.

Como bem se sabe a palavra “federação” vem do termo grego “*feodós*” que significa pacto.<sup>2</sup> Podemos entender a Federação como um processo dinâmico de pactuação e repactuação entre as esferas de governo que pode se dar na base de pequenos pactos *ad hoc* entre a união e os estados, ou entre estados e municípios. O ideal, no entanto, seria uma clara e estável distribuição de competências entre as esferas de governo, como ocorre em Federações mais estáveis.

De toda forma, desde 1988, vem se buscando dar uma maior projeção aos estados e aos municípios, não apenas do ponto de vista de descentralização de atribuições mas, sobretudo, de uma redistribuição dos recursos financeiros e de um compatível fortalecimento da capacidade de gestão dos governos subnacionais. Um dos entraves para este processo é a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata das competências comuns, e até hoje não foi objeto de deliberação no Congresso.

No lento processo de descentralização federativa no Brasil teve grande importância a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal 11.107/2005). Este instituto oferece o conforto jurídico necessário à cooperação entre os entes federativos que podem se unir em consórcios homogêneos, formados somente por municípios ou estados, ou por agremiações heterogêneas, envolvendo união, estados e municípios, ou apenas os dois últimos.

---

2 A propósito, muito se tem falado sobre a necessidade de se construir no Brasil um novo “pacto federativo”. A tese está correta e trata-se, fundamentalmente, de uma reforma do Código Tributário de 1967 no sentido de aumentar a capacidade de arrecadação própria de estados e municípios, como ocorre em federações mais maduras. Vale no entanto precisar que uma reforma do “pacto federativo” soa como pleonasma já que a palavra federativo já quer dizer pacto. Bastaria dizer “reforma federativa”.

Os consórcios intermunicipais têm se destacado em número e funções quando comparados com os consórcios interestaduais. A cooperação horizontal entre os entes federativos pode se dar, por exemplo, com grande sucesso, na gestão de bacias hidrográficas, resíduos sólidos, meio ambiente, saúde, transporte vicinal. Os desafios ainda são bastante grandes no campo da educação, tema central deste artigo, pois os sistemas municipais de gestão da educação ainda não se consolidaram totalmente no contexto da municipalização da educação infantil e do ensino fundamental.

Observando ainda as federações numa perspectiva internacional vale recordar que tanto a Alemanha como os EUA, já referidas, possuem uma instância de governo intermediária entre os municípios e os estados para dar conta das atribuições de caráter regional e intermunicipal: respectivamente, os *Landkreis* e os *Counties* (Carneiro & Dill, 2011).

Parece óbvio que toda e qualquer política pública cujo escopo ultrapassa as fronteiras de um município deveria ser assumida por uma instância superior de caráter intermunicipal. Este exercício, que começou a se fazer no Brasil, ainda na década de 1960, e se intensificou a partir dos anos 1980 e 1990, poderá ter um grande impacto no processo de descentralização federativa, na medida em que os governos locais passem a dar conta de modo mais efetivo, eficaz e eficiente das atribuições que foram municipalizadas, realizando tarefas juntamente com seus vizinhos, sempre motivados pelo bem comum e pela solidariedade.

## 2. POTENCIAL DA ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS COMO AUTARQUIAS INTERMUNICIPAIS

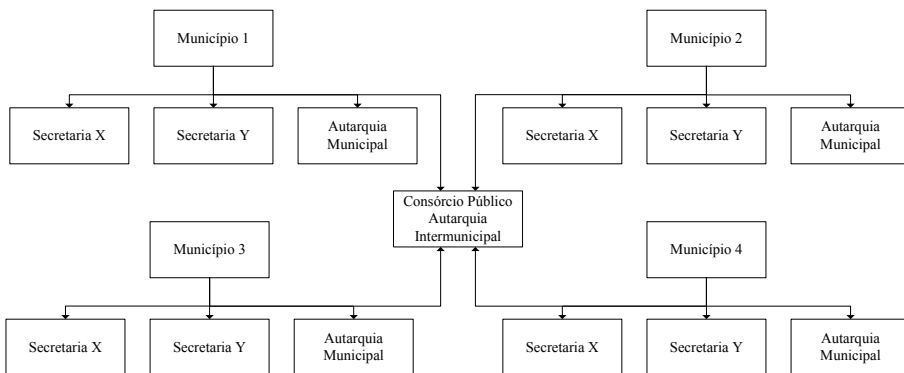
■ No contexto da cooperação regional, os municípios brasileiros estabeleceram, ao longo dos últimos anos, diversos tipos de governança e mecanismos de cooperação que permitiram organizar ações conjuntas, variando em seus graus de formalização e nas possibilidades que comportavam. Uma experiência importante nesse sentido foi a união dos municípios da região do Grande ABC Paulista em um consórcio intermunicipal – com caráter de organização civil de direito privado – em 1990. Graças à liderança de seus idealizadores – entre eles, o prefeito de Santo André, Celso Daniel –, a parcerias com o governo estadual e à coordenação com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, o Consórcio do Grande ABC realizou um grande número de projetos beneficiando os municípios que o compõem (Bresciani, 2011).

No entanto, os consórcios eram vistos como acordos de colaboração relativamente inseguros, sem garantias de permanência ou solidez institucional para

conduzir políticas públicas. A partir do processo de articulação política dos municípios que levou à regulamentação do Art. 241 da Constituição Federal, com a promulgação da Lei nº 11.107/2005 e de sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 6.017/2007, os entes da federação passaram a contar com uma maior segurança institucional para o aprimoramento do federalismo “cooperativo” no Brasil (Strelec, 2011).

A grande inovação trazida por esse marco legal foi a constituição do consórcio público enquanto autarquia intermunicipal, integrando-o à administração indireta de todos os municípios consorciados. Antes da nova lei o consórcio, enquanto associação civil sem fins lucrativos, era um agente externo à administração municipal, mesmo que buscando o interesse de todos os municípios consorciados. Após 2005 o consórcio público passa a integrar a administração de cada um dos entes que o compõem, pertencendo a cada um dos municípios e, simultaneamente, a todos eles.

FIGURA 1. Autarquia Intermunicipal



Fonte: Elaborado por Oficina Municipal

É importante mencionar que a referida lei não determinou que as entidades anteriormente instituídas que já atuassem, por exemplo, como associações civis sem fins lucrativos, fossem obrigadas a se adaptar ao novo formato. Ainda assim, após 2005, boa parte das associações já existentes iniciou um processo de adequação ao novo marco dos consórcios públicos, em busca das novas possibilidades jurídicas e administrativas que foram abertas para uma atuação mais segura do ponto de vista institucional.

Estimar a quantidade e as características dos consórcios intermunicipais existentes não é uma tarefa fácil. Em uma recente pesquisa, realizada pela Oficina Municipal, identificou-se a existência de 802 consórcios intermunicipais no território brasileiro. Neste número estão incluídos tanto os consórcios de direito público – adaptados ao marco da Lei dos Consórcios Públicos como autarquias intermunicipais – como as associações de direito privado que seguem existindo, especialmente nos estados do sul do país, com destaque para Santa Catarina com sua forte tradição associativa.

TABELA 1. Consórcios públicos identificados pela Oficina Municipal por UF

UF	#	UF	#	UF	#	UF	#
AC	2	GO	11	PE	19	RS	51
AL	5	MA	8	PI	7	SC	51
AM	4	MG	119	PR	60	SE	3
AP	1	MS	9	RJ	30	SP	233
BA	19	MT	29	RN	8	TO	8
CE	52	PA	10	RO	3	Interestadual	21
ES	18	PB	20	RR	1	TOTAL	802

Fonte: Elaborado por Oficina Municipal.

Em outro levantamento feito pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2015, os municípios brasileiros foram questionados sobre a sua participação em consórcios intermunicipais e em quais áreas atuavam. O resultado para o Estado de São Paulo mostrou que 362 municípios (ou 56% do total) estavam inseridos em algum tipo de consórcio intermunicipal, sendo que a maioria deles (232 municípios) integravam um consórcio relacionado à área da saúde (IBGE, 2015).

### FLEXIBILIZAÇÕES NA LEI DE LICITAÇÕES DE CONTRATOS TRAZIDAS PELA LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS<sup>3</sup>

■ O surgimento do consórcio público enquanto entidade da administração indireta permitiu algumas importantes alterações na Lei de Licitações e Contratos

3 Esta breve análise das flexibilizações trazidas pela Lei dos Consórcios Públicos no campo das Licitações e Contratos não esgota as possibilidades trazidas pelo novo marco legal. Outros avanços merecem ser citados tais como a possibilidade da participação de entes das três esferas

(8.666/93), conferindo aos mesmos a capacidade de realizar licitações públicas conferindo-lhes um tratamento diferenciado em alguns aspectos.

Uma primeira alteração foi a possibilidade dos consórcios públicos passarem a dispor de limites ampliados quando da realização de seus processos licitatórios. Quando formados por três ou mais entes federados, os limites para cada modalidade de licitação, tanto no caso de obras e serviços de engenharia, como para compras e serviços, são multiplicados por três.<sup>4</sup> Também aumenta o valor máximo para a dispensa de licitação, para 20% dos valores apontados nos limites para a modalidade convite.<sup>5</sup>

TABELA 2. Alterações promovidas pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

MODALIDADE	ADMINISTRAÇÃO DIRETA		CONSÓRCIOS PÚBLICOS COM MAIS DE TRÊS ENTES		
	LIMITES	DISPENSA	LIMITES	DISPENSA	
Obras e serviços de engenharia	Convite	até 150 mil reais	até 15 mil reais	até 450 mil reais	até 90 mil reais
	Tomada de preços	até 1,5 milhão de reais	---	até 4,5 milhões de reais	---
	Concorrência	acima de 1,5 milhão de reais	---	acima de 4,5 milhões de reais	---
Compras e serviços	Convite	até 80 mil reais	até 8 mil de reais	até 240 mil reais	até 48 mil reais
	Tomada de preços	até 650 mil reais	---	até 1,950 milhão de reais	---
	Concorrência	acima de 650 mil reais	---	acima de 1,950 milhão de reais	---

Fonte: Elaborado por Oficina Municipal.

Para além dos limites ampliados para a realização de licitações, o consórcio também passou ao contar com mais um incentivo nesse aspecto. Por se tratar de órgão da administração indireta de cada um dos municípios, o consórcio público adequado aos termos da Lei 11.107/2005, sempre que for realizar a prestação de

federativas num mesmo consórcio, a redução de valores de impostos e a obrigatoriedade do estabelecimento de contratos de gestão e rateio para prestação de serviços específicos.

4 “Art.24. É dispensável a licitação: (...)

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.” (BRASIL, 1994).

5 “Art. 23. As modalidades de licitação (...)

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (BRASIL, 1994).

serviço público nos termos previstos em seus estatutos, poderá ser contratado pelos entes consorciados através da dispensa de licitação.<sup>6</sup>

Por fim, uma terceira alteração promovida pela Lei dos Consórcios no campo das compras públicas foi a possibilidade do consórcio público realizar licitações em nome e em benefício dos entes consorciados.<sup>7</sup> Neste processo de compras, o consórcio público centraliza a demanda identificada pelos entes e realiza um processo licitatório para o atendimento de todos. Esse processo tem trazido grandes economias aos municípios já que aumenta a escala da compra e reduz o preço unitário de cada item.

A possibilidade de atuação conjunta dos consórcios públicos favorece o tratamento de questões marcadamente regionais, permitindo que os municípios desenvolvam ações que anteriormente não estavam dentro de suas atribuições. Um exemplo desse tipo de ação pode ser observado no Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), sediado em Assis/SP, que realizou com sucesso, por diversos anos, a produção própria de fármacos manipulados para a distribuição nas redes de atendimento dos municípios consorciados. A implantação de uma fábrica de medicamento e a contratação de uma equipe de farmacêuticos deu suporte para a política que trouxe à época uma redução de até 70% nos valores anteriormente pagos pelas prefeituras aos produtores privados.

