# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**JOSE MIGUEL BUSQUETS**

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

**Conselho Fiscal:**
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM / Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: José Filomeno de Moraes Filho, Jose Miguel Busquets – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-272-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br




Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

---

## Apresentação

Esta publicação - "Teoria e Filosofia do Estado" - resulta da prévia seleção de artigos, e do fecundo debate que se seguiu à apresentação oral dos trabalhos, no Grupo de Trabalho homônimo, o qual se reuniu em 9 de setembro do ano em curso, durante o V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado em Montevidéu (Uruguai), nos últimos dias 8 a 10 de setembro.

O V Encontro – enfatizando a problemática das “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina” como tema central – permitiu que, às margens do Rio da Prata, na Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR), se ferisse intensa discussão acadêmica, unindo teoria e empiria na abordagem do fenômeno político-jurídico.

Assim e por meio de abordagem interdisciplinar, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" proporcionou, entre outros aspectos, a discussão vertical de problemáticas diferentes e complementares, tais como os vínculos entre a Ciência Política e o Direito, o papel do Estado, com as suas possibilidades, dificuldades e perspectivas de futuro, o direito de resistência, o federalismo, o desenvolvimento regional, as crises políticas, a responsabilidade política no presidencialismo e a jurisdição constitucional.

Por tudo, tem-se a certeza de que, mais uma vez, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" cumpriu com os objetivos a que se propõe, nomeadamente o de levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição relevante acerca do Estado constitucional e democrático. E espera-se que a leitura dos trabalhos aqui publicados, tanto os de cunho normativo quanto os de feição empírica, contribuam de para enriquecer o cabedal de conhecimento sobre a temática geral do V Encontro, a saber, as “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina”.

Prof. Dr. Filomeno Moraes - Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. José Miguel Busquets - Universidade da República do Uruguai (UDELAR)

# A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL COMO FORMA DE ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS BRASILEIROS E DA ESTRUTURA DOS LANDKREIS ALEMÃES.

# THE INTER-MUNICIPAL COOPERATION AS A FORM OF REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY FROM THE ANALYSIS OF THE INTER-MUNICIPAL CONSORTIA AND OF THE STRUCTURE OF THE LANDKREIS GERMANS.

**Daniela Arguilar Camargo** [1]
**Ricardo Hermany** [2]

**Resumo**

As federações se assemelham a corpos políticos em permanente transformação, e no Brasil é árdua a tarefa de equilíbrio da autonomia e de cooperação entre os entes federados. A estratégia metodológica bibliográfica do estudo parte da compreensão da cooperação intermunicipal no Brasil e Alemanha, analisando os consórcios intermunicipais, e os Landkreises alemães, para ao final apontar a necessidade do conhecimento de outras federações, como exemplo de um maior desenvolvimento regional. Foram analisadas as dificuldades da cooperação intermunicipal, apresentando a experiência inspiradora dos Landkreises como instrumento de articulação do desenvolvimento regional para o sucesso das políticas públicas de interesse local.

**Palavras-chave:** Cooperação intermunicipal, Desenvolvimento regional, Federação

**Abstract/Resumen/Résumé**

Federations resemble political bodies in permanent transformation , and Brazil is hard to balance the task of autonomy and cooperation among federal entities . The methodological approach of the identification of inter-municipal cooperation , further comprising German Landkreises to the end point to the need for knowledge of other federations , where cooperation has a strategic role to support the state and regional development. the difficulties were analyzed of intermunicipal cooperation , aiming at presenting the inspiring experience of Landkreises as regional scope joint instrument for the success of the Brazilian social and economic policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Intermunicipal cooperation, Regional development, Federation

[1] Mestranda em direitos sociais e políticas públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul; Pós graduanda em direito tributário e planejamento tributário pela ESMAFE.

[2] Doutor em direito pela Unisinos. Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa. Professor permanente Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC – Mestrado e Doutorado e graduação; e FEMA. Advogado. E-mail: hermany@unisc.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A federação é formada por três níveis, a União – governo central, os Estados e Distrito Federal – governo intermediário e os Municípios – governo local. Cada ente federado possui suas competências e limites previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, onde sobressaem três premissas, autonomia política, econômica e administrativa. Os estados que optaram pelo federalismo como forma de organização adaptaram as características dentro de cada País, e no Brasil, uma delas foi à concessão ao município do status de ente da federação diferentemente de diversos Países, como a Alemanha.

Como ente da federação o município é dotado de autonomia, com limites, observando-se que os maiores entrelaçamentos na busca por uma maior autonomia dos governos locais gira em torno de questões tributárias e financeiras. A negativa é a de que não bastaria os municípios possuírem esse status constitucional, necessitando por em prática tanto no viés político, administrativo como no tributário, uma capacidade para cooperar com outros entes.

