

# O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: *Cenários e Perspectivas*



CEPAM & CORREIOS

*30 anos a serviço dos municípios*



*Nota: As opiniões emitidas nos artigos são de responsabilidade dos seus autores.  
Não necessariamente refletem a opinião da instituição publicadora.*

Ficha Catalográfica elaborada pela Unidade de Produção de Documentação e Informação – UPDI

Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

*O município no século XXI: cenários e perspectivas.* ed. especial. São Paulo, 1999.  
400 p.

Edição comemorativa dos 30 anos do Cepam / 30 anos da ECT

1.Administração municipal. 2.Gestão local. 3.Desenvolvimento socioeconômico.  
4.Desenvolvimento sustentável. 5.Desenvolvimento urbano. 6.Cultura. 7.Política. I. Título.

CDU: 352

# Apresentação

No século XIX, um viajante estrangeiro, cruzando o Vale do Paraíba em direção a São Paulo, ironizou as cidades encontradas no caminho, por considerá-las modestos povoados, não merecedoras das prerrogativas asseguradas aos centros urbanos enquadrados naquela condição. Buscando entender o fato, justificou-o pelas distâncias que à época isolavam umas vilas das outras, o que não permitia que sua administração fosse centralizada em pólos mais importantes, porém longínquos.

Na realidade, tratava-se da persistência de antigos padrões herdados de Portugal, que valorizavam a autonomia dos municípios como fundamento da própria nação. Afinal, não fora aliando-se e concedendo tantas franquias aos burgos que, no século XIV, D. João I assegurara a independência do reino contra os castelhanos, consolidando as condições para a expansão marítima do reino?

No Brasil de hoje, como no de ontem, os municípios desempenham papel semelhante: alicerçam a unidade nacional e constituem a base primeira do desenvolvimento. Afinal, é nele que tudo se dá: as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania. Pois não era o cidadão, originalmente, aquele que habitava a cidade?

Enormes, portanto, as responsabilidades do administrador municipal. Especialmente em um momento em que é unânime a exigência de austeridade nos gastos e investimentos, rigor na gestão pública, seriedade em todos os atos de governo.

Daí o significado deste volume. Com sua edição, o Cepam não está apenas celebrando seus trinta anos de existência. Mais do que uma comemoração, este livro representa a continuidade de um trabalho sério, que ajuda a redefinir conceitos administrativos e implementar novos papéis para as Administrações Municipais do Estado de São Paulo e do País. Novamente o Cepam ajuda-nos a pensar o futuro e, ao fazê-lo, indica possibilidades para o encaminhamento de problemas do presente.

Questões cruciais na vida de todos nós são discutidas aqui por alguns dos maiores especialistas em cada uma delas. Desta forma, o Cepam, que ao longo de três décadas prestou inestimáveis serviços ao avanço dos municípios e à democracia no País, contribui, mais uma vez, não só com São Paulo mas com todo o Brasil, ao apontar novas sendas para o progresso político-social no século XXI.

**Mário Covas**  
**Governador**

# Prefácios

Nestas três últimas décadas, a Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam tem participado ativamente do dia-a-dia dos municípios de São Paulo, trabalhando com afinco a serviço de seu desenvolvimento social e econômico. Hoje, na comemoração dos seus 30 anos de existência, parablenizo efusivamente o Cepam, participando com ele desta importante data, a qual é tornada ainda mais importante com a publicação de *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*.

A obra serve como importante catalisador de reflexões desenvolvidas por destacadas figuras que pensam em profundidade a gestão pública da esfera municipal. Fiel a seu lema de sempre servir o município, o Cepam dá assim continuidade à sua missão de sistematizar conceitos, difundir novas idéias, estimular reflexões e levantar questões.

*O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas* vislumbra horizontes que vão certamente enriquecer o debate sobre o papel do município no atual contexto de abrangentes transformações por que passa todo o mundo, contexto este marcado pelo avanço da globalização, a reforma do Estado, a participação popular, a crescente importância da informática, entre outros. Por paradoxal que possa parecer, quanto mais avança a globalização, mais a esfera local se fortalece, pois é nos municípios que se concretizam e tomam forma real esses novos paradigmas que mexem com a vida das pessoas.

Em uma palavra, esta relevante publicação do Cepam levanta questões sobre os múltiplos impactos da modernidade na gestão municipal. O que confirma mais uma vez sua meritória missão de produtor, sistematizador e transmissor de informação e conhecimento para o desenvolvimento multidisciplinar do município.