Em outros casos, políticas antes executadas no nível municipal ganham maior escala quando operacionalizadas no plano regional, como ocorreu no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA), com sede em Amparo/SP, que trabalha na gestão e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) de 12 cidades da região. Nesse exemplo, uma ação que já era de responsabilidade municipal, mas que por conta do pequeno porte dos municípios demandava muito esforço de cada um dos entes, ganhou escala e maior viabilidade quando passou a ser realizada em conjunto.

Identificamos também ações voltadas ao apoio técnico e à integração de políticas de âmbito municipal. Por exemplo, alguns consórcios se dedicam ao fortalecimento de um determinado setor da atuação municipal, como é o caso

---

6 “Art.24. É dispensável a licitação: (...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.” (BRASIL, 1994).

7 “Art 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública (...) § 10 Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (BRASIL, 1994).



do Consórcio PCJ (Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí), sediado em Americana, que auxilia no monitoramento de águas e na gestão de mananciais de 76 municípios integrantes das bacias hidrográficas da região. Outros, como o já referido Consórcio do Grande ABC, têm se dedicado fortemente ao planejamento regional em várias temáticas tais como: transporte, saneamento, recursos hídricos, política urbana, etc. Para isso o consórcio constituiu diversas câmaras temáticas e técnicas que desenvolvem planos de médio e longo prazo para a região como um todo.

### 3. OBSTÁCULOS E ESTÍMULOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

■ A partir desta breve apresentação do potencial de atuação dos consórcios intermunicipais podemos observar que é muito ampla a gama de possibilidades de estruturação e institucionalização da cooperação federativa horizontal uma vez que a lei de 2005 estabeleceu bases legais seguras e ao mesmo tempo flexíveis sobre as quais se podem constituir as autarquias intermunicipais de direito público com alcance regional.

No entanto é importante notar que são poucas as competências previstas no ordenamento jurídico brasileiro sobre a oferta de políticas públicas tipicamente regionais. Destacam-se as políticas de meio ambiente que se referem a biomas específicos ou reservas naturais e, assim também, as políticas de gestão de recursos hídricos que adotam as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão. Do ponto de vista das políticas sociais e de infraestrutura são raros os parâmetros que definem o raio territorial de atuação de cada esfera de governo. Esta é uma deficiência grave do federalismo brasileiro quando comparado à países como EUA, Alemanha, Suíça, Canadá, entre outros.

Este “vazio normativo” vem acompanhado de lacunas e imprecisões no que diz respeito às designação de recursos financeiros para regiões específicas e aos formatos dos projetos e programas governamentais. Uma exceção a esta regra vigorou no tempo das superintendências de desenvolvimento regional que possuíam estruturas burocráticas e recursos específicos para o fomento regional. No entanto esta experiência não foi eficaz, por exemplo, no combate a pobreza, pois as superintendências tendiam a ser cooptadas pelos governos estaduais ou manipuladas pela tecnocracia federal

A falta de atribuições claras para as esferas de governo e para a cooperação federativa é especialmente visível no contexto das metrópoles. As regiões metro-

politanas consagradas pela Constituição de 1988 até hoje carecem de estruturas de governança e financiamento claras. Em suma, a inexistência de uma esfera de governo formalmente estabelecida, com status federativo próprio, de natureza regional é uma lacuna brasileira que foi preenchida em outras federações de forma mais clara. Na falta desta, as competências regionais são supridas exclusivamente pelos municípios, que podem ser unir em regiões metropolitanas (sob a tutela do estado), em associações e consórcios buscando formas de coordenação para facilitar a oferta das políticas públicas.

Em contraste com essa situação temos o sistema federal alemão em que uma unidade territorial inferior ao Estado federado (*Länder*) e superior aos municípios (*Gemeinde*) reúne vários municípios em um governo regional estável, o chamado *Landkreis* (círculo de municípios). Além de possuir uma estrutura de representação política própria, os *Landkreise* são responsáveis pela gestão de políticas de bem estar social, educação e cultura, saúde pública, transportes, meio ambiente e energia, entre outras.

Portanto, no Brasil, tendo em vista a inexistência de incentivos permanentes na forma de atribuições obrigatórias da esfera regional, a criação e a sustentação de programas e iniciativas regionais no âmbito de um consórcio intermunicipal tende a depender de fatores pontuais, tais como:

- iniciativas de estruturação de planos e políticas originárias do governo federal ou estadual (por exemplo, a elaboração de planos regionais de resíduos sólidos ou manutenção de estradas vicinais, entre outros);
- a liderança episódica de prefeitos ou secretários municipais que conduzem um processo de articulação e realizam ações de caráter regional;
- o impulso de instituições privadas que financiam programas de várias naturezas voltados para os consórcios, mormente, no campo da formação de servidores e gestores públicos.

Essas são algumas condições das quais podem emergir os incentivos e as forças que compensam o aproveitamento de oportunidades para a fundação, organização e manutenção de uma autarquia permanente como o consórcio intermunicipal.<sup>8</sup> Nestes casos a continuidade da convergência de forças políticas

---

8 De acordo com a legislação, o protocolo de intenções de criação do consórcio intermunicipal deve ser aprovado nas Câmaras de Vereadores dos municípios participantes, e estes devem prover o orçamento básico de manutenção do consórcio por meio de um contrato de rateio prevendo mensalidades regulares, de acordo com as necessidades financeiras da estrutura do

e administrativas depende, em grande medida, da permanência dos líderes que impulsionam políticas, programas e projetos federais e estaduais. É natural que seja assim pois, afinal, toda iniciativa no campo público depende de lideranças. No entanto, há que existir ao lado delas as estruturas institucionais necessárias para garantir a sustentação destes programas e projetos para além dos mandatos. E mais do que isso, estão obviamente implicados os sistemas eleitorais e partidários que, ao fim e ao cabo, sustentam as políticas de Estado nos parlamentos das três esferas. As fragilidades neste plano – partidário e parlamentar – tem sido recorrentemente omitidas quando se aborda o problema da descontinuidade das políticas públicas que tem como bode expiatório os chefes do executivo.

De fato há diversos casos de consórcios estimulados por iniciativas estaduais ou federais que após um período de atividade cessaram de existir pela descontinuidade dos programas das esferas superiores. Outros consórcios sofrem muito em função da inadimplência dos municípios membros e acabam perdendo o seu dinamismo inicial ou entraram em estado de “dormência” institucional. Todos estes problemas na verdade repousam numa frágil cultura de cooperação horizontal na federação e no enfraquecimento do espírito de solidariedade em uma sociedade cada vez mais individualista e competitiva.

Há que se listar outros possíveis obstáculos para iniciativas de cooperação regional:

- a competição entre os líderes políticos (prefeitos, deputados estaduais ou federais) de partidos políticos diferentes (ou às vezes de um mesmo partido) em uma mesma região que, paradoxalmente, inibe atitudes de compartilhamento de desafios e de cooperação horizontal (imagina-se que o sistema eleitoral de voto distrital misto, como o alemão, pudesse agregar forças políticas em lugar de dispersá-las no regime competitivo e predatório brasileiro);
- a possibilidade de comportamentos de tipo “free rider” (aproveitamento de outros) por parte de alguns municípios, que integram estruturas de cooperação municipal sem investir os recursos devidos (políticos, financeiros, humanos etc.) para o sucesso dos empreendimentos encabeçados pelo consórcio (este tipo de postura também contraditória indica a fragilidade do sistema partidário que permite lideranças sem comprometimento com a causa pública e o bem comum);

---

consórcio. Este deve ter sua contabilidade feita segundo normas da Contabilidade Pública, e suas contas auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

- a falta de conhecimento sobre a legislação dos consórcios intermunicipais que ainda persiste em alguns tribunais de conta estaduais (apesar da Federação ser um princípio constitucional muitos operadores do direito público resistem às inovações que fogem “à rotina” das prestações de contas tradicionais).

Deve-se por outro lado destacar as circunstâncias ou fatores que contribuem efetivamente para a manutenção de uma estrutura consorciada bem estabelecida. Dentre eles o êxito da prestação de serviços necessários aos municípios, de forma ética, eficiente e eficaz, criando uma dinâmica de incentivos para a manutenção dos pagamentos de mensalidades que mantêm as equipes executivas e os projetos em funcionamento. Outro aspecto é exatamente a existência de uma cultura de cooperação como já foi referido no caso das associações de municípios em Santa Catarina e estados do sul graças ao espírito cooperativo da economia agrícola.<sup>9</sup>

Em resumo, a experiência aponta como hipótese com boas chances de ser comprovada empiricamente que os diversos custos e riscos de criação e manutenção de um consórcio podem ser compensados de forma permanente por meio da provisão de serviços que, pela exclusividade (somente o consórcio é capaz de entregar determinados benefícios), qualidade dos serviços oferecidos (as vezes superior à capacidade técnica dos municípios) ou potencial de economia para os municípios (em função da escala ampliada), tornam-se legitimados e são considerados necessários pelas administrações municipais que os sustentam.

O sucesso dos consórcios repousa, sem dúvida, no bom planejamento das atividades e no monitoramento cuidadoso dos serviços oferecidos por meio de uma equipe de coordenação qualificada, sempre acompanhada pela diretoria da instituição e apoiada pelos técnicos dos municípios integrantes. Nas próximas páginas serão apresentadas algumas experiências que tocam os temas acima descritos tendo em vista o caso da gestão e oferta de políticas públicas municipais de Educação, por meio da cooperação regional em consórcios intermunicipais.

#### 4. O POTENCIAL PARA A AÇÃO CONSORCIADA NA EDUCAÇÃO

- A Constituição Federal de 1988 deu a todos os municípios brasileiros o *status* de entes federados, independentemente do número de habitantes ou da dimensão

---

9 Segundo a experiência da Oficina Municipal com o Programa Melhoria da Educação no Município, de iniciativa da Fundação Itaú social, esta cultura de cooperação pode surgir com base das próprias relações entre os gestores públicos que passam a trabalhar no plano dos consórcios e experimentam boas práticas, seja em estados do sudeste como nordeste.

geográfica, outorgando aos mesmos a obrigação de garantir os direitos das crianças e jovens a uma educação pública de qualidade. Aos municípios é reservada, especificamente a competência sobre a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (I e II), com a cooperação técnica e financeira dos estados e da união.<sup>10</sup>

Atualmente, a maior parte dos municípios brasileiros já oferece os dois ciclos da Educação Infantil (creche e pré-escola) e os primeiros anos do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). Outra parcela importante, de aproximadamente metade dos municípios brasileiros, também oferece os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), e uma porcentagem reduzida tem o Ensino Médio municipalizado (INEP, 2016).

Nesse contexto, os municípios são responsáveis pela organização de um sistema de gestão da Educação com uma estrutura multifacetada e complexa que dê conta de todos os aspectos que conjuntamente garantem a qualidade do processo de ensino aprendizagem. Numa lista não exaustiva, podemos incluir entre esses aspectos a organização da estrutura de cargos e carreira do magistério, a formação continuada de professores e demais profissionais envolvidos com a Educação, a orientação pedagógica das unidades escolares, a avaliação do ensino aprendizagem e dos resultados do processo educativo, a provisão de transporte e merenda escolar, bem como de material escolar, uniformes e livros didáticos, a organização de espaços e instituições de governança e gestão democrática do sistema de ensino e das escolas, o planejamento organizacional e financeiro etc.

Vale notar que, mesmo nos casos em que o município não tenha se constituído em sistema municipal de ensino – com autonomia em relação à estrutura da rede estadual de ensino – ainda assim é necessário que o órgão gestor municipal organize um sistema de gestão competente para aplicar as normas estaduais às quais se encontra subordinado. E, acima de tudo, essas responsabilidades e atribuições estão colocadas da mesma forma (embora em escalas diversas) e com a mesma complexidade para municípios de 800 habitantes a 12 milhões de habitantes. Este é outro problema do modelo federativo brasileiro que trata de forma igual situações muito distintas do ponto de vista de população e extensão dos municípios com um só tipo de esfera local de poder. A Alemanha, já referida, possui ao menos 6 tipos de esferas locais de governo que vão do município, propriamente dito, até as Cidade-estado, com várias agremiações e caráter associativo entre ambas.