A promulgação da Constituinte de 1988 trouxe a cooperação intermunicipal atrelada a discussão sobre o processo de descentralização de políticas e ascensão dos municípios, e com a existência de interesses comuns entre os municípios e na busca por compartilhar ações de políticas públicas de interesses locais, ocorre a dita cooperação.

No decorrer dos anos 80 e 90, ocorreram diversos avanços e experiências de cooperação intermunicipal, de forma autônoma ou induzidas por outros entes, com o objetivo de um maior desenvolvimento regional e aumento da capacidade dos municípios no atendimento de demandas locais, criando-se os consórcios intermunicipais formados por associações ou união de municípios com compartilhamento de interesses comuns.

Contudo, verifica-se que diversos fatores influenciam no sentido de não haver uma cooperação e sim uma competição, mesmo dentro dos consórcios intermunicipais, surgindo pontos negativos, como a subordinação dos entes mais fragilizados aos mais fortes e a falta de incentivo para a inovação na atuação. E diante da dificuldade de cooperação entre os entes no Estado brasileiro, o incentivo a cooperação, a partir do estudo comparado no Brasil e Alemanha, traria um maior desenvolvimento regional e efetividade de políticas públicas de interesse local?

Para responder a esse questionamento, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois o conteúdo da conclusão já está, de forma implícita, no decorrer do estudo através da compreensão da cooperação, dos conselhos intermunicipais e estudo dos *Landkreise* a

exemplo para um maior desenvolvimento e apoio ao estado; e o método de procedimento bibliográfico, analisando diversas obras para a compreensão do tema proposto.

Assim, a partir da análise dos *Landkreise* alemães, posicionado de forma intermediária entre a esfera estadual e municipal, composto por um círculo de 20 a 30 comunidades, sendo o principal instrumento para o alcance regional, traz a tona um exemplo de experiência da Alemanha; e apesar de possuírem várias diferenças, no que diz respeito a população, território e forma de governo, os *Landkreise* demonstram uma experiência inspiradora de cooperação intermunicipal. Fazendo-se fundamental esse estudo, pois diante do amadurecimento da federação brasileira, aponta-se a necessidade do conhecimento de outras federações que possuam esse sistema, baseando em uma estratégia de apoio ao Estado, para que ao final se possa obter o desenvolvimento regional a partir de uma maior efetivação das políticas públicas de interesse local no estado brasileiro.

## 2 A COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS: PERSPECTIVA ALEMÃ E BRASILEIRA

A cooperação entre municípios é fundamental para ambos os países, garantindo um maior desenvolvimento regional e efetivação de políticas públicas de interesse local, por cooperação territorial entende-se por acordos realizados de forma voluntária entre dois ou mais locais (no Brasil, municípios – na Alemanha, comunidades), voltando sempre a melhora de recursos materiais e humanos, beneficiando as estruturas locais.

Essa prática beneficia não somente no sentido das políticas públicas, como também para com as relações intermunicipais, de forma em que são reconhecidos pelo conjunto de participantes, identificando problemas em comum e formas de intervenção dos mesmos. O território em que é coordenada a cooperação é empregado para aumentar a valorização dos municípios e comunidades enquanto espaços locais e políticos.

No Brasil, com a Constituinte de 1937, inaugurou-se uma legislação que dispunha sobre as formas de cooperação intermunicipal, sendo ela os consórcios intermunicipais, estabelecidos somente em 2005. Diante disso, a cooperação passa a ser reconhecida como instrumento na gestão de infra-estruturas e serviços urbanos, além de se tornar uma modo para os municípios menores cumprirem suas funções.

Dessa forma, mesmo que a cooperação passa a se realizar desde os anos 1930, somente após o pacto federativo de 1988, em que passamos a necessitar desse instrumento. Significa então que as experiências com a cooperação são recentes, e os laços entre os

parceiros não se estabeleceram frente às incertezas, ainda mais com o conhecimento atribuído aos gestores e os responsáveis locais em virtude das práticas de cooperação.

Salienta Nunes (2012 p. 8) que no caso brasileiro, não se tem como obrigar os municípios a cooperarem entre si, onde se deve apenas incentivar, o que é realizado por meio de encontros e seminários que explicam a positividade diante da cooperação intermunicipal.

> No Brasil, considerando-se que o estado não pode obrigar os municípios a se engajarem em estruturas de cooperação, são as medidas de incitação que prevalecem, tais como a elaboração de planos de ação favoráveis à cooperação intermunicipal, a realização de encontros e seminários, o apoio técnico e jurídico, além dos aportes suplementares de recursos financeiros, para ficarmos em alguns exemplos. Segundo essa lógica, o papel dos estados é tão importante que os consórcios respeitam, freqüentemente, os limites das regiões administrativas estaduais. Contudo, essa correspondência quase perfeita leva a interrogações sobre os processos de definição de prioridades e de objetivos comuns entre municípios vizinhos, mas geralmente bastante diversos do ponto de vista sócio-econômico.

