

PROGRAMAS DE GESTÃO INTEGRADA: UMA NOVA PERSPECTIVA DE POLÍTICA URBANA PARA FRANCA (BRASIL)

Mauro FERREIRA*
Sarah FELDMAN**

- RESUMO: A rede urbana brasileira vem passando por mudanças significativas nas últimas duas décadas. Há uma discriminação no ritmo de crescimento da população, de forma generalizada no Brasil, mas em escalas diferentes segundo as diversas cidades. A participação do Estado no total da população nacional manteve-se em nível semelhante ao da década de 70. As cidades com mais de 100 mil habitantes apresentam as taxas de crescimento populacional mais significativas. A cidade de Franca se situa nesse universo de cidades. Do ponto de vista territorial, o acelerado crescimento da cidade vem resultando num processo de ocupação predatório e extensivo. Esse trabalho pretende mostrar os programas de gestão integrada inseridos no novo Plano Diretor como prática inovadora de gestão na esfera do planejamento urbanístico.
- PALAVRAS CHAVES: Gestão integrada, política urbana.

A especificidade das cidades de porte médio na rede urbana paulista e a situação de Franca

A rede urbana brasileira vem passando por mudanças significativas nas últimas duas décadas, denotando um processo de desconcentração

* Arquiteto, Secretário de Planejamento do Município de Franca, Professor do Curso de Engenharia Civil da Universidade do Estado de Minas Gerais/ Campus Passos.

** Urbanista, Docente e Pesquisadora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo/ Campus São Carlos; Consultora da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Franca.

populacional, ou seja, uma redução da tendência à concentração nos grandes centros urbanos. Os resultados do Censo de 1991 evidenciaram a diminuição no ritmo de crescimento da população de forma generalizada no Brasil - de 2,48%, em 1980, caiu para 1,89% em 1991 - mas em escala muito mais acentuada nas regiões metropolitanas, notadamente nas capitais regionais e nas grandes aglomerações urbanas. Na Grande São Paulo, mais especificamente no Município de São Paulo, ocorreu o fenômeno demográfico de maior impacto. A taxa de crescimento que, na década de 70, fora de 5,53%, reduziu para 1,73 na década de 80. Ao mesmo tempo, intensificou-se o processo de *periferização*, ou seja, os municípios do entorno cresceram a taxas maiores que o município central da região metropolitana, movimento que já se esboçava na década anterior. (Taschner, 1992)

Análises iniciais levaram à interpretação desses dados como indicadores de um processo de *desmetropolização* (Martine, 1992). Estudos mais recentes referentes ao Estado de São Paulo detectam, ao invés de uma *desmetropolização*, dois movimentos relevantes. Em primeiro lugar, um processo de *metropolização disseminada* que se explica pelo surgimento de novas metrópoles, como Campinas e Santos, entre outras. Em segundo lugar, apontam para a reconfiguração do papel metropolitano de São Paulo, decorrente tanto da transformação da metrópole, com a diminuição da atividade industrial e desenvolvimento de outras funções, como do restante da rede urbana, com a generalização de atividades urbanas modernas no território do Estado. Nesse sentido, um novo patamar na configuração da rede urbana estaria em processo, podendo-se identificar, por um lado, uma nova articulação interna às regiões paulistas e, por outro, novas relações entre estas e a metrópole. (Gonçalves, 1994; Azzoni, 1995).

Embora a redução na taxa de crescimento na Grande São Paulo tenha resultado numa queda significativa na sua participação no incremento populacional paulista - de 62,82%, em 1980, para 42,36%, em 1991 - a participação do Estado de São Paulo no total da população nacional manteve-se em torno de 21%, nível semelhante ao da década de 70. A manutenção desse patamar se deve ao fato da queda no ritmo de crescimento na metrópole ter sido associado ao aumento do ritmo de crescimento das cidades do interior do Estado. Na década de 70, a

população do país cresceu a uma taxa de 2,5% ao ano; o Estado de São Paulo a 3,5%; a Região Metropolitana a 4,5%, e o interior a 2,6%. Na década de 80, a taxa do país caiu para 1,6%, a do Estado ficou em 2,0%, a Grande São Paulo atingiu níveis inferiores ao do país, e o interior superou as taxas do país, do Estado e da metrópole, ficando em 2,3%.