---

10 Constituição Federal, Art. 30 e Art. 211.

#### 4.1 Desafios de escala

■ Por exemplo, no caso dos municípios menores, com até 10.000 habitantes – que podem ter, digamos, até 10 escolas e um número compatível de profissionais de Educação efetivos e contratados – algumas tarefas podem estar além da capacidade de gestão do sistema municipal de educação, independentemente da competência ou da formação de seus gestores. Tratam-se das “competências regionais” que não estão definidas formalmente mas que são facilmente identificadas na prática. Por exemplo, quando se observa o custo de determinados insumos relativamente à escala relativa do município pode se chegar a conclusão que certos serviços nunca estarão disponíveis. Da mesma forma, a variedade de serviços, modalidades e níveis escolares pode ser excessiva para o número e a distribuição das escolas no território. Ou ainda, a quantidade e a qualificação mínima dos recursos humanos necessários para atender às diversas necessidades pode não ser viável para o tamanho do orçamento de um único município, ou tendo em vista a localização geográfica municipal. E, finalmente, o público-alvo e os diversos *stakeholders* das políticas de educação podem estar localizados em um território que vai muito além da jurisdição municipal.

Em todos estes contextos não se pode esperar que um município isolado será capaz de atender a todas as demandas sobre ele colocadas, ainda que sejam perfeitamente legítimas do ponto de vista dos cidadãos, das famílias e das crianças que tem direito à educação de qualidade e que de fato habitam dentro de suas fronteiras. Segundo o princípio da subsidiariedade, antes de transferir diretamente ao estado a condução e a provisão das políticas públicas de educação, dever-se-ia encontrar uma solução satisfatória por meio da união entre os municípios vizinhos, compatível com os problemas de escala ali identificados.

Entre as políticas que podem ser (ou deveriam ser) objeto da cooperação intermunicipal, instrumentalizada por meio do consórcio intermunicipal de direito público, podemos apontar a seguinte lista não exaustiva:

- Licitações e compras;
- Elaboração de diretrizes curriculares;
- Formação continuada de professores e profissionais da Educação;
- Avaliação de resultados;
- Planejamento e integração regional da educação.

## 5. ALGUNS EXEMPLOS DE AÇÕES CONSORCIADAS NA EDUCAÇÃO E O PAPEL ESTRATÉGICO DAS CÂMARAS TÉCNICAS DE EDUCAÇÃO

■ Para o enfrentamento das dificuldades apontadas acima, alguns consórcios que atuam na área da educação têm conseguido desenvolver interessantes ações por meio da atuação conjunta. As ações aqui mencionadas foram desenvolvidas com o apoio das Câmaras Técnicas de Educação,<sup>11</sup> instâncias colegiadas internas aos consórcios, com função consultiva e deliberativa, que reúnem os dirigentes municipais de educação dos municípios consorciados para a discussão e atuação em temas regionais.

A estrutura das Câmaras Técnicas tem como objetivo articular os municípios participantes do Consórcio, promovendo ações que colaboram com o desenvolvimento da Educação na Região, podendo atuar, principalmente, nas seguintes frentes:

- Promovendo reuniões para debater desafios comuns e compartilhar boas práticas;
- Elaborando projetos e captando recursos para atividades regionais da Educação;
- Coordenando a comunicação do Consórcio com o público envolvido na Educação Regional (Secretarias Estaduais de Educação, Governo Federal e outros atores);
- Prestando assistência técnica aos municípios.

Dentre os principais resultados alcançados pelas Câmaras Técnicas da Educação destacamos:

---

11 As Câmaras Técnicas da Educação que deram base para a pesquisa feita para este artigo foram fomentadas a partir da realização do já referido Programa Melhoria da Educação no Município, iniciativa da Fundação Itaú Social que, desde 2013, está sob coordenação técnica da Oficina Municipal. Os quatro consórcios que foram parceiros para a execução do Programa são: Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul – CODIVAR, região de Registro/SP, Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA, região de Avaré/SP, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, região de Assis/SP e o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA, que reúne municípios próximos a João Pessoa/PB.

## 5.1. Licitação consorciada de material para a educação

■ Por meio da possibilidade aberta pela Lei das Licitações (8.666/93) para a realização de compras consorciadas para atender a municípios formalmente reunidos em consórcio, em combinação com a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005), já mencionada, o consórcio CIVAP/SP aproveitou a sua experiência prévia na realização dessas compras para a área da saúde (medicamentos e itens hospitalares para as redes da região) e desenvolveu, pela primeira vez, no início de 2016, um processo similar com a compra de materiais de uso comum para as escolas das redes municipais.

A partir da reunião do quantitativo individual de cada município em uma lista única, para toda a região, e da unificação da descrição dos itens desejados pelas diversas secretarias de educação, o consórcio conseguiu aumentar o poder de barganha com os fornecedores dos materiais por meio do aumento da escala. O resultado foi uma economia média acima de 40% para aqueles que aderiram ao processo, chegando a alguns casos à 53% de economia, como o observado no município de Platina/SP, ou de 47% para o município de Tarumã/SP.

Por outro lado, alguns desafios ainda se colocam para a melhoria desse processo. De um lado, mesmo que amparado legalmente e com parecer favorável dos órgãos de controle, a licitação consorciada desperta receio nos responsáveis pelo setor de licitação das prefeituras. Além disso, em boa parte dos pequenos e médios municípios brasileiros, a secretaria de educação não é a responsável pela realização dos processos de compras, dependendo da negociação com o setor responsável sempre que é preciso realizar licitação, dificultando a condução do processo.

Além da continuidade desse processo no ano de 2017 no consórcio CIVAP/SP, neste ano a prática também está sendo adotada pelos consórcios AMVAPA/SP e COGIVA/PB, inclusive com a ampliação do rol de produtos, abrangendo agora também os materiais de consumo da área de informática e também o fardamento escolar (uniforme).

## 5.2. Diretrizes regionais para a Educação

■ Em outro aspecto da atuação dos consórcios na política de educação, a Câmara Técnica de Educação do CIVAP vem desenvolvendo, ao longo dos últimos três anos, um contínuo processo de padronização dos documentos e critérios essenciais à vida escolar dos alunos e dos profissionais da educação. Antes da criação da Câmara Técnica os municípios alegavam que a diversidade dos instrumentos,



a data-base de matrícula, as fichas de alunos e professore, bem como, os atestados utilizados pelos diversos municípios causavam problemas sempre que um aluno, ou professor, transitava entre as redes escolares, dada a necessidade de compatibilizar os documentos do município de origem ao de destino.

Mais recentemente, foi iniciado também um processo de padronização da legislação referente ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) dos alunos com deficiência, Transtornos Globais de Desenvolvimento e Altas Habilidades e Superdotação, estabelecendo diretrizes aproximadas para uma política regional comum.

### 5.3. Atuação conjunta em ações da Educação

■ A já referida possibilidade de o Consórcio Público realizar compras e licitações com limites maiores do que os originalmente definidos pela Lei de Compras e Licitações, juntamente com a capacidade de ratear custos entre os municípios, também tem colaborado na realização de eventos de formação e outros encontros para as redes de educação dos municípios consorciados. Grandes eventos, reunindo centenas de profissionais, ocorreram diversas vezes nos consórcios que participaram do Programa Melhoria da Educação no Município. Por exemplo, o Seminário Regional de Alimentação Escolar realizado pelo consórcio CODIVAR/SP, no ano de 2015, que reuniu especialistas da área e os profissionais das redes para a discussão de diversos temas a respeito da qualidade e do oferecimento desse serviço.

Outro exemplo dessa atuação conjunta, com divisão de custos entres os municípios, pode ser visto em projetos regionais desenvolvidos pelas Câmaras Técnicas da Educação. Dentre eles, a Câmara Técnica do consórcio CIVAP/SP identificou a falta de profissionais especializados para a atuação no processo de encaminhamento das crianças com hipóteses de deficiência ao Atendimento Educacional Especializado e hoje estuda a possibilidade de o consórcio contratar uma equipe itinerante para percorrer os municípios de acordo com a demanda e realizar o exame destas crianças.

### 5.4. Articulação inter-federativa

■ Por reunir diversos municípios, o consórcio público faz com que a capacidade de negociação e de articulação da região com outros entes federados fique mais fortalecida. No Estado de São Paulo, o transporte dos alunos da rede estadual é

realizado em regime de colaboração com os municípios que são responsáveis por transportar tanto os alunos da rede municipal como estadual. Como contrapartida recebem do estado, por cada aluno do estado que é transportado, um valor que cobre parcialmente os gastos necessários com veículos, combustíveis etc. Os valores pagos pela administração estadual costumam variar mesmo entre municípios de uma mesma região quem tem condições de mobilidade similares. Os valores variam em decorrência da negociação que cada município consegue em função da proximidade política com o governo do Estado e com o histórico das negociações anteriores.

A Câmara Técnica da Educação do Consórcio CODIVAR/SP, aproveitando o período de renegociação desses convênios, identificou na região uma grande variação entre os valores que eram pagos pelo governo do Estado por aluno transportado em cada um dos municípios e se propuseram a iniciar um processo de negociação coletiva, buscando um padrão regional.

O resultado desse processo foi a fixação dos valores em torno de 20% dos custos financiados pelos municípios e 80% pelo governo do Estado, frente a uma média anterior de aproximadamente 50% para cada um deles. O resultado alcançado pelo CODIVAR/SP inspirou ações similares nos consórcios CIVAP/SP e AMVAPA/SP, que no momento estão em processo de renegociação dos percentuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Neste artigo pudemos verificar que a Federação brasileira tem ainda um grande potencial de desenvolver-se no plano da cooperação horizontal entre os entes federativos, especialmente quando comparadas com outros países onde a construção do Estado se deu a partir de um movimento *bottom up* (baixo para cima). As necessidades reais dos governos locais, especialmente em momentos de crise econômica e queda da arrecadação, estão levando a busca de soluções, dentre elas, a constituição de consórcios intermunicipais.

Felizmente a legislação brasileira, ainda que bastante defasada no tempo, prevê diversos institutos que colaboram com o consorciamento, dentre eles a Lei 11.107 de 2005 que permite a criação de autarquias intermunicipais. Ainda são muitas as questões atinentes aos consórcios públicos seja do ponto de vista financeiro, como administrativo e operacional. O caminho para resolução destes desafios tem sido a prática a a troca de experiências entre os consórcios. A cooperação intermunicipal não é, em absoluto, uma novidade e bons exemplos podem ser encontrados na história política do Brasil desde a década de 1960. O período

que se mostrou muito fecundo para estas configurações coincidiu com a abertura democrática (anos 1980) que culminou com a promulgação da constituição federal de 1988, um marco na medida em que fez dos municípios um ente federativo. Esta autonomia política e administrativa é condição *sine qua non* para que exerçam sua capacidade de contratar com outros entes, da mesma esfera, ou de esferas superiores (estados e união).

Os obstáculos para cooperação intermunicipal convivem com estímulos de diversas naturezas. A questão mais profunda a ser recordada é a cultura política brasileira que tende a favorecer mecanismos de centralização e clientelismo em lugar de autonomia e cooperação federativa. Sem embargo, parece que quando as condições mínimas para a colaboração se colocam e soma-se a isso a disposição de alguns líderes regionais, rapidamente se abrem caminhos para a inovação institucional.