Já a cooperação intermunicipal, no continente europeu, se desenvolveu de forma proporcionalmente maior, sendo considerada como um meio de privilégio e essencialidade para o relacionamento entre municípios, independente de sua cultura ou religião, Affonso (1998).

De acordo com Hulst e Montfort (2007), na Alemanha temos a forte presença de um modelo puro de cooperação intermunicipal, em que ocorre entre os governos locais, com a possibilidade de incluir outros entes de esferas superiores, caracterizando o regime misto público-privado no planejamento do desenvolvimento econômico, em que podem ser chamados para dentro da cooperação a esfera estadual ou federal, além de agências governamentais. (Regionalkonferenzen).

Ainda conforme os autores, Huslt e Montfort (2007) a existência de uma base para acordos formais, possibilitando aos entes participantes uma oferta de bens e serviços antes da formação da cooperação, em que no caso Alemão possuímos organizações formais de prestação de serviços, redes de planejamento. Em que na institucionalidade estes se dividem entre uma situação de transferência de competência para que sejam tomadas as decisões pelos municípios a alguma autoridade estabelecida pelos município, por parte das autoridades locais.

Na Alemanha, onde a cooperação é fundamental para o desenvolvimento dos governos locais, existe uma hierarquia entre as modalidades de cooperação, partindo-se do pressuposto de que não haja competição entre os entes, dependendo da qualidade da negociação entre os participantes, em que poderá se realizar ou não a cooperação.

Figura 01: Complexidade da cooperação intermunicipal na Alemanha.




Fonte: Carneiro e Dill (2012 p. 67)

Pode se verificar a complexidade de uma da decisão até a chegada aos *Landkreis*, a motivação que leva a cooperação, mesmo em qualquer outra Federação, depende dos fatores financeiros, diante dos recursos disponíveis por cada parceiro, e também quanto aos ganhos frente as políticas públicas de interesse local.

As raízes da história política de ambos os Países são as determinantes para as diferenças, os dois devem superar e amadurecer sob um ponto de vista cultural e ético, esse é o compreende Carneiro e Dill (2012 p. 61), assinalando que as cidades alemãs também possuíram conflitos e foram em busca de uma maior autonomia frente ao governo federal, percebendo-se ainda os conflitos que foram marcados pelas alterações estaduais, dos Landkreise e comunidades.

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

Tanto no Brasil como na Alemanha, seja qual for à forma ou a complexidade da cooperação, existirão razões para que ela seja motivada: de ordem financeira, pois os municípios ou comunidades dificilmente conseguem recursos suficientes para operar em determinada questão de forma isolada, ainda estas ações se tornam muitos mais eficazes quando feitas em conjunto, trazendo também um melhor custo-benefício ao cidadão. Por fim, destaca-se ainda que a cooperação torna-se um meio para a garantia de ganhos em matéria de

política pública, dando maior efetividade às políticas públicas de interesse local, aumentando a capacidade dos municípios no atendimento de demandas locais.

## 3 OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS BRASILEIROS

O federalismo pode ser compreendido como uma solução na unificação de grupos que não cederiam a sua autonomia a um único poder, onde a tensão entre uma maior e menor autonomia decorre da constituição do Estado, pactuada por todos, Linhares (2011). Contudo, entendido dessa forma, haveria questões de grade dificuldade com relação ao poder político e recursos tributários, entre os entes que caracterizam uma organização federal, assim as mesmas características benéficas, poderiam produzir efeitos negativos.

A criação de formas de articulação entre os entes da federação seve tanto para a cooperação incentivada por cada um em favor dos seus interesses, como na geração de uma certa coordenação, estabelecendo como e quando cada ente atuará. Contudo apenas a atuação cooperada não serviria para obter resultados satisfatórios, necessita de instrumentos com efeitos positivos dentro de um ambiente democrático, em que a política se submeteria a escolha dos eleitores e as preferências da sociedade, Linhares (2001).

Com a constituição Federal do Brasil de 1988, ocorreu a descentralização frente a organização do estado brasileiro, em que é transferido aos municípios responsabilidades para a formulação de políticas públicas, contudo, mesmo que houvesse um sentido de cooperação na relação de competências comuns entre os entes, não havia previsão de mecanismos incentivadores da cooperação, instrumentos de coordenação dos entes. Em decorrência disso, em 1998 tem-se a emenda à Constituição número 19 que altera o dispositivo do artigo 241[1], disciplinando a cooperação com o fim de gerir serviços públicos, entre outros, abrindo a possibilidade de superação da fragilidade dos arranjos federativos brasileiros.