Esse crescimento é parte do processo de reversão da tendência de concentração industrial na metrópole, que passa a ampliar e especializar a oferta de prestação de serviços, tornando-se a grande metrópole internacional. O interior que, em 1970, respondia por 25% do produto industrial paulista, passa, em 1991, a responder por 45%, consubstanciando o chamado "processo de interiorização da indústria paulista". Além de se tornar, ao longo da década de 80, o segundo aglomerado industrial do país, o interior teve, também, desenvolvidas suas atividades terciárias, no contexto do processo mais amplo de modernização da vida urbana, com a reestruturação dos mercados de bens e consumo resultante do desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação. Na década de 70, o crescimento do chamado terciário moderno já foi mais intenso no interior do que na metrópole. (Gonçalves, 1994; Negri, 1996, e outros)

Nesse cenário de mudanças, as cidades com mais de 100 mil habitantes apresentam as taxas de crescimento populacional mais significativas. Não apenas no estado de São Paulo, mas em todas as regiões do país, estas apresentam queda menos acentuada que as regiões metropolitanas. A proporção de brasileiros morando em cidades com população superior a 100 mil habitantes vem aumentando: passa de 13,7%, em 1970, para 15,9%, em 1980, e para 17,7%, em 1991. Ou seja, o crescimento populacional mais acentuado se desloca das metrópoles para as cidades de porte considerável. (Azzoni, 1995).

Analisando-se o conjunto de cidades com população acima de 100 000 habitantes no estado de São Paulo, observa-se que, excluindo a capital, que tem quase 10 milhões de habitantes, há apenas cinco (5) cidades com mais de 500 000 habitantes - todas inseridas em áreas metropolitanas¹. As cidades com população entre 100 000 e 500 000 habitantes aparecem como as que ampliaram, de forma expressiva, sua

¹ Guarulhos (968 922); Campinas (907 831); Osasco (621 943); São Bernardo do Campo (658 689); Santo André (625 418) - FIBGE/SEADE - 1996.

presença na rede urbana: de 21, em 1970, passaram a 30, em 1980, em 1991, chegam a 41, e as projeções para 1996 apontam 49 municípios. Estas cidades, segundo o Censo de 1991, totalizam 27% da população paulista.

Dentre essas cidades, excluindo-se aquelas que se situam na área metropolitana de Campinas e na Baixada Santista, que constituem duas regiões com desenvolvimento extremamente vinculado à metrópole, delimita-se um universo de cidades que desempenham papel singular na rede urbana paulista. São, em grande parte, cidades com base econômica relevante no contexto nacional e, em alguns casos, também no contexto internacional, ou ainda cidades que abrigam universidades e centros de pesquisa que vêm promovendo o desenvolvimento de empresas de base tecnológica em seus territórios, e que, por sua situação geográfica, não passaram por um processo de metropolização, nem geraram suas próprias periferias extensivas. Nesse sentido, essas cidades, ao contrário das cidades integradas em áreas metropolitanas, embora estejam entre as que, desde os anos 40, vêm tendo crescimento populacional sistemático, apresentam um nível de serviços públicos satisfatório, e ainda não apresentam conflitos territoriais na escala das grandes aglomerações. Embora sujeitas a processos de apropriação do território semelhantes aos da metrópole, essas cidades se constituem como centros que podem oferecer melhor qualidade de vida a seus moradores; centros que podem permitir uma maior participação, numa demonstração de cidadania, no governo e na gestão urbana; centros que podem contribuir para um processo de urbanização mais sustentável.

No contexto paulista, essas cidades podem ser incluídas na categoria de cidades de porte médio. O conceito de cidade média é bastante difuso e difícil de precisar numa perspectiva de análise que envolva situações muito diferenciadas, mas, no universo circunscrito ao estado de São Paulo, e considerando não apenas o porte das cidades, mas também o papel que elas desempenham em seus territórios mais imediatos, a influência ou relação que mantêm com estes, e as relações que geram com o exterior, optamos por sua utilização, ainda que sujeita à revisão.

A cidade de Franca se situa no universo das cidades paulistas de porte médio que não passaram por um processo de metropolização.