Dentre estes caminhos os consórcios intermunicipais de educação parecem ter vindo para ficar. Não apenas por uma justificativa econômica mas, sobretudo, por ficar cada vez mais claro que existe uma esfera de competência propriamente intermunicipal para gestão das redes escolares. Ela ainda é um tanto abstrata no campo de batalha que ainda prevalece entre a união, os estados e os municípios quando o assunto é educação. Muito provavelmente os sistemas municipais de educação, assim que consolidados, irão se articular, em primeiro lugar, aos sistemas estaduais que também passam por processos de reforma. Em seguida a união deverá encontrar seu lugar apropriado, deixando uma posição muitas vezes ilusória de fomentar a educação a partir da capital federal em um país de dimensões continentais. Os consórcios intermunicipais de educação parecem ser uma peça fundamental neste quebra-cabeças por sua capacidade de dialogar, simultaneamente, com os municípios que os constituem em com os governos estaduais.

O potencial da ação consorciada na educação é muito fortalecido quando são constituídas as chamadas Câmaras Técnicas de Educação, formadas por todos os secretários de uma determinada região. O fato de reunir sistematicamente os dirigentes municipais já é suficiente para justificar sua existência. O intercâmbio espontâneo de práticas, as visitas mútuas e o esclarecimento de dúvidas comuns é impressionante. Além do diálogo entre estes profissionais o consórcio abre portas para uma articulação mais efetiva com os próprios prefeitos que muitas vezes se encontram distantes das políticas educacionais. As decisões se agilizam e a tomada de consciência sobre o planejamento financeiro amplificam as possibilidades de investimento educacional.

Os exemplos aqui apresentados com base no Programa Melhoria da Educação no Município, uma iniciativa da Fundação Itaú Social, sob a Coordenação Técnica

da Oficina Municipal puderam ilustrar de maneira rica o que vem ocorrendo em três consórcios no estado de São Paulo e um na Paraíba. Compras consorciadas, negociações com o governo estadual e a uniformização de documentos são exemplos simples de processos de gestão que passaram a ser realizados com baixíssimo esforço e quase nenhum investimento. É como se um potencial repesado estivesse aguardando a oportunidade para desaguar em ações benéficas para os alunos e gestores.

Os consórcios intermunicipais até hoje eram mais habituais no tratamento de outras políticas públicas tais como saúde, resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento básico onde a escala regional é mais facilmente perceptível. Com o advento da nova legislação dos consórcios públicos, os gestores de outras políticas públicas tem demonstrado seu interesse crescente nos potenciais da cooperação federativa. Talvez os impasses crônicos da política de educação no Brasil poderão ser superados por meio destes mecanismos de articulação que fortalecem a autonomia e a coordenação.

A lenta adequação dos consórcios instituídos enquanto associação civil ao formato de consórcio público poderá se acelerar no futuro. Para tanto será necessário uma maior divulgação das conquistas atingidas pelos consórcios e suas respectivas Câmaras Técnicas da Educação. De todas as maneiras, está aberto um vasto horizonte para esta nova figura de direito público – a autarquia intermunicipal – como instrumento de governança intermunicipal eficaz e efetivo. Neste horizonte está também colocado o seu potencial uso nas regiões metropolitana, seja para a melhoria da política da educação, como para a tão sonhada articulação intersetorial entre as políticas sociais.<sup>12</sup>

---

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO é advogado com mestrado em Administração Pública pela EAESP-FGV, doutorado em Administração de Empresas pela mesma EAESP-FGV e pós-graduação em doutrina social da igreja pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi consultor da FUNDAP-Governo do Estado de São Paulo e coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer – Centro de Estudos SP. É fundador e diretor-presidente da Oficina Municipal, membro da Rede Ashoka Empreendedores Sociais e do Núcleo Fé e Cultura da PUC-SP.

GUSTAVO ADOLFO P. D. SANTOS é antropólogo com mestrado em Antropologia Social (Unicamp) e doutorado em Teoria Política (Catholic University of America). Foi coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer – Centro de Estudos RJ. Atualmente é vice-diretor-presidente da Oficina Municipal.

RENATO BRIZZI é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP e mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Foi consultor da FUNDAP e professor do Centro de Referência em Gestão Pública – ETEC/CEPAM. Desde 2015 atua na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação no Município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRASIL. Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRASIL. Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRESCIANI, Luis Paulo. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 161-178. 2011.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 57-76. 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, ARAÚJO, Fátima Fernandes de, BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 111-124. 2011.

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. *Pesquisa de Informações Básica Municipais*, 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015

INEP, Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar*. Brasília: MEC, 2011

STRELEC, Thamara.; FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139. 2011.



## O governo das grandes cidades na América Latina: desafios para a governança da descentralização

EDUARDO JOSÉ GRIN  
JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO  
FERNANDO LUIZ ABRUCIO

### RESUMO

■ Na América Latina existe a combinação de um impressionante crescimento das áreas urbanas, especialmente as megacidades, com o processo recente de demanda por descentralização e democratização. Tal característica comum convive, no entanto, com diversos modelos de governança. Por isso, é preciso entender tais estruturas e seus efeitos, para saber que escolhas podem favorecer mais a democracia e a qualidade da gestão pública no plano das grandes cidades latino-americanas. Este é o objetivo do artigo, que analisa nove casos da Região, a saber, as Prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, a Cidade do México, a Cidade Autônoma de Buenos Aires, a Municipalidade Metropolitana de Lima, Santiago do Chile, o Distrito Metropolitano de Quito, e as Alcaldias de Bogotá e Medellín.

Para analisar esses casos, foram investigadas as seguintes dimensões: o desenho institucional da governança, a análise do contexto histórico de cada experiência de gestão territorial e os resultados da implementação do modelo. Nesse último quesito, foram observados três aspectos: o impacto da governança territorial sobre os serviços públicos, a relação do modelo com a participação cidadã e a governabilidade no relacionamento entre Executivo e Legislativo locais.

A conclusão do trabalho realça os diversos desafios à descentralização na América Latina, no que se refere à governança das grandes cidades, mostrando a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre a autonomia local, lastreada em instituições representativas e participativas fortes, e o seu entorno territorial, particularmente nas áreas com características metropolitanas.

## ABSTRACT

■ Latin America witnesses the combination of an impressive growth of urban areas, especially of megacities, and their recent processes demanding decentralization and democratization. This common characteristic, however, coexists with different governance models. For that reason, we need to understand those structures and their effects, in order to recognize the choices that might better encourage democracy and the quality of public management throughout the large Latin-American cities. This is the purpose of the article, which analyzes nine regional cases, i.e. the Municipalities (districts) of Sao Paulo, Rio de Janeiro, Mexico City, the Autonomous City of Buenos Aires, the Lima Metropolitan Municipality, Santiago do Chile, The Metropolitan District of Quito, and the Bogota and Medellin Town Halls.

The following dimensions were researched when analyzing these cases: the design of institutional governance, the analysis of the historical context of each territorial management experience and the results of the implementation of the model. In this case, three aspects were considered: the impact of territorial governance on public services, the relationship of the model with citizen participation and the governability in the relationship between the local Executive and Legislative powers.

The conclusion of the study highlights the various challenges to decentralization in Latin America as regards governance of large cities, evidencing the need to find a balance within local autonomy, based on strong representative and participative institutions, and its own territorial surrounding, especially in areas of metropolitan characteristics.

## INTRODUÇÃO

■ O crescimento das cidades na América Latina tem sido constante desde os anos 1950, o que a torna a região mais urbanizada do mundo. As chamadas “megacidades” (mais de cinco milhões de habitantes) e “grandes cidades” (mais de um milhão) não são poucas, incluindo as áreas metropolitanas em torno deles. Em torno dessas cidades, física e economicamente integradas para a metrópole, vive 14% da população total da região (ONU-HABITAT, 2012).

Esta situação de alta urbanização trouxe novos desafios para a gestão de grandes cidades, especialmente quando estes espaços têm problemas de segre-



gação e desigualdade espacial. Soma-se a isso a complexificação política, com a ampliação de diversos *stakeholders* sociais e cidadãos cada vez mais exigentes na defesa de direitos.

Neste contexto de maior envolvimento dos cidadãos, surgem novas exigências como a de uma maior proximidade do governo no interior das cidades. Esta demanda tem estimulado várias iniciativas de desconcentração e descentralização das grandes cidades, especialmente quando o modelo de governança urbana tem convertido a administração local em um corpo de enormes dimensões, inclusive com exigência que ultrapassem seus próprios territórios. Este é o caso do Distrito Capital de Bogotá, do Governo da Cidade do México, da cidade de Buenos Aires, das prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como da cidade de Medellín, na Colômbia. Por sua vez, nos casos em que o modelo de governo tem se baseado em estruturas fragmentadas, há a necessidade de uma melhor articulação de ações metropolitanas junto a vários municípios conurbados que conformam as cidades. Este é o caso de Santiago e a razão para o surgimento de governos metropolitanos em Lima e Quito, por exemplo.

Considerando essas experiências de gestão territorial em grandes metrópoles latino-americanas, esse artigo analisará, de forma comparada, os modelos implementados para ampliar a governabilidade sobre o espaço urbano. Nessa linha, este trabalho se debruça sobre uma parte do livro organizado recentemente pelos autores, intitulado *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. A intenção que é o leitor possa ter uma visão ampla dos instrumentos que os governos locais latino-americanos têm implementado visando articular o nível central e os territórios, e como cada modelo oferece respostas para o desafio de aproximar o poder público dos cidadãos.

O objetivo desse trabalho de análise comparada é ampliar o conhecimento sobre as distintas realidades políticas e administrativas de grandes cidades de nosso continente. Para tanto, o objeto de análise é o que chamamos, de “descentralização ou desconcentração intramunicipal”. Nesse sentido, busca-se também contribuir com novos aportes teóricos que sejam úteis para capturar analiticamente novos fenômenos urbanos e seus impactos na vida dos cidadãos.

Em termos metodológicos, o estudo realizado no livro é mais abrangente do que o espaço permitido nesse artigo. De todo modo, nos parece importante destacar o roteiro de análise comparada que orientou a investigação dos nove casos que compuseram a pesquisa.

O mapa da investigação pautou-se pelas seguintes dimensões e aspectos:

1. Desenho Institucional: Configuração do governo da cidade, sua conformação e subdivisões, seus mecanismos de interação entre níveis administrativos de governo e ferramentas de participação cidadã.
2. Análise do contexto histórico do modelo de gestão territorial: questões políticas e administrativas que respondem por que foi implementado esse tipo de administração local na cidade, assim como a explicação das variações e mudanças que ocorreram.
3. Resultados da implementação do modelo centrado nos seguintes aspectos:
  - a. Serviços Públicos: como impacta a descentralização/desconcentração ou centralização da cidade na qualidade dos serviços públicos da cidade?
  - b. Participação cidadã: como impacta o modelo de gestão política da cidade (centralizada ou descentralizada) na relação com os cidadãos e nas possibilidades de sua participação nas decisões?
  - c. Governabilidade na relação entre Executivo e Legislativo ou representações parlamentares em nível sublocal: como impacta a descentralização/desconcentração das cidades nas relações entre governo local e sublocal?
4. Avaliação do modelo: avanços obtidos, desafios que enfrenta para sua sustentabilidade e medidas que poderiam qualificar sua implementação.

O artigo está organizado como segue, além dessa introdução. A primeira seção discute alguns conceitos orientadores com base na literatura sobre governos locais e o debate sobre descentralização na América Latina. Conclui-se apresentando a tipologia descritiva e analítica dos modelos de gestão territorial derivada da discussão teórica e da pesquisa junto às nove municipalidades. A segunda seção mostra a tipologia e o modelo analítico utilizado para a discussão comparada dos nove casos. Segue-se na terceira seção com a apresentação e comparação das experiências, sobretudo para conhecer como cada tipo de organização territorial – descentralizada ou desconcentrada – possui características organizativas distintas que, por sua vez, geram mecanismos diferenciados de funcionamento quanto à autonomia política e administrativa. Por fim, a conclusão do artigo avalia as experiências no interior de um contexto mais amplo de reforma do Estado e democratização que vem marcando a trajetória, com mais ou menos percalços, dos países do continente desde os anos 1980.