A união pode agir como indutora ou coordenadora da cooperação entre os municípios, contudo embora a escolha possa vir a ser influenciada, continua sendo uma decisão dos municípios, pois nada garante os compromissos com as normatizações, vindos de um incentivo proposto por parte da União.

Uma das formas de cooperação entre os entes é a criação de consórcios intermunicipais conhecidos como entidades que reúnem vários municípios com o fim de

[1] Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

realizar ações conjuntas, em que não conseguiriam fazer individualmente atingindo os mesmos objetivos. Possuem personalidade jurídica, estrutura e gestão autônoma e ainda orçamento próprio, em que os recursos decorrem de receitas próprias, produzidas por suas atividades, ou a partir de contribuições dos municípios que integram o consórcio, podendo variar em cada município.

Os consórcios podem ser compreendidos como acordos realizados entre os municípios, com o objetivo de efetivação e busca pela solução de conflitos de interesse comum, com a utilização dos recursos que cada um possui (Cruz, 2002). Lacalle (2002 p. 29) conceitua o consórcio intermunicipal como o envolvimento dos municípios vizinhos com o fim de solucionar problemas em comum.

> O consórcio intermunicipal é uma forma de união, ligação, cooperação que envolve municípios vizinhos para a resolução de problemas que os identificam entre si. Esse convênio permite que, através de estudos, de acompanhamentos e diagnósticos dos problemas, seja possível o autofinanciamento dos municípios por serviços públicos, onde cada consorciado colabora com uma parte, seja ela material, financeira, administrativa ou humana, e a união dessas forças resulta na realização de projetos, difíceis de serem realizados por um único Município.

Tratando-se de um recurso administrativo e político, os consórcios municipais estabelecem certa parceria entre prefeituras, onde é aumentada a capacidade de determinado grupo de municípios solucionar conflitos em comum, sem a retirada da autonomia. Desta feita, tendo seu surgimento atrelado a iniciativa autônoma dos municípios, como bem explica Caldas (2007 p. 50).

> Os consórcios intermunicipais surgem da iniciativa autônoma dos municípios, que resolvem atuar de forma cooperada em torno de uma questão comum. A sua criação pode ser consequência da vontade própria do município, pode ser induzida por um ator externo de patamar distinto (por exemplo, governo federal ou governo estadual).

Assim, destaca Spink (2006) que o consórcio intermunicipal se a próxima a um acordo de cooperação entre dois ou mais municípios. Dessa forma, os consórcios intermunicipais possuem uma alta complexidade dentro da federação brasileira, uma vez que cada membro possui a sua autonomia, competências, atribuições e políticas públicas, necessitando analisar a competência concorrente e específica de cada um para com o sistema de políticas pública, buscando a superação da autonomia em virtude da autossuficiência para que sejam implementadas políticas públicas em conjunto com outros municípios.

Destaca-se ainda que os consórcios não estão acima do poder do município, continuando a ser controlados pelos estados e união, referindo ainda que são pessoas jurídicas de direito público ou privado, em primeiro criado por uma entidade pública, aplica-se as

normas do município, na organização e para dirigir seus procedimentos, e quanto ao privado, sujeitos a lei civil, da mesma forma que outra associação civil, Moreira (2001).

Os consórcios podem ser formados sem um número específico de municípios e conforme Lacalle (2002 p. 35) o tamanho é fundamental na estrutura de um consórcio, sendo que a organização e o direcionamento do mesmo ideal, em que o maior número de atores ocasionarão e maiores dificuldades para chegar a um denominador igual, e quanto menos municípios participantes, maior seriam as dificuldades de conseguir um capital para a execução das finalidades.

> Inicia-se pelo seu tamanho, que é fundamental na estrutura de qualquer consórcio. Através de pesquisas no Estado de São Paulo realizadas por Barros (1995, p. 28) nos anos de 1992/1993, verificou-se que o tamanho ideal dos consórcios varia entre 6 e 19 Municípios, considerados de consórcios de porte médio. No mesmo seguimento, o IBAM (2000) sugere um total de no máximo 15 Municípios, caso contrário "vira bagunça", segundo eles. A recíproca é verdadeira, uma vez que parte dos consórcios com menos e 6 e mais de 19 Municípios estão inoperantes.

Apresentam-se dificuldades quanto se trata de municípios heterogêneos, de acordo com a população ou economia do ente, em que o predomínio que o mesmo tentará frente aos menos favorecidos, tentando obter o poder decisório, buscando vantagens na situação. Essa certa imposição não é bem vista pelos demais municípios, criando entraves na formação dos consórcios, e a forma de isso não acontecer seria a democracia e o voto, de acordo com Leite (2001). De acordo com Prates (2012 p. 149), os consórcios intermunicipais criados no Brasil compreendem questões de saúde, meio ambiente e desenvolvimento humano, destacando ainda a modalidade do Consórcio.

