

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

JEAN EMANUEL DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE
JACAREÍ- SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2020

JEAN EMANUEL DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE
JACAREÍ-SP**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal.”.
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA - PR

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ

por

JEAN EMANUEL DE ALMEIDA

Esta monografia foi apresentada às 19:00 do 28 de setembro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de São José dos Campos - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

RICARDO LOBATO TORRES

ANA PAULA MYSZCZUK

Cindy Renate Piassetta Xavier Medeiros

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/B7CBA766>

“Agradeço à minha esposa Luciana pelo apoio e por estar sempre ao meu lado. Aos meus filhos Felipe, Helena e Juninho, por entenderem as horas de ausência dedicadas à conclusão desta monografia. À minha Mãe D. Cidinha (*in memorian*) e ao meu Pai Sr. Zé do Buracão (*in memorian*) pelos ensinamentos e história de vida, nos deixando um lema: “*o que se leva dessa Vida é a Vida que a gente leva...*”. Saudades eternas.”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sempre me mostrar o caminho certo, e por me oferecer a oportunidade de concluir esta monografia de Pós-Graduação. Sem Ele nada seria possível.

Sou grato aos meus pais D. Cidinha (*in memorian*) e Zé Buracão (*in memorian*) pelo incentivo aos estudos e pelo apoio incondicional, mesmo com as condições financeiras limitadas, sempre nos motivou a buscar o conhecimento.

Agradeço à minha querida esposa Luciana por estar ao meu lado em todos os momentos, e aos meus filhos Felipe, Helena e Jean Junior, por muitas vezes não estar presente nos momentos em família, por dedicar o tempo à conclusão deste trabalho, e, sobretudo a Pós-Graduação.

Agradecido aos servidores da Fundação Pró Lar de Jacareí pelas informações essenciais para a realização deste trabalho, e aos Presidentes da autarquia que responderam aos questionários, sendo primordial para a coleta de dados que baseiam os estudos desta monografia.

Gratidão pela participação dos Coordenadores, Tutores e Colaboradores do UAB do Polo de São José dos Campos, cuja dedicação e atenção foram essenciais para a conclusão do Curso.

Grato pela confiança e apoio do meu orientador Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres, que mesmo à distância, dedicou seu tempo e seus ensinamentos para sanar as dúvidas e definir as diretrizes desta monografia.

Também agradeço à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e aos seus docentes que nos incentivaram a concluir mais esta importante etapa de nossas vidas, na imensurável busca do saber.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para a conclusão do curso e a realização desta monografia.

RESUMO

ALMEIDA, Jean Emanuel de. Avaliação da Política Habitacional do Município de Jacareí - SP. 2020, f. 54. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR. Curitiba-PR, 2020.

Este trabalho propõe um estudo da Fundação Pró-Lar Jacareí, avaliando sua política habitacional, direcionadas para regularização fundiária do município, instalados até dezembro de 2016, prazo limite para inserir as áreas de interesse social (ZEIS) no programa de regularização, atendendo a legislação estadual. De acordo com IBGE, Jacareí apresenta 5500 lotes que necessitam de regularização fundiária, divididos em 25 bairros. Tornando-se referência para o Estado de São Paulo a Fundação Pró Lar Jacareí com sua equipe técnica, desenvolve avançado processo de regularização dos bairros irregulares no município. Objetivo principal deste trabalho consiste em identificar as escolhas mais adequadas às necessidades da autarquia mediante os processos de regularização do município. Realizadas entrevistas direcionadas ao Atual e Ex-presidente da Fundação, que descrevem expectativas e desafios da função, mencionam as ações de combate ao *deficit* habitacional através da regularização fundiária, principalmente em atender as pessoas de baixa renda que necessitam da ação do poder público. Apenso às entrevistas, foi aplicado o Método *AHP*, onde com o auxílio de servidores da autarquia foram determinados critérios para o processo de Regularização Fundiária, identificando as dificuldades operacionais, mensurando provável cenário ideal à regularização. Analisadas as complexidades da regularização, ressalta-se a importância do congelamento da área, que, após definidas as áreas a serem regularizadas, é imprescindível sua fiscalização, impedindo a invasão e criação de novos lotes, prejudicando a continuidade do processo, devido às divergências de informações. Após análise dos critérios, o processo de Regularização Fundiária para FPL, aponta os Recursos e os Projetos Técnicos essenciais à regularização da área, integrados consecutivamente por Programas e Localização da Área. Recursos Municipais são fundamentais ao processo. O Programa Cidade Legal associado ao Municipal, e seus Projetos Técnicos bem estruturados, principalmente com saneamento básico e infraestrutura, facilitam consideravelmente as ações. Ressalta-se a participação popular na fiscalização da área congelada, acompanhados por advogados e técnicos atualizados com a legislação, para sanar as dificuldades encontradas. Finalmente determina que, se encontrado em área pública, torna-se menos complexa a regularização do núcleo. Contudo, cada núcleo a ser regularizado tem sua especificidade, sendo necessário conhecer profundamente seus desafios, para oferecer o sonhado título de propriedade aos moradores.