## I. GOVERNANÇA URBANA: DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL E OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E TERRITORIAL

■ A concepção de governança democrática se fundamenta na interação constante do governo com os cidadãos, as organizações sociais e setores privados, visando construir soluções para os problemas de ação coletiva. Esse conceito parte do pressuposto de que o setor público não dispõe de toda informação nem com todas as capacidades para enfrentar as exigências de um contexto social crescentemente complexo (Cerrillo e Martínez, 2005; Aguilar Villanueva, 2008; Levi-Faur, 2012). Nas grandes cidades, a governança aparece como essa capacidade de o governo liderar a articulação social mais ampla para enfrentar os principais desafios sociais.

Este tipo de direção social, nos termos de Le Galès (2010), relaciona-se diretamente com a visão do governo de proximidade, em linha com os defensores da descentralização: maior vínculo com os cidadãos, intercâmbio de informação, trabalho colaborativo entre setores são questões centrais da chamada governança local. Esta, por sua vez, é compreendida como o

processo de governo territorial por meio do qual se estabelecem metas e objetivos coletivos, assim como os mecanismos para alcançá-los com a implantação de interação associativa, deliberativa e colaborativa entre os distintos atores sociais de diversos níveis em termos de sua presença e impacto no território (Navarro Gómez, 2002; Navarro & Ramírez, 2005; Shah, 2006; Yilmaz, Beris, & Serrano-Berthet, 2008; PNUD, 2010; Hernández-Bonivento, 2015).

Todavia, quando se trata de governança na escala urbana e metropolitana, a questão assume vários matizes. Por um lado, a visão de proximidade administrativa tem de ser relativizada quando a tomada de decisões se realiza de maneira centralizada em cidades com mais de cinco milhões de habitantes. Não é à toa que todas as grandes cidades, tanto na América Latina como no resto do mundo, adotem subdivisões administrativas para a gestão do território. Com efeito, a desconcentração administrativa se converteu em uma necessidade para as grandes metrópoles. Analisar os processos de gestão territorial dessas cidades se apresenta, pois, como uma agenda de pesquisa a ser mais bem explorada em termos comparados.

Ainda que descentralização/desconcentração na gestão territorial possa ter como efeito político perda de poder que possuem os prefeitos (alcaldes), haveria ganhos no processo de tomada de decisões se aos modelos de gestão dos territórios fossem acrescentados instrumentos de participação social. Nessa linha, Borja (1984) postula que por não existir este desenho de descentralização nas grandes cidades não seria possível apoiar a “democracia nos distritos ou bairros”, o que tornaria a participação popular fictícia. Embora não cheguemos até esse extremo, é evidente que a o propósito de qualquer instrumento de participação é verificar como a presença da “esfera pública” e societária pode ser suportada por governos locais. E esse objetivo é muito mais difícil se os territórios em que deveria ocorrer a participação não é autônomo e depende política, economicamente e administrativamente de um nível superior de governo.

Esta busca por um maior protagonismo do nível sublocal nas cidades, por meio de processos de descentralização ou desconcentração intramunicipal, é defendida por aqueles que sublinham as vantagens de uma gestão governada desde “las cercanias”. Frente a essa realidade, seria essencial repensar a configuração da administração municipal para que tivesse presença em todos os seus territórios, ao mesmo tempo em que levanta a questão sobre os limites de autonomia política e organizacional que as estruturas de governo sublocal poderão desfrutar.

Contudo, é muito difícil conceber um desenho de gestão territorial, como podem ser subprefeituras ou administrações regionais, sem lidar com as demandas das capacidades estatais e políticas para lidar com as políticas públicas e expectativas dos cidadãos. Nessa linha, a resposta a tais questões, no bojo de processos descentralizadores ou desconcentradores, internamente às municipalidades, teria as seguintes vantagens e oportunidades (Harvey, 2012; Castells, 1989, Borja, 1984; Putnam, 2006):

- na dimensão política, a mudança de instâncias administrativas para outras de cunho sociopolítico para viabilizar uma maior intervenção dos cidadãos na tomada de decisões em nível sublocal. Este enfoque envolveria, por sua vez, a introdução de instrumentos de democracia participativa e o fortalecimento de valores democráticos, dada a necessidade de uma relação mais estreita entre governo e sociedade. Isso também implicaria uma mudança na cultura política dos cidadãos que, por meio de instrumentos de controle social, poderiam atuar para reduzir práticas patrimonialistas, clientelistas e fisiológicas nos territórios. Por fim, poderia incentivar o fortalecimento identidades e culturas locais e um aprendizado para novas lideranças políticas.

- na dimensão econômica, a tomada de decisões nos territórios poderia resultar na implementação de políticas voltadas a reduzir desigualdades, à luz das especificidades locais. Por outro lado, poderia reduzir os custos de produção e fornecimento de serviços ao aproximar sua formulação da implementação em escala menor.
- na dimensão administrativa, poderia ampliar o aparato estatal e provê-lo de recursos e capacidades para atender os territórios, considerando suas singularidades, o que, possivelmente, incrementaria o fortalecimento institucional no conjunto da cidade. Implicaria também, ao menos idealmente, um melhoramento dos serviços e políticas públicos, por meio do reforço da modernização gerencial nos territórios.

Portanto, para os defensores da descentralização/desconcentração municipal, o plano sublocal deveria ser mais do que uma mera divisão administrativa para assumir um papel de eixo organizador na vida da cidade. Tal objetivo, com efeito, depende de arranjos de gestão territorial com maiores níveis de autonomia política, econômica e administrativa (Grin, 2015). Um modelo assim concebido poderia contribuir para que os bairros e territórios se transformassem em atores mais relevantes para gerar mais qualidade de vida, melhores serviços aos cidadãos e maior racionalidade administrativa. Porém, para lograr mais eficiência e eficácia dessa forma de organização desconcentrada/descentralizada, seria essencial ampliar as capacidades de coordenação do governo municipal. Esta seria uma cautela política e administrativa para evitar que a territorialização da gestão criasse um processo centrífugo e descoordenado.

Como as grandes cidades latino-americanas em geral possuem subdivisões administrativas que, em alguns casos, detêm distintos níveis de autonomia administrativa e orçamentária, além de abarcarem territórios externos, conurbados ou metropolitanos para além da própria municipalidade, as exigências de maior coordenação se impõem. Assim, a conexão entre cidades-regiões-territórios, ou a combinação de centralização no plano municipal com descentralização/desconcentração no nível sublocal, são peças-chave para entender a governança das grandes cidades na América Latina.

A necessidade de coordenação entre os territórios da cidade costuma ser uma crítica à descentralização intramunicipal: transferir poderes reduziria a capacidade de governar coerentemente a cidade em seu conjunto. Tanto é assim que nos casos em que a cidade está conformada por uma rede de várias municipalidades com autonomia própria (como Caracas, Lima e Santiago), a necessidade de coor-

denação tem sido de tal ordem que se tem buscado estruturas metropolitanas para realizar essa função (nos dois primeiros casos), ou se apresenta uma forte intervenção do governo central nos temas transversais da cidade (como sucede na capital chilena). O certo é que articular ações entre os diversos territórios de uma mesma cidade é fundamental para a governança urbana.

Mediante a análise dos desafios que enfrentam os governos locais na Europa, Le Galès (2010) menciona que a capacidade de regulação se torna uma exigência para ordenar a relação entre os diversos atores sociais, econômicos e políticos. Esta capacidade define-se por três dimensões: coordenação das atividades e a relação entre os atores; a definição de recursos requeridos para essas tarefas e o tratamento dos conflitos para preveni-los ou resolvê-los. Nesta linha, os atores políticos governamentais e da sociedade podem atuar sobre a base dos procedimentos de cooperação institucionalizados que regem suas relações mutuas.

Este padrão de ações reguladoras do governo local permite responder não apenas a questão colocada por Dahl (1989) sobre quem governa, mas também permite inquirir acerca da forma particular de governar. Da mesma forma, o fortalecimento da gestão local se encontra, por sua vez, unido a necessidade de uma reestruturação institucional que permita simultaneamente prover serviços, coordenar ações no território e promover a participação da sociedade no plano da gestão local.

Portanto, a pesquisa considerou que os diferentes formatos institucionais geram desenhos de divisão territorial com diversos efeitos que condicionam a governabilidade urbana. O livro no qual se baseia o presente artigo apresenta nove casos comparados que, por sua abrangência, são bastante representativos da variedade possível de casos, o que, por sua vez, suporta a tipologia descritiva e analítica que derivou da investigação, como segue na próxima seção.

## 2. DESENHOS POLÍTICOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DOS TERRITÓRIOS DAS GRANDES METRÓPOLES

■ As diferentes visões sobre governo local estão associadas a distintos formatos de divisão territorial que, por sua vez, produzem efeitos na forma como se define a governança urbana. O artigo analisa nove casos representativos de grandes cidades latino-americanas por sua relevância política no contexto nacional. Conforme a tabela 1, a diferença fundamental entre os casos parte da capacidade do plano sublocal eleger seus próprios dirigentes e representantes por voto popular. Este foi considerado, para caracterizar a descentralização política, como uma

variável principal da tipologia construída. Desse modo, o critério definidor para distinguir os dois modelos é de natureza política. Trata-se de diferenciar tanto de que forma os cidadãos exercem seus direitos políticos na escolha dos incumbentes, como também em que medida os arranjos governamentais selecionados dessa forma detêm autonomia para agir no âmbito de sua circunscrição territorial. Neste sentido, dividimos os casos em dois grandes grupos: os que possuem *estruturas territoriais descentralizadas* e os que contam com *estruturas territoriais desconcentradas*.

TABELA 1. Comparação de grandes cidades na América Latina. Casos selecionados.

Cidade	País	Nível de Governo	Subdivisão territorial	Área Metropolitana	Modelo de gestão
Cidade do México	México	Especial – Intermédio	16 Delegaciones Territoriales com autoridades eleitas popularmente	59 municípios do Estado de México e 1 do Estado de Hidalgo	Descentralizado
Prefeitura de São Paulo	Brasil	Municipal	31 Subprefeituras designadas pelo Prefeito Municipal	39 municípios do Estado de São Paulo	Desconcentrado
Cidade Autônoma de Buenos Aires	Argentina	Especial – Intermédio	15 comunas com governos colegiados eleitos popularmente	35 municipalidades da Provincia de Buenos Aires	Descentralizado
Prefeitura de Rio de Janeiro	Brasil	Municipal	19 Subprefeituras designadas pelo Prefeito Municipal	19 municípios do Estado de Rio de Janeiro	Desconcentrado
Municipalidad Metropolitana de Lima	Perú	Especial – Intermédio	43 distritos (municipios)	43 municipalidades da Provincia de Lima e 6 da Provincia de Callao	Descentralizado
Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Colômbia	Especial – Intermédio	20 localidades com alcaldes designados pelo Alcalde Mayor	17 municípios do departamento de Cundinamarca	Desconcentrado
Santiago de Chile	Chile	Nacional – Regional	Conurbado de 37 municipalidades com autoridades eleitas popularmente	37 municipalidades da Região Metropolitana	Descentralizado
Alcaldía de Medellín	Colômbia	Municipal	16 comunas urbanas e 5 corregimientos rurales	10 municípios do departamento de Antioquia	Desconcentrado
Distrito Metropolitano de Quito	Equador	Especial – Intermédio	8 administrações zonais/ administrador local designado pelo Alcalde Metropolitano	El Distrito envolve toda área metropolitana	Desconcentrado

Fonte: Elaboração própria.

Esta divisão dos tipos de governo local não surge em um vazio, pois são também decorrências do contexto político e institucional de carácter nacional e estadual. Partindo de esta base, apresentam-se os dois grandes grupos em quatro subdivisões (Tabela 2).