> Destaca-se ainda que muitos municípios em geral façam parte de mais de um tipo ou modalidade de Consórcio Intermunicipal, o que pode dificultar um pouco a exata identificação da magnitude desse fenômeno. Podemos, contudo, destacar que no caso brasileiro as áreas de maior ocorrência de consorciamento são as de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Tratam-se de áreas onde os ganhos mais podem ser observados.

Ao final, a criação de consórcios intermunicipais a partir da análise da cooperação entre os municípios se mostra como um modo de obterem resultados mais eficazes para questões em comum, como autoriza o art. 241 da Constituição Federal, podendo gerir questões sobre serviços públicos, ainda a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens que se tornam essenciais para continuidade da prestação. A seguir demonstra-se a experiência das comunidades (municípios) alemãs, para com os *Landkreis*, como forma de cooperação, apoiando as comunidades a cumprirem com suas tarefas de forma organizada e efetiva. Merece destaque a consideração de que os consórcios municipais do Brasil carecem de

efetividade frente à figura dos *Lankreise*, que aparecem como um exemplo de cooperação e associação dos municípios a ser conhecido pelo nosso país.

## 3 O PAPEL ARTICULADOR DOS LANDKREIS ALEMÃES

O Estado Alemão é parlamentarista, onde o Chanceler (*Bundeskanzler*) exerce funções de chefe de Governo e o presidente de Estado (*Bundespräsident*). A constituição política Alemã, em nível federal, dispõe de três órgãos constitucionais, o *Bundestag* (parlamento), *Bundesrat* (conselho) e *Bundesregierung* (governo federal), tendo como chefe o Kanzler (chanceler), auxiliado pelos ministros (Limongi, Pereira e Borges, 2011). O parlamento representa o povo, eleito por voto direito dos cidadãos, possuindo o poder constituinte reformador, em que se submete a constituição e ao tribunal constitucional, possuindo funções de controle executivo, eleição do Chanceler.

Quanto às competências da União, previstas na Lei Fundamental art. 70, dispõe que o que não estiver previsto é dos Estados, semelhante ao que acontece no Brasil, possuindo ainda dois tipos de competência, concorrente que legisla sobre nacionalidade, entre outros e privativa dispostas no art. 73 da lei, diante disso afirmam Limongi, Pereira e Borges (2011 p. 61).

> O outro tipo de competência legislativa prevista na Constituição é a concorrente entre estados e União (art. 72, LF), ou seja, quando os estados só podem legislar se não houver nenhuma legislação federal e somente até quando essa situação perdure. É o caso, por exemplo, do direito penal e do direito do trabalho, entre as outras matérias do art. 74, LF. Essa é a regra geral.

A estrutura da federação Alemã comporta as comunidades (Gemeinde), associações comunitárias (*Gemeindeverbände*), *Landkreis* (distrito), *Kreisfreie Städte* (Cidade Livre), *Stadtestaat* (Cidades Estado), *Regierungsbezirk* (Região), *Flächenstaat* (Estado), *Bundesländer* (País), *Bund* (Federal). Assim, Krell (2003 p. 43), dispõe sobre a autonomia dos municípios alemães, objeto do presente estudo.

> Na Alemanha, a autonomia municipal, desde seu surgimento, também tem seu fundamento em dois componentes básicos: primeiro, ela constitui uma expressão da divisão da administração pública em unidades controláveis; segundo, o povo local, através de seus órgãos políticos eleitos, exerce nos municípios o poder soberano especialmente limitado.

Os *Landkreise* possuem papel fundamental no Estado Alemão, constituindo-se uma associação comunitária, contando com a cooperação dos integrantes, com autoridade local,

garantida pela Lei fundamental Alemã no artigo 28, II, apoiando as comunidades no cumprimento de suas tarefas.

> Art. 28, II: Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle[2].

Toda e qualquer comunidade alemã, com 1.000 a 100 mil habitantes possui o dever de participar de um *Landkreis*, e o esse termo pode ser traduzido como sendo *Land* (terra) e *Kreis* (círculo), em Portugal possui tradução por "Comarca", contudo no Brasil iria dizer respeito as jurisdições do Poder Judiciário, o que não é correto, pois um *Landkreis* é dotado de autonomia política e administrativa, conforme Carneiro e Dill (2012), então passa a ser chamado de distrito.

Ainda, possuem função de apoio das comunidades, na consecução de tarefas a eles atribuída, sendo que os municípios ficam cobertos de tarefas públicas, entre as fronteiras com as demais comunidades, como o patrocínio de escolas e hospitais e com a eliminação de resíduos, em que são atribuídas pelo conselho distrital, que ainda coordena o planejamento organizacional, de forma fiscal, legislativa e autônoma.