**André Franco Montoro Filho**  
**Secretário de Economia e Planejamento**

A estreita identificação dos serviços postais com o surgimento e a evolução dos municípios brasileiros é a motivação que levou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT a se juntar à Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam na edição e lançamento de *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*.

Voltados ao aprimoramento dos serviços públicos que já prestam e à prospecção de novos caminhos e soluções, a ECT e o Cepam coincidentemente completam agora trinta anos de atuação em prol dos municípios. Cada qual em sua área de competência, porém, ambos altamente comprometidos com as demandas das comunidades municipais, que atendem com vocação missionária.

Além de ser importante instrumento de comunicação e integração entre os municípios brasileiros, a presente publicação é um esforço institucional sinalizador de novas e promissoras parcerias.

Administradores, pesquisadores e estudiosos da questão municipal, pessoas direta ou indiretamente envolvidas com a causa pública, enfim, encontrarão nesta obra um magnífico referencial para exercitar suas inquietações. Como bem observa o governador Mário Covas, em sua apresentação, é a continuidade de um trabalho que indica saídas para os problemas do presente e ajuda a pensar o futuro.

A publicação desta obra em convênio com o Cepam tem um significado peculiar para a ECT. Ela ocorre no momento em que se processam novas e profundas transformações no sistema postal brasileiro, que certamente se refletirão no cotidiano de nossas cidades. E, mais ainda, repercutirão no planejamento estratégico das Administrações Municipais para o novo século.

Os Correios sentem-se orgulhosos em participar desta iniciativa voltada ao aprimoramento político-institucional, ao crescimento econômico e, sobretudo, à valorização da cidadania, objetivo precípuo de todo e qualquer serviço público.

**Egydio Bianchi**  
Presidente da ECT

# O Município no Século XXI: *Cenários e Perspectivas*

*Pinta teu quintal e pintarás o Universo. (Leon Tolstoi)*

*A relação entre governos municipais e comunidade é extremamente diferenciada e muito mais profunda do que aquela que ocorre nos outros níveis de governo. Não é à toa que, por isso mesmo, essa relação é a que mais contribui para o exercício da cidadania. (Mário Covas)*

No trigésimo aniversário desta Instituição, pareceu-nos oportuno marcar a data oferecendo uma síntese dos trabalhos nela realizados nas mais diversas áreas de gestão municipal. Seria uma forma de prestação de contas do que foi consolidado ao longo dos anos, ou seja, de como se formou a tradição do pensamento e da doutrina desta Casa e de como ela foi retomada pelo governo do Estado de São Paulo, na gestão Mário Covas. No entanto, ao longo do trabalho, um encaminhamento mais enriquecedor acabou sendo escolhido.

*O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas* propõe essencialmente o problema da *instituição da cidadania* e a construção do Brasil como Nação no pleno sentido da palavra, crucial questão que herdamos com as distorções de nossa formação histórico-cultural. A problemática da cidadania decorre, inevitavelmente, também, da cidade, não só no sentido literal da palavra. Aludimos, aqui, à articulação entre Cidade e Estado, estabelecida na *pólis* grega na aurora da democracia. Antes de cidadãos de um país, somos simplesmente membros de uma comunidade a que a lei denomina município, mas que, para nós, para cada indivíduo em particular e para todos os efeitos, se realiza sempre no âmbito da *pólis*; vale dizer, no universo desse ambiente que, por menor ou maior que seja, é o próprio nicho ecológico, o ecossistema, que abriga a comunidade que sustenta a existência humana. Nesse sentido, vale buscar o equacionamento da questão, perscrutando sua relevância a partir do conceito de cidadania.

Colocando-se o problema da cidadania como efeito imediato da nossa inserção na *pólis*, por obra e graça da realidade da política (que não é senão a síntese de nossos atos na comunidade), ressalta como quase compulsória a constatação de que é no caldo da cultura do município que o cidadão se impõe e existe como tal. Como o meio ambiente do homem é a cultura, sua ação, no âmago da *pólis*, determinará necessariamente, e a seu tempo, tanto um gesto político como um ato cultural. A cultura contém a política e esta, como modo de interferência na *pólis*, alça-se, por definição, à condição de geradora do bem-estar comum. Ainda que possa, na prática, ser desvirtuada de uma forma deliberadamente funesta, nada mais consentâneo, na sua essência, com o ideal do bem público ou do próprio sonho de felicidade individual e coletiva do que a política.