TABELA 2. Modelos de governança e gestão territorial dos casos estudados

	Nível de governo	Casos
Desconcentradas	Municipal	São Paulo Rio de Janeiro Medellín
	Especial – Intermédio	Bogotá Quito
Descentralizadas	Especial – Intermédio	Ciudad de México Buenos Aires
	Fragmentado	Lima Santiago de Chile

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, a análise foi realizada sobre quatro categorias de grandes cidades com respeito ao seu nível de gestão dos territórios:

- a) as que mantêm sua estrutura política e administrativa desconcentrada, pois todo o poder decisório reside no Prefeito ou na Câmara de Vereadores (*Consejo Municipal*);
- b) aquelas que contam com um caráter especial em relação ao restante dos municípios, em sua maioria conformados como distritos especiais que possuem relevância de governo intermediário no contexto nacional
- c) localidades de cunho especiais descentralizados, caracterizadas por estruturas territoriais com autonomia política, mas que seguem sendo dependentes de decisões do governo da cidade no campo orçamentário e administrativo;
- d) cidades com um maior nível de descentralização, com autonomia de suas subdivisões territoriais frente a estruturas supramunicipais (governos metropolitanos ou níveis superiores de governo) e cujo modelo de gestão governamental é de caráter fragmentado. Nele confluem distintos níveis de governo e diversas institucionalidades, mas nem sempre coordenada, em termos de um ente político unificado para todo o território.

Considerando essa tipologia dos nove casos, na seção seguinte se apresentam as principais características de sua organização e funcionamento para duas dimensões que são essenciais para compreender as distinções acima apresentadas.



#### 4. AUTONOMIA POLÍTICA E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NAS ESTRUTURAS DE GESTÃO TERRITORIAL NAS GRANDES CIDADES LATINO-AMERICANA

■ Para realizar a comparação das nove experiências adotaram-se oito categorias de análise<sup>1</sup>, visando gerar uma síntese das principais características de cada modelo de gestão territorial das cidades estudadas. Para os fins desse trabalho, serão exploradas três dessas categorias na discussão das quatro tipologias:

- a) autonomia política: busca avaliar se as estruturas urbanas de gestão territorial possuem autonomia plena, parcial ou inexistente nas decisões que adotam, o que representa graus variados de dependência com relação as autoridades superiores de governo;
- b) autonomia administrativa: avalia se as estruturas territoriais são capazes de executar serviços e gerir suas unidades sem que haja necessidade de solicitar autorização aos níveis superiores. Dependendo de como se configura essa situação, os graus de autonomia administrativa podem ser totais, parciais ou nulos;
- c) formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial: realizou-se uma comparação de como ocorre a coordenação pelas esferas superiores de governo (municipal, supra municipal ou nacional). Tratou-se de comparar que formas adotam e como funcionam as estruturas descentralizadas/desconcentradas na organização da gestão das cidades.

##### 4.1 As estruturas territoriais desconcentradas

■ Esta forma de gestão territorial relaciona-se à organização dos governos municipais onde a essência do poder decisório se concentra em um prefeito (ou *alcalde mayor*) e seu corpo administrativo de órgãos dirigentes. O prefeito dispõe de recursos políticos, legais, institucionais e gerenciais, além de comandar com autonomia política y administrativa as formas de organizar a gestão dos territórios locais das municipalidades, cidades ou distritos metropolitanos. As formas de gestão territorial derivadas são estruturas desconcentradas, pois o prefeito (*alcalde*)

---

1 Além das três referidas, também: autonomia orçamentária, vinculações de ordem legal sobre o modelo de gestão territorial existente, intermediação de interesses no plano sublocal por meio de parlamentares, participação cidadão e limites e desafios do modelo implantado.

centraliza as decisões mais relevantes de como organizar a gestão dos territórios. Os demais níveis e instâncias nacionais de governo podem ou não dispor de recursos legais para intervir na administração das unidades territoriais, assim como também no parlamento local (*consejo municipal*). Abrigados nessa conceituação-tipo estão os casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Quito, Bogotá e Medellín, assim caracterizados em termos empíricos:

- estruturas municipais desconcentradas: aquelas em que o poder decisório reside em um prefeito (*alcalde*) e um parlamento (*consejo municipal*). Casos: São Paulo, Rio de Janeiro e Medellín.
- estruturas especiais desconcentradas: como os anteriores, mas contando com um regimes especial por serem capitais e sede político-administrativa de governos nacionais. Casos: Quito y Bogotá.

#### ■ 4.1.1 Autonomía política

A característica central dos cinco casos desconcentrados é o comando centralizado do governo da cidade e a dependência quase plena de suas estruturas territoriais de tal mandato. Com efeito, as unidades desconcentradas não possuem nenhuma autonomia política y as decisões que afetam os territórios (*alcaldías locales*, subprefeituras, *corregidurías*, *comunas*, *parroquias urbanas ou parroquias rurales*, *administraciones zonales e delegaciones rurales*) costumam ser adotadas de forma centralizada e com pouca ou nenhuma consulta aos níveis sublocal. Ademais, o prefeito detém a prerrogativa de nomear e destituir quem administra as subdivisões territoriais da cidade.

Em Bogotá, os vinte *alcaldes locales* são designados pelo *Alcalde Mayor*, baseado em uma lista de três candidatos indicados pela Junta Administrativa Local, composta de sete edis eleitos de forma direta pela população. Os *alcaldes locales* não têm poder de decisão autônoma no território, pois esse é centralizado no Distrito Capital, de modo que suas atribuições são meramente administrativas. Essas *alcaldías* não possuem nenhuma personalidade jurídica. Em Medellín não existem *alcaldías locales*, mas sim subdivisões administrativas para a prestação de serviços geridos pela *Alcaldía Mayor* da cidade. A exceção são as zonas rurais, na quais há a figura executiva de um *corregidor* nomeado pelo *alcalde*. Em Quito as subdivisões urbanas e as *Juntas Parroquiales Rurales* são meramente administrativas e são governadas pela *Municipalidad Distrital Metropolitana de Quito*.

Em São Paulo e Rio de Janeiro, a situação de dependência do governo municipal é similar, embora as Subprefeituras disponham de personalidade jurídica

própria. No primeiro caso, os 32 Subprefeitos são indicados e nomeados pelo Prefeito, que dispõe desses cargos e pode exonerá-los sem necessidade de nenhum tipo de consulta à Câmara de Vereadores ou às organizações da sociedade presentes nos territórios. No segundo caso, os Subprefeitos são igualmente dependentes da vontade política do Prefeito municipal. Em ambas experiências constata-se que os vereadores possuem uma influência significativa na indicação dos Subprefeitos, já que a organização administrativa da gestão local lhes interessa em termos eleitorais. Os Prefeitos atuam assim para obter apoio político para seus projetos na Câmara Municipal, o que faz das Subprefeituras uma «moeda» de troca para a formação da base de apoio parlamentar dos governos.

A comparação entre os cinco casos mostra uma realidade muito similar de dependência política das unidades territoriais frente às estruturas centrais de governo municipal ou metropolitano. Esta é uma questão chave para caracterizar estas experiências pela ótica da desconcentração, pois os atributos de poder concentrado em estruturas superiores de governo limitam as demais dimensões da gestão territorial. Ademais, esta é a grande diferença frente aos modelos descentralizados, pois estes contam com a opção de eleger de forma direta seus dirigentes territoriais.

#### ■ 4.1.2 Autonomia administrativa

La autonomia administrativa, se gera alguma variação entre os casos, já que em algumas municipalidades existem estruturas territoriais para a prestação de serviços e em outras não. Em outras palavras, enquanto algumas estruturas territoriais possuem certa autonomia na execução de atividades, em outras toda a administração está centralizada no governo municipal. É possível identificar uma diferença frente as duas tipologias de estruturas desconcentradas quando se comparam os casos de países unitários e federais.

Bogotá e Medellín, na Colômbia, caracterizam-se pela existência de dependências meramente administrativas (*alcaldías locales, comunas o corregidurías rurales*), mas sem competências para coordenar e executar serviços públicos, que estão centralizados na *Alcaldía Mayor*. As *Juntas Administrativas Locales* (JALs), embora eleitas de forma direta, se concentram em temas de atendimento cotidiano dos cidadãos, tais como fiscalização e supervisão, mas sem responsabilidades executivas, pois essas estão centralizadas. As estruturas territoriais (*alcaldías locales* em Bogotá e *comunas* em Medellín) não podem contratar ou nomear servidores, e por essa razão dependem da designação realizada pela esfera municipal ou distrital. Os serviços públicos estão administrados e executados de forma centralizada

para todas as localidades por meio de órgãos setoriais, o que configura uma baixa ou inexistente autonomia administrativa territorial. Em Quito, a situação é similar, já que as atividades estão articuladas pelo Distrito Metropolitano, com uma pequena autonomia no caso das *Juntas Parroquiales*.

Já nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro existe um nível maior de autonomia administrativa nas Subprefeituras, sendo o Brasil um dos casos raros na experiência comparada de federação trina. Tal característica confere liberdade para os Prefeitos organizarem sua administração local sem interferência de nenhum outro nível de governo, embora existam distinções nesses dois modelos brasileiros. No caso paulistano, existe uma desconcentração de serviços coordenada pelas Secretarias setoriais que definem o objetivo a ser realizado no plano sublocal. De fato, a maior liberdade de ação administrativa das Subprefeituras, para o que não dependem de decisões superiores, se relaciona a pequenos serviços de manutenção urbana como limpeza de ruas, poda de árvores ou liberação de alvarás de obras de porte reduzido, por exemplo.

No Rio de Janeiro, corresponde às Subprefeituras a coordenação da prestação de serviços públicos nas regiões como representantes do Prefeito, embora não os executem diretamente, já que essa função segue a cargo das Secretarias municipais. As Subprefeituras exercem três funções básicas: «defensor ativo», «articulador» e «coordenador», o que remete a implantação dos serviços para outras agências do governo local. Deste modo, não possuem capacidade decisória para ordenar ou executar serviços por falta de estrutura administrativa ou por que as decisões acerca de sua execução seguem centralizadas nas Secretarias municipais.

A gestão administrativa mostra que há diferenças entre os casos analisados, pois nos dois países unitários, como seria de esperar, a autonomia dos governos locais é menor que aquela desfrutada pelas municipalidades brasileiras no interior de um federalismo trino. Assim, em São Paulo e Rio de Janeiro, as Subprefeituras detêm algum nível de autonomia administrativa: na primeira limitada aos serviços urbanos e na segunda pela liberdade de ação das Subprefeituras para articular e coordenar as secretarias municipais nos territórios. Todavia, está-se longe de uma configuração que teria nessas unidades uma forma de “poder local”. Em Bogotá, Medellín e Quito, a centralização na prestação de serviços coloca as *alcaldías locales*, *parroquias urbanas* e *parroquias rurales* em uma situação de quase nula autonomia administrativa. Com efeito, a diferença entre países unitários e federais é notória, embora Medellín não possua um estatuto especial como ocorre com Bogotá y Quito como capitais nacionais.

#### ■ 4.1.3 Formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial

Na definição da estrutura, funções e autonomia das unidades internas das administrações territoriais, igualmente há diferenças entre os cinco casos. A distinção essencial reside no grau em que se concentram atividades nas esferas centrais de governo. Excetuando os casos de São Paulo e Quito, as demais localidades não possuem definições formais de atribuições e organograma da gestão local.

Nas localidades de Bogotá y Medellín, em função da debilidade administrativa e baixa responsabilidade política das *alcaldías locales*, existe uma dependência muito grande dos serviços fornecidos pela *Alcaldía Mayor*. O lado positivo deste processo é que o centralismo decisório garante uma cobertura quase completa de serviços básicos como saúde e educação. O lado negativo é que a gestão dos territórios não desenvolve capacidades para prestar serviços públicos e promover o desenvolvimento local. E esta situação é ainda mais acentuada em termos de centralização considerando que as *alcaldías locales* não possuem uma definição clara de suas capacidades exclusivas quanto ao que lhes cabe no tocante à prestação de serviços.