Os parlamentos das regiões (*Landrat*) diferenciam-se dos municipais (*Gemeinderat*) quanto à abrangência dos assuntos tratados pelos membros, destacando-se que no Parlamentarismo o poder legislativo discutem questões sobre a sua esfera, sendo as decisões executadas pelo executivo eleito pelo povo dentre os demais membros do parlamento, Carneiro e Dill (2012). No Brasil, a figura dos *Landkreise*[3] ou *Kreise* não é conhecida, sendo um arranjo regional com caráter político, administrativo e com grandes funções de planejamento e execução dos interesses em comum.

Destacam os autores, que o *Landkreis* pode ser chamado de *Kreis* (distrito), não possuindo um sinônimo de Governo regional, pois a estrutura da federação Alemã prevê apenas o governo Federal e Estadual, sendo que os *Landkreise* são parte dos Estados.

---

[2] Deve ser garantido aos municípios o direito de regulamentar sob responsabilidade própria e nos limites da lei, todos os assuntos da comunidade local. No âmbito de suas atribuições legais e nas condições definidas em lei, as associações de municípios também gozarão igualmente do direito de autonomia administrativa. A garantia da autonomia administrativa pressupõe também as bases de uma autonomia financeira; estas bases incluem uma fonte de tributação fiscal dos municípios baseada em sua capacidade econômica e o direito de fixar os percentuais de taxação dessas fontes.

[3] Cumpre esclarecer que o plural dos termos sinônimos (*Kreis* e *Landkreis*) vem acrescido da letra "e", portanto, *Landkreise* ou *Kreise*.

Os *Kreise* ocupam um espaço dentro da federação Alemã que não é muito bem esclarecida no Brasil, tendo em vista o sistema federativo, em que a União é envolvida por todas as políticas públicas de interesse da sociedade, sendo que é possível observar o ponto de partida, nas esferas municipais, estaduais ou Federal. Os *Kreise* possuem força autônoma, uma vez que essa forma de cooperação é sustentada pelos municípios de um ponto de vista político e financeiro, em que a força política é alta, observando de baixo para cima.

Uma forma de articulação das regiões Alemãs é a forma dos *Kreis*, responsáveis por gerir aeroportos, saneamento básico, distribuição de energia, em que sem essa forma de cooperação o estado Alemão não conseguiria cumprir com sua infraestrutura. Assim, as comunidades que possuem questões de interesse local, sem uma maior atribuição de tarefas, passam a integrar os *Kreise*, sendo necessária uma lei que estabeleça a competência, planejamento e coordenação de um *Kreis*, a exemplo do Saarland, um dos dezesseis estados da Federação Alemã, dividido em seis *Kreise*, (Gröpl, 2011 p. 2).

> Der Verfassung des Saarlandes (SVerf) garantiert. Im Ausgangspunkt ähnlich wie den Gemeinden wird auch den Landkreisen im Rahmen der bestehenden Gesetze das Selbstverwaltungsrecht eingeräumt, so dass sie ihre Angelegenheiten grundsätzlich in eigener Verantwortung regelndürfen (Kreisautonomie). Im Gegensatz zu den Gemeinden, die sich grundsätzlich aller örtlichen Angelegenheiten auch ohne gesetzliche Aufgabenzuweisung annehmen dürfen (Universalitätsgrundsatz), benötigen die Landkreise jedoch zur Aufgabenbegründung ein Gesetz Damit besitzen sie keine Kompetenz, sich aller örtlichen oder überörtlichen öffentlichen Aufgaben anzunehmen[4].

A exemplo, de acordo com a Lei número 788, *Kommunalselbstverwaltungsgesetz - KSVG* (Lei da Autonomia Municipal do estado de Saarland), no artigo 155, dispõe sobre a eleição do administrador do *Landkreis*, e suas competências (artigo 159 § 1), dispondo ainda sobre o comitê do *Landkreis* que auxiliam o administrador nas tarefas e preparação dos assuntos para serem debatidos pelo comitê e administrador.

> § 155: Organe des Landkreises sind der Kreistag, der Kreisausschuss und die Landrätin oder der Landrat[5].
> § 159. 1: Der Kreistag beschließt über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten des Landkreises, für die seine ausschließliche Zuständigkeit gesetzlich bestimmt ist oder für die er sich die Entscheidung ausdrücklich vorbehalten hat[6].

[4] O ponto de partida semelhante aos municípios em que a lei de autonomia (KSVG) reconhece também os distritos no âmbito das leis existentes, então basicamente podem regular seus assuntos sob a sua responsabilidade (autonomia de distrito). Em contraste com as comunidades que basicamente possuem as questões locais, sem uma atribuição de tarefas legais devem lidar com (princípio da universalidade), os distritos, mas é necessário uma lei então a estabelecer essa tarefa com competência para cuidar de todas as tarefas públicas locais ou supra-locais.