Localizada na região nordeste do estado de São Paulo, na fronteira com o estado de Minas Gerais, possui 267 235 habitantes, e uma economia de predominância industrial, notadamente no ramo coureiro-calçadista. A produção calçadista se instalou na cidade no final do século XIX e, a partir dos anos 20, acentua com a importação de máquinas e tecnologia que modificaram os processos produtivos. A partir dos anos 50, a modernização do parque industrial produziu forte atração migratória, em especial das pequenas cidades vizinhas de Minas Gerais. Nos anos 80, quando alguns setores da indústria brasileira conquistaram os mercados internacionais, Franca se afirma como principal centro exportador de calçados, inserindo-se numa rede de intercâmbios econômicos ativos, instalando, inclusive, uma alfândega local. Franca polariza cidades num raio de influência de até 60 km, situadas nos estados de São Paulo (Restinga, Cristais Paulista, São José da Bela Vista, Patrocínio Paulista, Itirapuã, Jeriquara, Pedregulho, Rifaina, Ribeirão Corrente) e Minas Gerais (Claraval, Ibiraci, São Tomás de Aquino, Capetinga, Cássia).

Com 360 indústrias e uma capacidade instalada para produção de cerca de 40 milhões de pares de calçados por ano, Franca está entre as cidades paulistas que passam, atualmente, por um processo de instabilidade na principal atividade econômica, gerado tanto pela abertura às importações como pela chamada *guerra fiscal* entre municípios. Há um quadro de precarização do trabalho que se expressa claramente na queda no número de trabalhadores industriais com carteira assinada: de 34 mil, em 1984, para 18 mil, em 1998.

Entre 1980 e 1991, o crescimento de Franca (4,14%) foi duas vezes maior que o do Estado (2,12%), tendo atingido uma taxa de urbanização de 97,7%. Do ponto de vista territorial, o acelerado crescimento da cidade vem resultando num processo de ocupação predatório e extensivo. Da ocupação difusa do território urbano resultam a baixa densidade populacional, e mais de 35% dos 105 mil imóveis cadastrados na Prefeitura permanecem vagos. Diferentemente do que ocorre nas cidades maiores, não se trata de grandes glebas vazias, mas são lotes inseridos no tecido urbano consolidado, servidos por redes de água, esgoto tratado e energia elétrica, que permanecem subutilizados em Franca. Cabe destacar que Franca apresenta 99,32% da superfície urbana servida por água potável, 97,06 % com esgoto tratado e 98,92 por coleta de lixo. Não

houve formação de favelas, nem ocupações ilegais de terra na cidade, mas a autoconstrução é a forma mais utilizada de produção de moradias, erguidas em condições precárias em bairros afastados do centro. O déficit habitacional previsto até o ano 2000 é de 5647 novas unidades.

Face às peculiaridades das condições do sítio, ao longo dos últimos 25 anos, em Franca, os processos erosivos se ampliaram, tanto pela canalização dos córregos e construção de avenidas às suas margens, que absorveram o investimento de vultosos recursos do município em obras inadequadas, sujeitas a contínuos desmoronamentos, como pela ausência de um controle efetivo, por parte da Prefeitura, sobre as obras de infra-estrutura dos loteamentos para a população de baixa renda. A problemática ambiental de Franca se manifesta na proliferação de voçorocas - fendas no solo de enormes dimensões causadas por erosão subterrânea. Assim, apesar de não haver problemas de regularidade fundiária como nos grandes centros, as formas de apropriação do território urbano são geradoras de deseconomias, que se traduzem em custos insustentáveis para a manutenção dos serviços e equipamentos por parte do poder público.

A tradição das práticas de planejamento e gestão nas cidades paulistas de porte médio

As práticas historicamente desenvolvidas na esfera do planejamento e gestão na maioria absoluta das cidades do interior do estado de São Paulo, dentre as quais Franca não foge à regra, são marcadas pela transferência de modelos formulados e utilizados no âmbito da capital e da Região Metropolitana. Nesse sentido, não se construíram mecanismos referenciados na realidade local, nem no que se refere as formas de regulação do uso e ocupação do solo nem com relação às políticas setoriais nem no que se refere às instituições públicas responsáveis por sua implementação.