Em Quito, como o Distrito Metropolitano detém atribuições dos governos cantonais, provinciais e regionais, se converte quase em uma «cidade distrito-região», o que gera muita ambiguidade em suas funções. Esta indefinição termina por inibir uma maior desconcentração de tarefas, embora existam administrações zonais e *delegaciones rurales* como órgãos destinados a atender demandas de locais próximos e bairros. Não obstante, estas estruturas estão marcadas por uma baixa capacidade administrativa e se ressentem de qualquer nível de autonomia na execução de seu orçamento.

Em São Paulo, a autonomia administrativa das unidades internas das Subprefeituras é reduzida. Depois de 2005, passou a ocorrer uma diminuição gradual da autonomia gerencial, embora se preservem áreas em que essa segue sendo a realidade. Tal é a situação nas áreas de serviços urbanos, como já mencionado, pois nestas atividades existe uma estrutura de pessoal, equipamentos e recursos financeiros disponíveis. No entanto, nas demais políticas públicas (educação, saúde, cultura, esportes, assistência social, habitação, para citar algumas das mais representativas) as subdivisões internas de gestão das Subprefeituras dependem de decisões centralizadas nas Secretarias municipais. De maneira especial, as Subprefeituras não possuem competências para atuar no planejamento e no desenvolvimento local, pois em tais atividades as decisões são adotadas de forma centralizada.

No Rio de Janeiro as funções que correspondem às Subprefeituras são mais de: supervisão, responsabilidade por ações de ordenamento territorial, coordenar

a defesa civil, participar do planejamento das políticas setoriais, participar na elaboração do orçamento dos órgãos da administração municipal, propiciar o acesso local da população aos serviços públicos, coordenar a gestão descentralizada de serviços, articular-se com órgãos da Prefeitura para facilitar o atendimento das demandas nos territórios. Como se pode observar, não existem funções executivas, de modo que a estrutura administrativa, a rigor, é inexistente. Esta também é a causa da ausência de um organograma formal e de ordenamento legal definindo a estrutura administrativa mínima e/ou uniforme para as Subprefeituras, como há no caso de São Paulo, pois em sendo mais órgãos de “intermediação” e “articulação”, o efeito foi tornar menos relevante outorgar-lhes uma maior densidade organizativa.

Considerando os cinco casos, São Paulo e Quito são os mais organizados em termos formais, visto que existem regulamentos legais e administrativos definindo atribuições que correspondem às gestões territoriais, apesar dos limites de competência decisória claramente demarcados na hierarquia do poder municipal. Os casos do Rio de Janeiro, Bogotá e Medellín são menos definidos quanto às funções e estrutura administrativa de suas unidades locais desconcentradas devido a uma causa similar: a centralização decisória nas estruturas políticas vinculadas ao Prefeito ou *Alcalde Mayor*. Nas localidades colombianas, esta é uma característica na relação entre o Distrito Metropolitano (Bogotá) e a *Alcaldía Mayor* (Medellín) e as *alcaldías locales* que concentram a prestação de serviços, o que, ao fim e ao cabo, as exime de uma maior organização formal da gestão territorial. No Rio de Janeiro, ademais de ser esta também a situação, as Subprefeituras são concebidas mais como órgãos de “articulação” e “coordenação”, mas não de execução.

## 4.2 Estruturas Territoriais Descentralizadas

■ Sob essa tipologia estão as cidades que optam pela eleição direta dos dirigentes das estruturas de gestão territorial. Nesses casos, tanto os presidentes de comunas (Buenos Aires), os *Jefes Delegacionales* (Ciudad de México), os *alcaldes distritales* (Lima) y os *alcaldes municipales* (Santiago) são eleitos de forma direta nos territórios, ainda que, em algumas situações tais estruturas façam parte de um governo metropolitano. Esta é a diferença distintiva com relação aos cinco casos de gestão territorial desconcentrada.

Todavia, além da similitude na eleição direta das autoridades sublocais, cada caso se caracteriza por diferentes níveis de autonomia gerencial, orçamentária e política para implementar políticas públicas e serviços para suas estruturas de ges-

tão territorial. Assim, existem vínculos entre estas esferas territoriais e níveis superiores de governo que engloba a gestão das regiões em termos legais, funcionais, administrativos e orçamentários. Em todos os casos, os níveis superiores de governo (municipais, metropolitanos, estaduais ou inclusive nacionais) dispõem de possibilidades legais para intervir na gestão das estruturas territoriais. Pertencem a esta categoria as cidades de Buenos Aires, México, Lima e Santiago, as quais subdividimos, por sua vez, nos seguintes grupos:

- **ESTRUTURAS ESPECIAIS DESCENTRALIZADAS:** como na tipologia anterior, são cidades que contam com um regime especial por serem capitais nacionais, mas que se organizam de maneira descentralizada, embora mantendo certa dependência do governo central e/ou distrital. Casos: México, DF e Buenos Aires.
- **CIDADES FRAGMENTADAS:** casos em que existem governos locais autônomos e fortalecidos frente a governos metropolitanos mais débeis, com estruturas complexas de governança que envolvem vários níveis de governo e uma forte presença do governo central-nacional. Casos: Lima y Santiago.

#### ■ 4.2.1 Autonomia Política

Embora ocorra a eleição direta dos dirigentes das estruturas de gestão territorial, há algumas diferenças entre os casos. A principal é que tanto em Buenos Aires como na Cidade de México e Lima são eleitos, por sua vez, os chefes de governo da cidade, enquanto que em Santiago não existe um governo metropolitano. Nesse caso, a figura do intendente da Região Metropolitana (nível intermédio de governo) é ainda hoje designado pelo governo nacional. Com efeito, a cidade de Santiago de Chile se conforma de 40 comunas conurbadas, cada uma governada por uma municipalidade (a menor unidade territorial no desenho político e administrativo do país) e cada uma delas com autonomia plena, pois elegem seu *alcalde* e seu *concejo municipal*. Algo parecido sucede em Lima, pois o governo se compõe de *alcaldías distritales* autônomas (formados pelo *alcalde* e *concejo*), mas na cidade existe a figura do *Alcalde Metropolitano*, encarregado da articulação territorial. Agora, dada a fragilidade desse cargo, *os alcaldes distritales* se caracterizam por uma alta autonomia em seu funcionamento. Ao contrário, em Buenos Aires e Cidade de México, a dependência de suas estruturas territoriais com o forte poder ou do governo metropolitano, no segundo caso, ou do governo da cidade autônoma, no primeiro caso, é muito maior, mesmo quando seus dirigentes sejam eleitos diretamente.

#### ■ 4.2.2 Autonomia Administrativa

Os dois tipos de estruturas territoriais descentralizadas possuem funções, competências e orçamentos que lhes permitem autonomia para planejar e executar políticas públicas, assim como também para manejar seus orçamentos. Ademais, respondem por tarefas de regulação, controle e gestão dos serviços públicos de maneira general.

No entanto, nas cidades fragmentadas, seus governos locais (distritos em Lima e municipalidades em Santiago) contam com maior autonomia frente aos níveis superiores de governo metropolitano, embora exista maior interferência da esfera governamental nacional. No caso de Lima, há diferenças, pois Assembleia Metropolitana é um órgão colegiado e consultivo que busca articular e coordenar as ações dos distritos no interior da Municipalidade Metropolitana. Santiago é a experiência mais singular dentro deste tipo, dado que cada municipalidade conta com suas próprias competências exclusivas, embora sejam reduzidas dada a forte dependência frente ao governo central.

Em ambos os casos, a fragmentação da gestão territorial é “compensada” pela atuação mais forte do governo nacional por meio de suas políticas setoriais. Em segundo lugar, com relação as funções de coordenação administrativa, mesmo existindo formalmente, é débil (Lima) ou inexistente e apenas ocorre forma pontual (Santiago). Por caminhos diversos, em ambos casos, isto configura uma situação em que, na prática, amplia-se a autonomia dos distritos ou municipalidades.

No caso das estruturas especiais descentralizadas (Buenos Aires e Cidade de México), as comunas e delegações têm sua autonomia administrativa controlada e dependente do governo da cidade. Assim, no caso mexicano, a regulação interna sobre a organização das *Delegaciones*, suas funções, procedimentos e a administração das finanças públicas, seguem sendo atribuições do antigo Distrito Federal. Em Buenos Aires, existem competências exclusivas do nível comunal (por exemplo, trabalhos de manutenção urbana e espaços verdes) e competências concorrentes com o nível de governo municipal (participação cidadã, planejamento, fiscalização e exercício do poder de polícia). Portanto, embora as estruturas territoriais da Cidade do México e Buenos Aires se caracterizem por uma grande autonomia política, no plano administrativo seguem existindo áreas ou funções que são centralizadas ou compartilhadas com o governo municipal (caso argentino) ou geridas pelo governo metropolitano (caso mexicano).



#### ■ 4.2.3 Formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial

Quanto a esse quesito da tipologia, pode-se observar duas formas com marcadas diferenças: as estruturas especiais descentralizadas de Buenos Aires e Cidade do México, frente as cidades fragmentadas de Lima e Santiago.

No caso mexicano, as *Delegaciones* prestam serviços públicos, realizam obras – ou de forma autônoma, em arranjos de associação com outras *Delegaciones*, ou mesmo com o governo distrital –, propõem ao chefe do governo distrital projetos de caráter executivo e seu orçamento. Também participam, juntamente com o governo distrital, em atividades de segurança pública ou de proteção similares às que as Guardas Civis realizam nos municípios brasileiros, designam os servidores públicos de sua confiança e definem sua própria estrutura organizacional.

Em Buenos Aires, corresponde às comunas a função central de promover a descentralização e facilitar a desconcentração das atribuições de governo municipal, preservando sua integridade territorial. Ademais, buscam melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços ofertados em nível municipal, implementar medidas de equidade, redistribuição e compensação de diferenças que existem com relação as zonas mais favorecidas da cidade, preservar e proteger o patrimônio cultural dos distintos bairros e assegurar o desenvolvimento sustentável, dentre outras tarefas. Por outro lado, há o papel do conselho de coordenação intercomunal que atua como um organismo de planejamento para aproximar as políticas gerais do governo municipal e aquelas de âmbito comunal.

Com relação ao caso de Santiago, as funções privativas da municipalidade são escassas: elaborar planos de desenvolvimento comunal y promovê-los, responder pela limpeza da comuna e aplicar disposições em matéria de transporte, trânsito, construção e urbanização. Não obstante, as funções compartilhadas se multiplicam em várias áreas, como transporte, saúde, proteção ao meio ambiente, cultura, esportes, promoção de emprego, fomento produtivo, urbanização e segurança urbana. Neste sentido, embora contem com uma maior autonomia que suas contrapartes em outras cidades, as municipalidades estão subordinadas a diretrizes ministeriais para desenvolver suas funções partilhadas com o governo central, que são a grande maioria.

Em Lima, os distritos não detêm uma distribuição de competências e funções que esteja de fato estabelecida, o que, na prática gera duplicidades e sobreposições entre os diferentes níveis de governo. Estas duas situações são um efeito da debilidade política da Municipalidade Metropolitana e suas limitadas com-

petências sobre os distritos, o que acaba, a fim e ao cabo, gerando problemas de governabilidade, afora as dificuldades práticas de execução de serviços e políticas públicas. Em outras palavras, o princípio da subsidiariedade que está presente na concepção do modelo de Lima nem sempre se manifesta de maneira efetiva em consequência da limitada capacidade do Governo Metropolitano para planejar o desenvolvimento urbano integral.