Com outras palavras: parece evidente que, por se gerar no bojo da comunidade, isto é, no interior da sua cultura, nada, a rigor, escapa à política, já que a própria cultura é

não apenas um processo criado pelo homem, mas também o meio no qual ele se transforma exatamente por transformar seu meio. Ora, se a cultura é a instância em que a interferência na pólis se dá como função do próprio governo da cidade, isto é, na política – e a cultura aqui se definiria tanto por manifestações culinárias regionais como na forma pela qual os cidadãos convivem entre si e com o mundo – tratar-se-ia, em última análise, de ressaltar o cultural em sua particularidade, mesmo porque sua vocação é sempre de transcender o particular.

Lembrando Alceu de Amoroso Lima, “o particular só é autêntico se alcança o universal, assim como o universal só é verdadeiro se contempla o particular”. Colocado de outra forma, parece inevitável a conclusão de que o universal impõe-se às pequenas comunidades na esfera de seus particularismos, manifestando-se também no interior da política. É lugar comum dizer que na cultura é que reside a subsistência do homem, não apenas o que poderíamos chamar a sua estrutura objetiva, mas também seus sonhos, sua felicidade, enfim. Ao referir-se à cultura particular de sua comunidade, e ao defendê-la, todos os homens recorrem a categorias universais; mesmo que equivocadas, seria de sua validade pretensamente universal que as comunidades reivindicariam sua legitimidade. Seja como for, na busca dos desejos, dos ideais, dos valores, das utopias das comunidades, não há alternativa à suas realizações fora da política. Esta, no entanto, não está aquém ou além da cultura da qual se nutre. E, por isso, nada vinga em momento algum fora da cultura. Sem embargo, o processo cultural que alimenta a ação política traz em si a ambivalência da cultura local, mas também do universal que é próprio do homem enquanto ser histórico.

Referindo-se a essa dicotomia entre o universal e o particular, Heitor Villa-Lobos assume claramente que a mais abrangente das matérias para o homem universal é, paradoxalmente, o folclore; ou seja, a expressão popular particular, que mais desvelaria esse “aqui e agora” de qualquer indivíduo, é aquela que mais aproxima um homem de outro. Tomada ao pé da letra e em miúdos, a universalidade exsudada das comunidades, a que se refere o grande artista, não se funda senão na cultura do homem particular inserido em sua aldeia, em seu bairro, em sua rua.

Sem dúvida, e para rememorar um lugar comum, é um fato que, atualmente, no mais remoto povoado brasileiro, basta apenas acionar o comutador de um aparelho de TV para que o mundo entre em qualquer casinhola perdida no sertão. Essa universalidade virtual vem sendo indevidamente manipulada, quiçá inadvertidamente, atrofiando o exercício da cidadania.

Não nos parece o caso de nos atermos a uma questão que filósofos, comunicadores e pensadores políticos trataram – e tratam – com muito mais pertinência, autoridade e acuidade crítica. Mas é preciso desnudar a falácia de a cultura só existir se medida na forma de mercadoria, dando à “indústria cultural” o poder de estandarizar procedimentos pela oferta de produtos padronizados que estarão impondo comportamentos inibidores da criatividade e das tradições, empobrecendo a cultura das comunidades e, portanto, sendo alienantes da política local.

Por não caber paradoxalmente no estreito limite de um universal compulsório, a cultura específica das comunidades, fragilizada pela comunicação massiva, tende não apenas a submeter-se a ilusórias soluções apresentadas como as melhores pelos grandes meios de comunicação, mas define-se confrontada com a realidade de sua

impotência, na trágica abdicação do exercício da ação política local.

A cultura, a seu turno, tanto quanto o sonho que lhe dá alma, é detentora de um conteúdo, de um dado, de um valor que as instituições, que o poder, não sabe explicitar e, menos ainda, mensurar. Esse conteúdo, extremamente fluido e aparentemente indeterminável, é o que vai da tranquilidade dos casais poderem passear de mãos dadas pelos logradouros, com a segurança de sentirem-se donos do espaço público, até a sensação de felicidade por tornarem-se cidadãos integrados num processo de desenvolvimento auto-sustentável do seu município/região, tributário do caudal de progresso proposto pela Agenda 21.

Como se sabe, tal abdicação do engajamento na política local não é um aspecto estranho à maior parte dos municípios brasileiros. Ao acomodar-se a uma política para a qual as pequenas comunidades concorrem tão-somente como objeto de uma outra política, tida como a melhor porque produzida alhures nos centros de “poder e cultura”, essa acomodação acaba por equivaler justamente a renunciar à ação política, ou pior, à própria idéia de felicidade e de bem-estar como objetivo da atividade política. E que, não por casualidade, incide sobre o próprio sentido da federação, da qual, em teoria e segundo a Constituição, o município seria uma unidade política autônoma. Autonomia que a rigor não se concretiza plenamente, uma vez que se perdeu o sentido dessa cultura local.