Palavras-chave: *Deficit* habitacional, regularização fundiária, método *AHP*, moradia social, cenário ideal.

ABSTRACT

ALMEIDA, Jean Emanuel de. Evaluation of the Housing Policy of the Municipality of Jacareí-SP. 2020 f. 54. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Graduate Program in Technology, Federal Technological University of Paraná -UTFPR. Curitiba-PR, 2020.

This paper proposes a study by the Pro-Lar Jacareí Foundation, evaluating its housing policy, aimed at land regularization in the municipality, installed until December 2016, deadline for inserting areas of social interest (ZEIS) in the regularization program, in compliance with the legislation state. According to IBGE, Jacareí has 5500 lots that need land regularization, divided into 25 neighborhoods. Becoming a reference for the State of São Paulo, Fundação Pró Lar Jacareí (FPL) with its technical team, develops an advanced process of regularization of irregular neighborhoods in the municipality. The main objective of this work is to identify the most appropriate choices for the needs of the municipality through the regularization processes of the municipality. Interviews were conducted with the Current and Former President of the Foundation, describing expectations and challenges of the function, mentioning actions to combat housing deficit through land regularization, mainly in assisting low-income people who need the action of the government. Appended to the interviews, the AHP Method was applied, where with the help of city officials, criteria were determined for the Land Regularization process, identifying operational difficulties, measuring a likely ideal scenario for regularization. After analyzing the complexities of regularization, the importance of freezing the area is emphasized, which, after defining the areas to be regularized, its inspection is essential, preventing the invasion and creation of new lots, impairing the continuity of the process, due to the divergences of information. After analyzing the criteria, the Land Regularization process for FPL, points to Resources and Technical Projects essential to the regularization of the area, consecutively integrated by Programs and Location of the Area. Municipal resources are fundamental to the process. The Legal City Program associated with the Municipal, and its well-structured Technical Projects, mainly with basic sanitation and infrastructure, considerably facilitate actions. The popular participation in the inspection of the frozen area is highlighted, accompanied by lawyers and technicians updated with the legislation, to remedy the difficulties encountered. Finally, it determines that, if found in a public area, regularization of the nucleus becomes less complex. However, each nucleus to be regularized has its specificity, being necessary to know its challenges deeply, in order to offer the dreamed title of property to the residents.