Nesta dimensão da tipologia, as experiências das estruturas especiais descentralizadas na cidade do México e nas comunas de Buenos Aires mostram-se melhor organizadas do que nos casos de Lima e Santiago por duas razões. Em primeiro lugar, existe uma definição de competências que define de forma mais organizada as atribuições municipais/distritais frente àquelas que são comunais/*delegacionales*, o que evita ou reduz sobreposições como ocorre em Lima. Em segundo lugar, existem estruturas administrativas que apoiam a implementação dessas responsabilidades, algo que não sucede no caso de Santiago em que as municipalidades são administrativamente mais autônomas, mais separadas e mais desiguais/heterogêneas. Em resumo, os modelos políticos e organizacionais das estruturas especiais descentralizadas mostram-se mais eficientes em seu funcionamento que seus congêneres nas cidades fragmentadas.

## CONCLUSÃO

■ Do conjunto de questões que a investigação comparada trouxe, afora a análise acima apresentada, nessa seção final vale destacar outros cinco grandes temas que emergem. Estas são inferências mais empíricas que foram possíveis de obter-se à luz dos distintos modelos, e que os podem ser consideradas para a avaliação e aprimoramento dos modelos de gestão das grandes cidades latino-americanas.

O primeiro é o caráter recente deste processo que busca combinar descentralização e democratização no plano local. A tradição dos países da região, na maior parte dos casos, é fortemente centralizadora e com frágil estrutura democrática, quando não autoritária. Por isso, a transformação dessa concepção política enfrenta muitos desafios para criar novas instituições e regulamentos jurídicos. Muitos aspectos desta nova institucionalidade serão modificados a partir da aprendizagem derivada das experiências analisadas. Por outra parte, é preciso também conquistar a sociedade. Para isto, o governo das grandes cidades deve ampliar arenas de participação e *accountability*, assim como também apresentar resultados concretos na melhora da vida dos cidadãos.

A novidade do processo, em suma, exige paciência institucional aliada a busca de apoios sociais para um formato descentralizado/desconcentrado e democratizado de governar as metrópoles. Muitas das respostas para os dilemas das grandes cidades surgirão com a própria implementação do modelo, que será aperfeiçoado e corrigido incrementalmente, o que exigirá a contínua construção de legitimidade junto a diversos atores políticos localizados em diversas arenas sociais e governamentais.

Um segundo aspecto relaciona-se a definição do raio e alcance da descentralização/desconcentração intramunicipal. Obviamente que ela terá formatos diferentes conforme a especificidade de cada país, sua história, complexidade sociodemográfica e outros elementos que não permitem a proposição de um único *blue print* aplicável ou replicável de maneira idêntica. Mas é possível dizer que, guardadas as diferenças, todos os casos exigem uma articulação dos níveis mais básicos de sua organização sublocal com as instâncias de coordenação mais central que, como visto, além de serem diversas, têm em comum a necessidade de qualificar seu funcionamento. Dito de outra forma, é preciso organizar tanto os processos mais internos às grandes cidades como aqueles vinculados às relações intergovernamentais que, conforme analisado, envolvem esferas intermediárias e mesmo nacionais de governo.

Para cada um destes pontos – descentralização “para baixo” e relações intergovernamentais –, soluções diferentes serão exigidas. De todo modo, em ambos uma palavra chave ganha destaque: coordenação. Em outras palavras, somente será possível lograr êxito no governo das grandes cidades se existirem formas de coordenação horizontal e vertical entre as instâncias de poder, tanto no plano municipal como intergovernamental. Disso se conclui que descentralizar não deve significar fragmentar, mas sim compartilhar mais poder por meio de novas formas efetivas de articulação.

O maior exemplo que retrata a “descentralização fragmentadora” é a questão metropolitana. Processos de conurbação fazem com que a vinculação entre as várias localidades seja essencial para o êxito das políticas públicas. Sistemas de transporte, de segurança pública, recursos hídricos, entre outras *issues* típicas da tragédia dos comuns dependem muito de um viés articulador que não deveriam funcionar, em áreas metropolitanas, vendo o modelo descentralizador como um adversário para obter-se níveis maiores de coordenação. Como encontrar uma combinação exitosa entre descentralizar e articular, portanto, é um dos grandes desafios de governo nas grandes cidades latino-americanas. Por último, também é

preciso evitar o retorno aos desenhos de cunho mais centralizador, algo que segue sendo não apenas uma memória frente a histórias, mas uma ameaça constante em muitos dos países estudados, quando não uma realidade que assombra a baixa autonomia, em seus vários matizes, os governos locais.

Uma terceira lição oriunda da investigação comparada é que existem muitos desafios intrínsecos a democratização. Criar novas instituições e arenas democráticas é essencial para legitimar a redefinição do governo das grandes cidades. Mas esse processo está entrecortado pelas demais instituições políticas, como os partidos, o sistema eleitoral, as formas de intermediação estatal junto a grupos organizados e os órgãos judiciais e de controle, apenas para citar algumas. Toda esta institucionalidade possui uma relação com formas de cultura política construídas durante anos. Sendo assim, existem efeitos de outras variáveis políticas nos governos das grandes cidades, embora também se possa dizer que a própria descentralização recente já deve ter gerado impactos, em maior ou menor medida, sobre o *modus operandi* da política em cada país. Esta, a rigor, é análise realizada por Falletti (2010) sobre a sequência da descentralização que, traduzida para o plano municipal, guarda coerência, pois desenhos diferentes e ritmos distintos condicionam as características desse processo conforme mostrou-se nos casos abordados.

O que se deve concluir aqui é que reformar o mudar os modelos de gestão dos governos das grandes cidades se configura, sobretudo, como uma imensa reforma política, que se entrecruza com outras dimensões político-institucionais ou de cultura política, o que pode gerar importantes conflitos, tal como os casos analisados evidenciam. Este é um dos desafios mais interessantes para verificar como os modelos descentralizadores e/ou desconcentradores enfrentarão fenômenos históricos como o clientelismo ou a baixa tradição associativa na linha do capital social proposto por Putnam (2006). De todo modo, continuar reformando o governo das cidades, ao menos dos casos estudados, é um importante instrumento para melhorar a democracia nos países latino-americanos.

Outro desafio está na construção de capacidade estatais locais, em linha com a análise de Grindle (2006) sobre municipalidades no México. Somente será possível conferir legitimidade a uma nova forma de governo das grandes cidades se está alinhado com a melhora da vida dos cidadãos, particularmente com políticas públicas mais eficientes, efetivas e baseadas na equidade e na transparência. Para isso, ademais da reformulação dos modelos de gestão, é preciso fortalecer e desenvolver burocracias mais qualificadas no plano local. A combinação entre democratização e descentralização não deve ser somente um processo de mudança

política, mas também requer transformar a qualidade das políticas públicas, para o que se demandam melhores capacidades estatais.

Por fim, analisadas as experiências, com seus avanços e problemas, cabe ressaltar que o êxito deste *aggionamento* do governo das grandes cidades dependerá de atrair mais apoios da sociedade. A mudança rumo a desenhos mais descentralizadores depende também da articulação com a sociedade e os cidadãos. Nesse particular, assume relevância aliar esse debate com as propostas de *governança multinível* que deveria estar na agenda das administrações locais da América Latina. E, nesse caso, há um enorme campo de novas pesquisa por serem realizadas com estudos comparados com outras regiões e países.

As questões aqui suscitadas trazem novas possibilidades de análise sobre governos locais e como podem qualificar a gestão de grandes cidades, em especial para a realidade latino-americana. Este é um primeiro trabalho de análise comparada que visa explorar um campo novo de estudos sobre poder local. Espera-se que seja um primeiro passo para ampliar o conhecimento sobre como nossas grandes metrópoles vêm buscando combinar democratização e descentralização em seus modelos de governo e governança urbana.

---

EDUARDO JOSÉ GRIN · Cientista político, Mestre em Ciência Política (USP) e Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/São Paulo). Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas (São Paulo). Pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo/FGV-São Paulo nas áreas de governos locais e políticas públicas. Consultor governamental e de instituições nacionais internacionais como UNESCO, CLAD e CNI. E-mail: eduardo.grin@fgv.br.

JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO · Doutor em Ciências Políticas e da Administração (Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universidad de Investigación Ortega y Gasset). Atualmente é pesquisador do Instituto Chileno de Estudos Municipais da Universidade Autónoma do Chile. E-mail: jhernandez@ichem.ce

FERNANDO LUIZ ABRUCIO · Doutor em Ciência Política (USP), professor e pesquisador da Fundação Getulio Vargas (SP) desde 1995. Coordenador da graduação em Administração Pública FGV (SP). Foi presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas Colunista do jornal O Valor Econômico e coordenador do programa Discussão São Paulo (Rádio CBN). Consultor governamental e de instituições internacionais e nacionais como BID, PNUD, Banco Mundial, CLAD, WWF, Instituto Unibanco e CNI. É membro-fundador do movimento Todos Pela Educação. E-mail: fabrucio@gmail.com.

## REFERÊNCIAS

- BORJA, Jordi. Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 46, v.4, p. 5-33, Ciudad del México, 1984.
- CASTELLS, Manuel A. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP, 2005.
- DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press; 1989.
- FALLETTI, Tulia. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press, 2010.
- GRIN, Eduardo J. *Caminhos e Descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- GRINDLE, Merilee. Modernising Town Hall: capacity building with a political twist. *Public Administration Development*, n. 26, p. 55-69, 2006.
- HARVEY, David. *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 2012.
- HERNÁNDEZ-BONIVENTO, José. *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gobierno y gestión en ciudades de América Latina*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 2015.
- HOOGHE, Liesbet and MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: ENDERLCIN, Henrik, WAITI, Sonja and ZURN, Michael (ed.). *Handbook of Multi-level governance*. London: Edward Elgar Publishing Limited, p. 17-30.
- LE GALÈS, Patrick. *Urban governance in Europe: What is governed?* Paris: Centre d'études européennes, 2010.
- LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 3-18, 2012.
- GÓMEZ, C. Navarro. *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 .
- NAVARRO, C. J., e RAMÍREZ, M. A. Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. *Revista de Estudios Políticos*, n.128, p. 161-177, Madrid, 2005.
- ONU-HABITAT. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU Habitat, 2012.
- PNUD. *Buenas prácticas para la promoción de la transparencia a nivel local*. Bogotá: PNUD, 2010.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VILLANUEVA, Luis A. *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2008.

SHAH, A. *Corruption and Decentralized Public Governance*. World Bank Policy Research Working Papers (3824), 2006.

YILAMZ, S., Beris, Y., & SERRANO-BERTHET, R. *Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance*. Social Development Working Papers 113), 2008.





## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Poder Legislativo sob múltiplos olhares  
(n. 2, 2017)

Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)

Repensando a política externa  
brasileira: em busca de novos consensos  
(n. 4, 2016)

Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)

Mudanças climáticas:  
o desafio do século (n. 2, 2016)

Educação política no Brasil: reflexões,  
iniciativas e desafios (n. 1, 2016)

O global e o local (n. 4, 2015)

Internet e sociedade (n. 3, 2015)

Cidades resilientes (n. 2, 2015)

Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)

Cibersegurança (n. 4, 2014)

Eficiência energética (n. 3, 2014)

Governança e sustentabilidade  
nas cidades (n. 2, 2014)

Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)

Relações Brasil-Alemanha /  
Deutsch-Brasilianische Beziehungen  
(caderno especial, 2013)

Novas perspectivas de gênero no século  
XXI (n. 3, 2013)

Candidatos, Partidos e Coligações nas  
Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)

Perspectivas para o futuro da  
União Europeia (n. 1, 2013)

Democracia Virtual (n. 3, 2012)

Potências emergentes e  
desafios globais (n. 2, 2012)

Economia verde (n. 1, 2012)

Caminhos para a sustentabilidade  
(edição especial, 2012)

Municípios e Estados: experiências  
com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)

Ética pública e controle da corrupção  
(n. 3, 2011)

O Congresso e o presidencialismo  
de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento  
(n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional  
(n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e  
práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América  
Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro:  
perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento  
sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de  
Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a  
queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008  
(n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã  
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)



Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e  
impresso pela J. Sholna em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em agosto de 2017.