São questões, enfim, até impertinentes: não consta, realmente, que as instituições estatais ou similares disponham de algo como “um índice geral de felicidade” que prefigurasse, na política, o caminho para o bem-estar na pólis. Apontar para essa direção é, talvez, o sentido da publicação que ora apresentamos. São textos que buscam respostas em diferentes patamares e que abrem espaço para novas perguntas.

Trinta anos no trato de determinados problemas, que começam e terminam nos municípios, têm um sentido muito especial para uma instituição como o Cepam. É o que o faz reivindicar sua condição de protagonista e incentivador de um debate franco e talvez seminal para o futuro do Brasil. E como o que se intenta é também projetar um Brasil novo – o único que, por começar no município, é viável – não cremos estar contribuindo com pouco. Precisamente por pretender que também projetamos o futuro, não nos intimida a idéia de que seu início, enquanto futuro, virá da realidade cultural de cada comunidade, às quais, desde há muito, o Cepam vem prestando orientação em vários setores.

Como se verá, com a nova inflexão definida, o livro perdeu sua dimensão retrospectiva. Deixando de apresentar a tradição de pensamentos do Cepam (já expressa e acessível ao público nos trabalhos, nas proposituras e nos pareceres elaborados pela Casa nestes últimos anos), acabamos por escolher uma ótica prospectiva e também especulativa, talvez mais instigadora, já que voltada para a definição de escolhas exigidas pelo nosso presente. Neste contexto, aliás, como aduz o governador Mário Covas, é em tudo desejável que “na entrada do novo milênio, o Cepam possa ampliar cada vez mais suas atividades, no instante em que o mundo muda velozmente de esperanças, de anseios, de metodologias, uma coisa continua absolutamente uniforme: é o papel que a menor das células institucionais vai continuar prestando à coletividade”.

Com efeito, nesta última década, uma verdadeira revolução teórico-prática veio redefinir os conceitos básicos, os métodos e os instrumentos da Administração. Mudanças radicais que afetaram, sobretudo, as relações entre os Estados, entre os homens, entre o homem e a técnica, entre o homem e a natureza. Dentro desse horizonte de mudança de paradigma, pareceu-nos mais produtivo propor reflexões e alternativas, – freqüentemente polêmicas –, visando à fixação de vias para a superação das notórias iniquidades e angústias que nos assoberbam.

Para fixar essas direções, os coordenadores convidaram especialistas de reconhecida competência para escrever sobre cada um dos temas selecionados, com o objetivo de dar ao debate a consistência e a riqueza culturais desejadas.

Entenda-se: no início de um novo milênio, ou o cenário da Nação terá o município como pano de fundo ou será apenas um processo virtual, nada mais do que uma vontade, sincera talvez, mas não concreta, dirigida para o que queremos. E como a nossa referência é um povo que busca o único alvo desejável, a felicidade de um Brasil secularmente sofrido, temos tudo para esperar que *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas* alcance a necessária relevância. Ou que colime o melhor ao privilegiar o debate em seu plano ideológico, reativando uma advertência feita já nos anos oitenta pelo ex-governador Franco Montoro: de que não vivemos na Nação ou no Estado, mas pura e simplesmente no município.

Quanto ao mais, é preciso ressaltar que, para realizar esta tarefa, recorreremos aos coordenadores das áreas de produção e de projetos do Cepam. A eles devemos nossos agradecimentos, sobretudo pela diretriz que, em conjunto, definiram, atribuindo novo sentido ao projeto original. Obrigado, assim, à jornalista e bibliotecária Silvia Regina da Costa Salgado, à advogada Mariana Moreira, ao biólogo Hélvio Nicolau Moisés, ao administrador Áquilas Nogueira Mendes, ao engenheiro Marcos Camargo Campagnone, ao jornalista e artista plástico Ênio Squeff, ao engenheiro Waldemar Casadei e à economista Vera Martins.

Aos autores dos artigos, deixamos, igualmente, aqui inscrito, em nome da Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, nossos agradecimentos. Graças a eles, pudemos atingir nosso alvo essencial que é levar àqueles que vivem na esfera local uma visão prospectiva e aberta, condição indispensável para que possamos refletir juntos sobre a qualidade de vida nos municípios, redefinindo assim caminhos para construir um espaço compatível com a conquista e a expressão da felicidade das pessoas.