[5] § 155 Instituições do distrito são o conselho distrital, a comissão distrital e o administrador do distrito ou do distrito.

Quanto ao comitê, segundo a referida Lei, os membros do conselho do *Lankreis* são voluntários e agem de acordo com a consideração do que é bom para o conjunto, não estando vinculados a ordens ou instruções de outros agentes. Dispõe ainda quanto a lealdade do administrador e dos membros do comitê, quanto a participação em demais comitês, artigo 157 da KSVG. Já quanto ao administrador do *Landkreis*, é eleito por voto direto, secreto pelos cidadãos que pertencem aos municípios, devendo possuir qualificação para ser um administrador.

Na Bavária, de acordo com Carneiro e Gill (2012), existem setenta e um *Landkreis*, e cada um possui seu prefeito e seu comitê, e Munique com sessenta conselheiros (*Landrat*), como os deputados regionais, em que como em um *Landkreis*, possui função política e agrupam os interesses das comunidades, fortalecendo a negociação com a Bavária, da mesma forma o *Landkreis* é colocado como um conjunto de forças locais. Tendo ainda a figura das cidades livres (*Kreisfreie Städte*), em que estas formam um *Landkreis* e não se associam a outras, como é o caso de Munique.

De acordo com Krell (2003), os *Landkreise* são dotados de autonomia e possuem condições suficientes para planejar, coordenar e gerir funções de interesse comum e local, dentre elas a construção de estadas vicinais, gestão de parques, transporte coletivo, habitação. Há ainda as funções descentralizadas pelo Governo federal e estadual, a cooperação federativa, em que podem aplicar multas de inflações realizadas contra as legislações estadual e federal, também agindo de forma a diminuir a diferença entre os municípios que compõe o círculo.

Do exposto, afirma-se que a figura do *Landkreis* possui um papel articulador para o desenvolvimento regional, e diante disso, podemos observar que no Brasil ele é pouco conhecido, sendo assim, apesar das diferenças entre os dois países, esta figura torna-se um bom exemplo de cooperação intermunicipal, diante da parceria entre os municípios e Estado.

Ainda, relacionando os consórcios intermunicipais e conhecendo esse tipo de estrutura, verifica-se a primeira diferença frente às atribuições de cada um, em que os consórcios podem gerir associadamente em matéria de serviços públicos, bem como encargos, serviços e pessoal para que seja dada a continuidade dos serviços que foram transferidos, desta forma, já os *Landkreise* possuem funções que foram descentralizadas por parte do

[6]§ 159. 1 O Conselho decide sobre todos os assuntos do governo local do distrito, por sua exclusiva competência da lei ou para o qual ele tem a decisão expressamente reservados.

governo estadual ou federal, para que possa ser melhor efetivado, objetivando uma maior parceria entre os entes.

A partir da conceituação dos consórcios intermunicipais e análise dos *Landkreise* alemães, verifica-se a necessidade do conhecimento de outras federações para que, no Brasil em fase de amadurecimento, venha a garantir maior desenvolvimento regional e maior efetivação de políticas públicas de interesse local.

## V CONCLUSÃO

O desenvolvimento da Federação brasileira é registrado por descentralizações e centralizações de recursos e competências, sendo que a partir da Constituição de 1988, é observado uma maior descentralização, em virtude do aumento da população e da extensão dos municípios, em que o papel assumido pelos governos locais, associados a complexidade da sociedade e o avanço na questão dos serviços públicos, torna-se necessária uma articulação da federação buscando maiores resultados dotados de eficiência.

A partir do estudo realizado, demonstra-se a necessidade do conhecimento de outras federações, uma vez que o Brasil ainda está em fase de consolidação – com muitos movimentos refratários, na prática, a descentralização -, e conforme visto, a figura dos *Landkreise* da Alemanha mostra-se uma estrutura fortalecida, dotada de autonomia e criada a partir de uma decisão extremamente complexa, até a formação de um *Landkreis*, sendo que é a motivação que leva a comunidade a cooperar.

No Brasil, desde a década de 30 do século anterior, passa a ser incentivada a cooperação entre municípios, passando a ser um instrumento para realização de objetivos de interesse comum, criando-se a forma de consórcios intermunicipais, um conjunto de municípios na busca por resultados eficazes nas questões comuns.

Diante disso, merece destaque a complexidade dos consórcios dentro do Brasil, em que cada participante possui sua autonomia, recursos, competências e atribuições, necessitando-se verificar a competência de cada ente, para que sejam superadas essas questões, em virtude da autossuficiência para que sejam implementadas políticas públicas de interesse comum com resultados eficazes, aumentando o desenvolvimento das regiões.