Keywords: *Housing deficit, land tenure, AHP method, social housing, and ideal setting.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Programas da Fundação Pró Lar Jacareí.....	15
Figura 2 - Hierarquia dos Cálculos do <i>Deficit</i> habitacional	18
Figura 2 - Metodologia Cálculos <i>Deficit</i> habitacional - 2015	19
Figura 3 - Estudos específicos relacionados à habitação 2007.....	22
Figura 5 - Metodologia de Pesquisa	25
Figura 6 - Método AHP	26
Figura 7 - Importância Critérios segundo Saaty	27
Figura 8 - Núcleos com Estudos de Regularização no município de Jacareí.....	34
Figura 9 - Estudos de Regularização Região Leste	35
Figura 10 - Estudo de Regularização Região Norte	36
Figura 11 - Estudo de Regularização da Região Sul	36
Figura 12 - Estudo de Regularização Região Central.....	37
Figura 13 - Estudo de Regularização da Região Oeste	37
Figura 14 - Bairros com Estudos Iniciais de Regularização.....	38
Figura 15 - Bairros com Estudos de Regularização Específicos	39
Figura 16 - Critérios Regularização Fundiária	40
Figura 17 - Critérios de Regularização Fundiária	44
Figura 18 - Subcritérios de Recursos Financeiros	45
Figura 19 - Subcritérios de Programas	46
Figura 20 - Subcritérios de Projetos Técnicos	47
Figura 21 - Subcritérios de Localização da Área	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

MCMV – Minha Casa Minha Vida

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PAC – Plano Aceleração de Crescimento

M I – Ministério Integração Nacional

MCid – Ministério das Cidades

SNDU – Secretaria Nacional Desenvolvimento Regional e Urbano

UH – Unidades Habitacionais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatísticas

AHP – *Analytic Hierarchy Process* (Análise de Hierarquia de Processos)

SAAE- Serviço Autônomo de Água e Esgoto

FJP – Fundação João Pinheiro

FPL – Fundação Pró Lar Jacareí

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

PDM – Plano Diretor Municipal

APP – Área de Preservação Permanente

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

LEPAC – Levantamento Planialtimétrico

LDO – Lei Diretrizes Orçamentárias

DCUA – Declaração de Conformidade Ambiental

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1	<i>Deficit</i> habitacional.....	17
2.2	Regularização Fundiária	20
2.3	Estatuto da Cidade e Plano Diretor	21
3	METODOLOGIA.....	23
3.1	Método <i>AHP</i>	26
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	28
4.1	Entrevistas	28
4.1.1	Relatos da entrevista com o Ex-Presidente	29
4.1.2	Relatos da entrevista com o atual Presidente	32
4.2	Diagnóstico de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Jacareí	34
4.3	Procedimentos de Regularização.....	35
4.4	Ponderações de Critérios de Regularização Fundiária	39
4.5	Aplicação Método <i>AHP</i> no Processo de Regularização.....	43
4.6	Resultados obtidos com aplicação Método <i>AHP</i> no Processo de Regularização.....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52

1 INTRODUÇÃO

A garantia de acesso à moradia a parcela da população considerada de baixa renda é indispensável para atender as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis. Contudo, torna-se necessário a criação de políticas habitacionais eficazes e contínuas que permitam a inclusão destes indivíduos na cidade e a sua inserção na sociedade. (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Afirma Chagas (2015), que o Brasil se transformou nos últimos cinquenta anos num país eminentemente urbano. O aumento do êxodo rural modificou a estrutura das cidades, produzindo uma urbanização predatória, desigual e também injusta.

Portanto, o estudo acerca das questões habitacionais se insere em um contexto contemporâneo e relevante para a compreensão dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço geográfico, bem como, as áreas de ocupação irregular, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sendo assim, a problemática habitacional pode ser considerada um dos principais problemas sociais urbanos, sendo tema de diversas discussões e debates acadêmicos. (MONTEIRO; VERAS, 2017)

A Constituição Federal de 1988, com a recente inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais, expressamente enunciados em seu artigo 6º, mesmo que, de certa forma já havia sido constatado tal direito pela nossa ordem jurídica, que já reconhecia e protegia a moradia como direito fundamental, porém, lamentavelmente agrava o problema do acesso a uma moradia digna para largas parcelas da nossa população. (SARLET, 2010)

Afirma Royer (2009), que as últimas décadas sofreram profundas transformações do padrão de acumulação capitalista, e a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala mundial, foi predominante na imposição de uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas, tanto nos países do centro quanto nos países Subdesenvolvidos.