O modelo de gestão que se introduz, no Brasil, a partir do Estado Novo (1937-1945) e que se consolida durante o regime militar (1964-1985) é marcado pela visão tecnocrática, pela centralização de decisões e pela desarticulação das políticas setoriais. Os órgãos de planejamento se

multiplicaram pelas cidades do interior, a partir dos anos 50 e, principalmente com a criação do SERFHAU, quando a liberação de recursos para elaboração de planos diretores fica condicionada à criação, pelas regiões e municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local. Em tese, esses deveriam atuar como articuladores dos vários setores da administração no sentido de estabelecer diretrizes coerentes de desenvolvimento urbano. De fato, limitaram-se à adoção de instrumentos normativos, de forma que as leis de regulação do uso do solo, aprovadas na capital, foram literalmente copiadas e aprovadas em cidades com dinâmicas e problemáticas totalmente diversas. Por outro lado, os demais setores da administração municipal foram, crescentemente, adquirindo maior autonomia e poder político para decidir suas estratégias de atuação. De forma esquemática, pode-se afirmar que a política urbana, não apenas nas cidades do estado de São Paulo, mas no conjunto das cidades brasileiras, constrói-se por normas de regulação do uso do solo descoladas das realidades locais, por políticas setoriais totalmente desarticuladas e pela atuação, também desarticulada, dos diferentes níveis de governo.

Se consideramos as políticas públicas que promoveram o desenvolvimento das cidades do interior paulista, a partir dos anos 70, esses aspectos ficam evidentes. A maior parte das cidades que se colocou no universo desta pesquisa recebeu, a partir do final da década 70, pesados investimentos na perspectiva de torná-las receptoras de investimentos industriais privados, como opções em relação à metrópole, no âmbito das políticas de interiorização do desenvolvimento assumidas pelos governos federal e estadual. Nesse sentido, uma série de planos visando ao desenvolvimento regional de São Paulo foram criados na perspectiva de descentralização metropolitana, na medida que a deterioração das condições de vida, principalmente na periferia da capital e nos principais municípios de seu entorno entram na pauta de debate de setores empresariais, técnicos e acadêmicos. Dentre estes programas, destacam-se o Plano de Interiorização do Desenvolvimento, Programa de Cidades Médias, Programa de Interiorização do Desenvolvimento, Política de Descentralização, que consistiram em investimentos em infra-estrutura econômica e social que envolveram tanto ampliação da malha viária estadual, para facilitar as ligações entre os centros e destes com a

metrópole, como rede de saneamento básico, construção de equipamentos sociais e financiamento para construção de núcleos habitacionais. (Negri, 1998)

Esses programas foram acompanhados pela criação de estruturas administrativas voltadas para a questão da metrópole e para as demais regiões do estado. Nesse sentido, são instituídas as Regiões Metropolitanas, as Regiões de Governo, os Escritórios Regionais de Governo, a CETESB, CEPAM, além de instrumentos legais para controle da instalação de indústrias. No entanto, no quadro de concentração e centralização dos recursos tributários e das fontes de financiamento pela esfera federal, o governo estadual não passou de executor das políticas urbanas do governo federal. Por outro lado, os municípios instituíram uma série de medidas de atração de indústrias calcadas na lógica de isenção parcial ou total de impostos municipais. Não dimensionaram nem o custo/benefício dos empreendimentos comprometendo recursos nem sempre disponíveis para subsidiar a vinda dos capitais produtivos, nem os impactos destes no território.

Ainda que esses programas, aliados a outros processos, tenham resultado na interiorização da indústria paulista, o que se observa é que nem a solução dos problemas urbanos da metrópole foram encaminhados, e as cidades do interior passaram a apresentar os mesmos processos de degradação da qualidade de vida.

Os Programas de Gestão Integrada e a parceria Universidade-Administração Municipal

A proposta de Programas de Gestão Integrada é resultado de um processo de trabalho, desenvolvido conjuntamente durante cerca de um ano e meio, entre 1997 e 1998, pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Franca, com o objetivo de formular uma nova política urbana e habitacional para a cidade.

Formalizado por um convênio de prestação de serviços à comunidade, estabelecido entre a Universidade e a Prefeitura, através da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e da Prohab - Companhia

de Habitação de Franca, esta cooperação gerou alguns produtos de relevância para o município, como os Projetos-de-Lei de Política Habitacional do Município e do novo Plano Diretor - o primeiro já aprovado pela Câmara Municipal -, além da revisão da legislação urbanística do município. Os trabalhos foram desenvolvidos em conjunto com técnicos dos dois órgãos municipais, e envolveu seminários com representantes dos diferentes setores da Prefeitura de Franca.