**Sergio Gabriel Seixas**  
**Presidente**

# Sumário

## APRESENTAÇÃO

## PREFÁCIOS

## O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

### Gestão Estratégica do Município

O Poder Local diante dos Novos Desafios Sociais - <i>Ladislau Dowbor</i> .....	3
Gerente Municipal: um Profissional da Gestão Local - <i>Marcos Camargo Campagnone</i> .....	25
Administração Pública Gerencial: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros - <i>Regina Silvia Pacheco</i> .....	39
Municípios e Desenvolvimento - <i>Sylvio Goulart Rosa Júnior</i> .....	51
Planejamento Estratégico com Participação - <i>Luiz Paulo Vellozo Lucas</i> .....	59
Parcerias no Serviço Público Municipal - <i>Eurico de Andrade Azevedo</i> .....	65

### Desenvolvimento Econômico e Social

O Papel dos Municípios no Desenvolvimento Econômico - <i>Vera Martins e Carlos Antonio Luque</i> .....	79
Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios - <i>Fernando Rezende</i> .....	87
A Reestruturação Produtiva e os Municípios - <i>José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein</i> .....	97
O Lugar do Município em Tempos de Globalização e Questionamento dos Sistemas de Proteção Social Centralizados - <i>Rosa Maria Marques</i> .....	105
Políticas Públicas e Investimentos: a Intersetorialidade - <i>Marcia Faria Westphal e Erio Ziglio</i> .....	111
Financiamento Descentralizado das Políticas Sociais no Brasil - <i>José Roberto Rodrigues Afonso e Júlio Cesar Maciel Raimundo</i> .....	123
Saúde: Avanços e Entraves ao Processo de Descentralização - <i>Gilson Carvalho</i> .....	135
Educação: Descentralização e Reformas - <i>Mônica Maia Bonel Maluf e Aparecida Neri de Souza</i> .....	149
Sistemas Municipais de Previdência para Servidores: um Bom Negócio para o Município. Mas... - <i>Fátima Fernandes de Araújo e Alfredo Sant'Anna Júnior</i> .....	155

### Desenvolvimento e Meio Ambiente

Meio Ambiente e Sustentabilidade - <i>Pedro Jacobi</i> .....	175
Educando para o Desenvolvimento Sustentável - <i>Marcos Sorrentino e Eda Terezinha de Oliveira Tassara</i> .....	185
Minimização de Resíduos: Passaporte Sustentável para o Século XXI - <i>Maria Lucia Barciotte e Ana Flávia Borges Badue</i> .....	191
Estratégias para se Beber Água Limpa - <i>Aldo da Cunha Rebouças</i> .....	199
Turismo Sustentável: Perspectivas - <i>Elisabete Darcy Ferreira e Silvia Maria Pompéia</i> .....	217

## **Desenvolvimento Físico-Territorial**

Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o	
Desenvolvimento Municipal - <i>Celso Monteiro Lamparelli</i> .....	229
Dilemas do Plano Diretor - <i>Flávio Villaça</i> .....	237
Conteúdo e Tipologia de Planos Diretores - <i>Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira</i> .....	249
Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo - <i>Domingos Theodoro de Azevedo Netto</i> .....	257
Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização - <i>Clementina De Ambrosis</i> .....	275
Legislação Urbanística, Programas de Habitação de Interesse Social e	
Política Ambiental: a Hora da Articulação - <i>Bonna de Villa</i> .....	285

## **Desenvolvimento Político-Cultural**

Descentralização e Participação: Importância do Município na Democracia - <i>André Franco Montoro</i> .....	297
Município-Rede: Planejamento, Desenvolvimento Político e Sustentabilidade - <i>Hélvio Nicolau Moisés</i> ....	305
Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais - <i>Marta Ferreira Santos Farah</i> .....	325
Como Abrir Caminho nas Câmaras Municipais - <i>Francisco Whitaker Ferreira</i> .....	345
Cultura Local: um Paradoxo na Globalização - <i>Luís Milanesi</i> .....	349
Informação para a Gestão Local: do Universo de Informações ao Universo do Usuário -	
<i>Silvia Regina da Costa Salgado</i> .....	357
A Visão do Paraíso como Estratégia - <i>Ademar Kyotoshi Sato</i> .....	371
Distribuição Postal e Reforma dos Correios - <i>Egydio Bianchi</i> .....	381