Demostrou-se a experiência inspiradora dos *Landkreise* alemães, como uma das formas de cooperação, no sentindo de apoiar as comunidades para que estas cumpram com suas tarefas de forma organizada e efetiva.

Assim como no Estado brasileiro ou alemão, seja qual for à complexidade da cooperação, existem motivos para que ela seja sempre incentivada, pois os municípios ou comunidades dificilmente irão conseguir recursos suficientes para custear determinada questão, e ainda essas questões se tornam mais eficazes quando realizadas em parceria, acarretando em um melhor custo-benefício aos cidadãos. Ainda, a cooperação passa a se tornar uma forma de garantia de ganhos em matéria de políticas públicas.

As federações assemelham-se a corpos políticos em transformação, no Brasil verificado com o surgimento de novos estados e municípios e no Estado alemão, no ano 1970, em que realizou a fusão de comunidades. Dessa forma, com distintos graus de amadurecimento, em ambos os Países não é fácil equilibrar a autonomia e cooperação, sendo necessárias diversas decisões com envolvimento de múltiplos atores.

Analisando os dois Países, observou-se o sucesso da autonomia das estruturas alemãs, por outro lado no Brasil, essa autonomia ainda é colocada como uma pré-condição, não bastando os municípios terem status de ente federado, necessitando o exercer politicamente, tributariamente e administrativamente, para que venham atingir uma capacidade mais eficaz com os outros entes. É necess uma verdadeira autonomia dos municípios, com o fortalecimento de associações regionais, seja na forma de consórcio ou outras.

Ao final, aponta-se para a existência de fatores positivos e negativos quanto à cooperação no Brasil e Alemanha, em que o positivo estaria na proximidade de formulação de políticas públicas de interesse local, com o conhecimento das necessidades dos cidadãos locais, alcançando assim uma maior parte da população, com a capacidade de favorecer as distintas ações financeiras, traduzindo em uma maior economia, com o uso compartilhado de equipamentos, serviços e troca de experiências, tornando-se a cooperação uma forma mais econômica e favorável aos governos locais. Quanto aos negativos, estariam às diferenças políticas que podem se tornar inerte à cooperação, na capacidade da população a ser ouvida e atendida em suas verdadeiras demandas, evitando que a forma de Consórcio Público venha a se tornar autocontrolada.

## REFERÊNCIAS

AACHEN, Assis Mendonça. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> Acesso em: 01 de mai.

AFFONSO, Rui Britto Alvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Campinas: UNICAMP. 2003.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf> Acesso em: 12 de mai. 2016.

CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. **Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise**. In Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. Disponível em <http://www.kas.de/wf/doc/6768-1442-5-30.pdf> Acesso em: 06 de mai. 2016

CRUZ, Maria do Carmo. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Pólis. 2002.

GRÖPL, Christoph. **Landkreisrecht im Saarland.** Disponível em: < http://www.uni-saarland.de/fileadmin/user_upload/Professoren/fr11_ProfGroepl/Forschung/Landesrecht/BI10-LKrR-SL.pdf> Acesso em: 10 de mai. 2016

HULST, R.; MONTFORT, A. **Inter-Municipal Cooperation in Europe**. Springer, 2007.

KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LACALLE, Fernando Orosco. **O consórcio intermunicipal como estratégia de desenvolvimento regional: estudo de caso do unipontal.** Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/87/89> Acesso em: 14 de mai. 2016.

LEITE, C.C. **Consórcios Intermunicipais: modelo organizacional**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. 2001.

LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M. P. D.; BORGES, D. N. **Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma.** Disponível em: < http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/article/download/177/159> Acesso em: 17 de mai. 2016.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares. **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil**. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_34-123.pdf> Acesso em: 15 de mai. 2016

MOREIRA, Mariana. **Natureza jurídica dos Consórcios Intermunicipais**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. 2001.

Nunes Rodrigues, Juliana **A Cooperação Intermunicipal na França e no Brasil em Perspectiva Comparada**. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2736/273621468003.pdf> Acesso em: 10 de mai. 2016

PRATES, Angelo Marcos Queiroz. **Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos Intermunicipais no Período Recente.** Disponível em <file:///C:/Users/u/Downloads/PratesAngeloMarcosQueiroz_D.pdf> Acesso em: 12 de mai. 2016.

SPINK, Peter K. **Parcerias com organizações não estatais**. São Paulo: Programa de pós graduação em gestão pública e cidadania. 2006.

STUBENRAUCH, Hubert. **Städte. Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden**. Disponível em < http://politische-bildung-rlp.de//fileadmin/download/Ziehn/Zur_Sache_Kommunalsystem.pdf> Acesso em: 15 de mai. 2016