No âmbito do projeto do Plano Diretor, foi previsto o desenvolvimento de cinco Programas de Gestão Integrada, abarcando os principais vetores que consubstanciam uma política urbana para Franca, que visam a introduzir novas práticas de gestão na esfera do planejamento urbanístico. Têm por objetivo conferir ao planejamento urbanístico um caráter mais operativo e intersetorial, articular diferentes níveis de governo e articular o poder público a outros setores da sociedade na formulação, financiamento e execução de projetos que, ao mesmo tempo que estruturam o território, podem atuar como catalisadores de efeitos culturais e sócioeconômicos.

Partindo do pressuposto de que situações urbanas diferenciadas exigem estratégias de intervenção diferenciadas e conduzem a processos de participação e decisão com distintas expressões, e procurando vincular a organização do território às questões do desenvolvimento econômico local, são propostos cinco tipos de Programas :

I. *Programa de Gestão Integrada Centro* - para áreas de ocupação consolidada, sub-utilizadas em relação aos investimentos públicos já realizados, com edifícios e espaços de valor arquitetônico, urbanístico e cultural, e que necessitam uma readequação econômico-funcional.

II. *Programa de Gestão Integrada Lazer e Turismo* - para áreas que se constituem como patrimônio natural e ambiental e/ou desempenham papel importante no abastecimento de água para a cidade, e podem incorporar atividades coletivas voltadas para o turismo e lazer.

III. *Programa de Gestão Integrada Pólo Econômico* - para áreas que, pela existência de infra-estrutura ou pela oportunidade de implantação dela, apresentam, devido à densidade populacional, condições de implantação de atividades geradoras de empregos.

IV. *Programa de Gestão Integrada Pólo de Espaços Coletivos* - para áreas que, pela predominância de uso residencial, necessitam de projetos que promovam a criação de centros de comércio e serviços e espaços de uso coletivo, públicos e privados.

V. *Programa de Gestão Integrada Expansão Urbana* - para áreas onde há interesse de promover a ocupação.

Desde janeiro/2000, a cooperação entre o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Franca em torno dos Programas de Gestão Integrada vem se desenvolvendo através do *Programa de Pesquisa em Políticas Públicas* da FAPESP- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

Considerando que a concretização da proposta exige, para sua adequada, formulação de um conhecimento mais detalhado da situação urbana de Franca, no que diz respeito à sua inserção na rede urbana paulista e a cada um dos objetos específicos dos Programas, assim como um maior conhecimento de experiências inovadoras de gestão em cidades com características comparáveis às de Franca, no Brasil e no exterior, elaborou-se um projeto de pesquisa que tem por objetivo:

- Avaliar em que medida as experiências inovadoras de gestão urbana realizadas no Brasil e no exterior têm sido eficazes na renovação de formas de gestão, equacionando os problemas urbanos e propiciando a melhoria da qualidade de vida nas cidades e, em que medida são adequadas para o contexto de cidades, neste projeto, qualificadas como de porte médio, em especial para Franca.

- Formular metodologia para elaboração de Programas de Gestão Integrada para cidades de porte médio, fornecendo elementos para elaboração de projetos-piloto para os Programas de Gestão Integrada Centro e Programa de Gestão Integrada Expansão Urbana, previstos no Plano Diretor de Franca.

Para desenvolvimento da pesquisa, a equipe foi estruturada com membros da Secretaria de Planejamento e do Meio Ambiente da Prefeitura de Franca; professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP, alunos do Programa de Mestrado em Arquitetura do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP,

alunos do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP, e consultores.

A pesquisa se volta para uma necessidade concreta da prefeitura da Franca, mas pode ser extremamente útil para outras municipalidades do mesmo porte e características, pois visa a colaborar com a reflexão sobre planejamento e gestão de cidades que se constituem como pólos, mas que se desenvolvem fora de áreas metropolitanas. A pesquisa deverá reunir um conjunto de informações e análises de grande valia, assim como formular metodologia para elaboração de programas-piloto, a partir das condições concretas presentes na cidade. Esta questão ganha maior relevância se considerarmos que grande parte da pesquisa e reflexão sobre o tema está, no Brasil e particularmente no estado de São Paulo, baseada na realidade dos grandes centros urbanos, que é substancialmente diferente daquela encontrada nas cidades que podem ser incluídas na categoria de cidades de porte médio, que se tornam cada vez mais importantes, não apenas na rede urbana paulista, como também em outras regiões do país.

Com o crescimento do poder local e a progressiva descentralização das atribuições federais e estaduais para as prefeituras - sem que estas estejam inteiramente capacitadas para formular e implementar novas políticas públicas - torna-se cada vez mais necessária a colaboração entre a Universidade e as administrações municipais. Esse tipo de intercâmbio é muito proveitoso para as instituições envolvidas, pois possibilita à Universidade aproximar-se dos problemas sociais e urbanos das cidades brasileiras, assim como da realidade concreta da administração pública, enquanto que os municípios passam a dispor de um conhecimento acumulado e sistematizado que, muitas vezes, fica restrito, encastelado e inacessível nas Universidades. A colaboração entre a EESC-USP e a Prefeitura de Franca vem propiciando este duplo retorno positivo.

Cabe destacar, ainda, a posição estratégica do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP para desenvolver não só a pesquisa proposta, como outras formas de colaboração no campo das políticas públicas urbanas, com cidades de porte médio no estado de São Paulo. Situada no centro do Estado, São Carlos - uma cidade considerada de porte médio - tem grande potencial para exercer papel de pólo de referência para o estudo deste tema, contando com estudantes de

graduação e pós-graduação originários de cidades do interior do Estado e que tendem a desempenhar, no futuro, funções públicas nestes locais.

As Condições Institucionais para Implementar os Programas de Gestão Integrada no Município de Franca.

As eleições municipais realizadas, no Brasil, em outubro de 2000, proporcionaram a reeleição do atual prefeito de Franca, dando uma perspectiva de continuidade à elaboração e à implementação dos Programas de Gestão Integrada previstos no Plano Diretor. As discussões que permearam a elaboração do novo Plano de Governo para o Município durante a campanha eleitoral para a gestão 2001-2004 incorporaram, como diretriz, a necessidade de melhorar e modernizar a gestão da Prefeitura, tornando a gestão integrada uma marca forte de ação do poder local.

Tal debate foi proporcionado, por um lado, pela percepção, dentro do governo, de que a atual estrutura - atomizada e dividida em secretarias setoriais - não foi capaz de atender satisfatoriamente às demandas colocadas pela sociedade em quantidade e qualidade de ações. Por outro lado, a existência, na proposta do Plano Diretor, dos Programas de Gestão Integrada permitiu assumi-los como os principais vetores que tomarão possível constituir uma política urbana capaz de estruturar o território e potencializar os efeitos culturais e sócioeconômicos destas políticas públicas.

Nesse sentido, está em curso uma ampla reforma administrativa, que reduz o número de secretarias e empresas públicas, fundindo-as em unidades gerenciais definidas em torno de suas funções de governo, como educação, saúde, infra-estrutura e meio ambiente, administração de recursos e gestão e controle administrativo, cabendo ao gabinete do prefeito e ao planejamento estratégico as funções de articular as políticas públicas setoriais com os objetivos gerais do governo. Este novo desenho da estrutura administrativa busca consolidar novas práticas na administração municipal, de um lado, rompendo com a tradição de atuação setorializada e, de outro, permitindo que esta mesma estrutura seja permeada pela participação democrática da sociedade, ampliando a participação popular no processo decisório, que já vem sendo desenvolvida no orçamento participativo implantado, nos conselhos

setoriais, nos programas de produção de habitação, de equipamentos sociais de saúde e educação, de pavimentação urbana.

Ou seja, os Programas de Gestão Integrada serão elementos aglutinadores de ações que articulem diferentes setores da administração municipal, diferentes níveis de governo e diferentes setores da sociedade na formulação, financiamento e execução de projetos que, ao mesmo tempo que estruturam o território, podem promover o desenvolvimento sustentado do Município.

Dentre as cinco modalidades de Programas de Gestão Integrada propostas no Plano Diretor, a administração municipal, através da Secretaria de Planejamento do Território e do Meio Ambiente, optou por priorizar o *Programa de Gestão Integrada Centro* e o *Programa de Gestão Integrada Expansão Urbana*, por permitirem equacionar dois aspectos do processo de desenvolvimento urbano - opostos e complementares: a subutilização das áreas já consolidadas e as formas de ocupação de setores não urbanizados, ou seja, o processo de expansão urbana.

Cada Programa, pela inserção no território e conseqüentes especificidades programáticas, deverá envolver diferentes agentes, tanto das esferas governamentais, como dos setores da sociedade civil. O *Programa de Gestão Integrada Centro* envolve questões de readequação funcional e econômica, preservação de edifícios e espaços de interesse histórico, requalificação de espaços públicos, recuperação de áreas erodidas etc. Os agentes envolvidos, além de um elenco específico de órgãos governamentais, são os empresários, proprietários de imóveis, moradores etc. O *Programa de Gestão Integrada Expansão Urbana* envolve formas de ocupação coerentes com a fragilidade do solo de Franca, estratégias de produção habitacional etc. e os agentes são os proprietários de imóveis, setor da construção civil, demanda habitacional, etc.

Com relação ao orçamento municipal, os Programas a serem implementados passam a constituir uma unidade orçamentária, com verbas oriundas dos setores da administração envolvidos, já se configurando, portanto, como ação intersetorial.

FERREIRA, M. e FELDMAN, S. Programs of Integrated Administration: A new perspective of urban policy for Franca (Brazil). *FACEF em pesquisa*. v. 2, n. 2, 1999.

- **ABSTRACT:** *The Brazilian urban landscape has gone through significant changes in the last two decades. There is a discernment in the general rate of growth of the population in Brazil, but in different scales according to the various cities. The participation of the states in the total national population has maintained the same proportions since decade of the '70s. Cities with populations of more than 100,000 show significantly greater rates of growth. Franca is in this group of cities. From the point of view of territory, the accelerated growth of the city has resulted in processes of occupation predatory and extensive. This study intends to demonstrate the integrated administrative program introduced in the new "Plano Diretor" as the innovative administrative practices in the sphere of urban planning.*

- **KEY WORDS:** *Integrated administrative program; Director Plan.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SABER, Aziz. *Diagnóstico para o plano diretor de desenvolvimento integrado*. PM Franca, 1972.
- AZZONI, Carlos Roberto. *Economia de São Paulo: ainda a locomotiva?* São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 7(2), 1993, p 2-13.
- _____. *Formação sócio-espacial metropolitana: novas tendências ou novas evidências?*, in GONÇALVES, Maria Flora-org. 1995
- BONDUKI, Nabil, (Org.) *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- CANO, Wilson e SEMEGHINI, Ulysses *Cidade, urbanização, desenvolvimento econômico e entidades regionais: reflexões sobre a experiência paulista*. São Paulo, seminários FUNDAP, A Nova Organização do Estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão, 1992, p 23-33.
- COUTINHO, Luciano G. SUZIGAN, Wilson. *Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: da interiorização do desenvolvimento à nova dimensão espacial da indústria paulista*. Campinas: FECAMP, 1993. (Relatório Final).

FELDMAN, Sarah. *O Zoneamento Ocupa o Lugar do Plano: São Paulo, 1947-1961*, in Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR-Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano, v.1, Recife: ANPUR, 1997, p. 667-684,

_____. e SOMEKH, Nadia. *A Questão Urbana no Brasil pós-80: tendências e perspectivas*. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/PMSS. Ministério do Planejamento, 1996. (mimeo)

_____. e KAYANO, Jorge (Coord). *Avaliação de experiências de planejamento estratégico*. Instituto Pólis, 1998.

FUNDAÇÃO SEADE *A Interiorização do Desenvolvimento Econômico no estado de São Paulo*. *Coleção Economia Paulista*. São Paulo, 1988.

GONÇALVES, Maria Flora. *Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista*. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, n. 38, p.39-53, 1994.

_____. (Org). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Secretaria do Meio Ambiente. *Tendências de industrialização do Interior do Estado de São Paulo*. São Paulo: Série Documentos.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Secr. de Planejamento e Gestão - Fundação SEADE. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo, v.8, 1992.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS *Subsídios técnicos para um plano de controle preventivo e corretivo de erosão para a área urbana do município de Franca*. São Paulo: IPT, 1998.

MARTINE, George. *Processos Recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações*. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza. Documento de trabalho, n. 11, 1992.

NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP, 1998.

NEGRI, Barjas; PACHECO, Carlos A. *Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista*. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, n. 38, p 62-82, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. *Plano municipal de habitação*, 1998.

_____. *Projeto de lei do Plano Diretor do Município de Franca*, 1998.

_____. *Justificativa técnica para o Plano Diretor de Franca*. PMF, 1998. (mimeo)

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: construção civil. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, n. 21, 1978.

_____. Cidades médias e desenvolvimento industrial: uma proposta de descentralização metropolitana. *Série Estudos e Perspectivas*, n.14, São Paulo, 1979.

TASCHNER, Suzana. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, n. 36, p 77-90, 1992.