Contudo, ressalta-se que o processo de urbanização acelerado no Brasil conjugado ao planejamento precário na questão urbana gerou a ocupação desordenada das nossas cidades. Com estas ocupações, na maioria das vezes irregulares, aumenta-se consideravelmente a questão da falta de moradias e saneamento ambiental às famílias de baixa renda, associado à histórica ausência de uma política pública integrada, apresentando-se como um desafio aos

governantes e exige de toda a sociedade a sua participação. (SENS BLOEMER; XAVIER, 2013)

O crescimento urbano gera uma sobrecarga na necessidade de infraestrutura e equipamentos, afetando o funcionamento da cidade como um todo e comprometendo a qualidade de vida da população.

Estudos relacionados ao tema apontam que as políticas habitacionais passaram por diversos momentos ao longo da história, com avanços e retrocessos, concretizando períodos de esvaziamento de programas habitacionais, principalmente aqueles destinados às classes sociais menos privilegiadas do país, que, conforme os dados apresentados é a classe mais prejudicada com a falta de políticas públicas, voltadas para sanar o *deficit* habitacional do país, comparados com outras classes que houve uma tentativa de enfrentamento do *deficit* de forma mais incisiva. (MONTEIRO; VERAS, 2017)

Foram criados diversos Programas do Governo Federal com o objetivo de sanar o *deficit* habitacional do país, dentre eles o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado pelo governo Lula em 2009, que na ocasião, assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil, operando fora do marco do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e colocando em segundo plano, como orientador da política habitacional para as famílias de mais baixa renda, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). A partir de 2011, em sua segunda fase já no governo Dilma, o MCMV foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), sugerindo que a política habitacional tenha passado a responder mais fortemente às estratégias de alavancar o desenvolvimento do país – aceleração do crescimento –, sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento, e não necessariamente o contrário, como se poderia esperar. (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE 2013)

O problema habitacional e as inadequadas condições de moradia da população de baixa renda, também são problemas gerados pela acelerada urbanização, tornando-se necessários investimentos nas cidades, na tentativa de diminuir a problemática ocasionada por este crescente aumento. A questão da moradia no Brasil sempre esteve atrelada à dependência de políticas públicas, as quais negligenciaram ao atendimento da totalidade de problemáticas que envolvem o *deficit* habitacional e à infraestrutura, em termos de viabilização de aspectos sociais e econômicos da sociedade carente. (RUBIN; BOLFE, 2014)

Dentre tantas questões apontadas como fatores determinantes para as ocupações desordenadas, e o *deficit* habitacional, dentre elas, estão essencialmente às questões demográficas, como a composição das famílias, a estrutura etária da população e fluxos migratórios, apresentando-se indispensáveis para formulação de estratégias de gestão territorial. A absorção de um novo contingente populacional representa sempre um desafio ao planejamento urbano em diversas dimensões, como, por exemplo, promoção de serviços públicos, mobilidade, desenvolvimento social, preservação ambiental e implantação de programas e políticas públicas. (SARLET, 2010)

O Ministério Desenvolvimento Regional (MDR), que desde janeiro de 2019, com a união do Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério das Cidades (MCid), tornou-se o órgão do Governo Federal, responsável pelo desenvolvimento regional e urbano através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SNDU), visando diminuir as desigualdades causadas pelo crescimento desordenado das cidades por meio do planejamento territorial urbano e da política fundiária dos municípios.

De acordo com os dados apresentados pelo MDR, à estimativa do deficit habitacional do País corresponde a 6,940 milhões de Unidades Habitacionais (UH), deste total correspondem ao deficit urbano 5.885.500 unidades, totalizando 84,79%, sendo que, na Zona Rural estima-se 1,055 milhões de residências. Esses números apontam um crescimento de 9,1% em relação aos índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que se estimava em 2015, o *deficit* habitacional correspondente a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural, evidenciando o crescimento em todas as estimativas apresentadas. Do total do *deficit* habitacional em 2015, 39% localiza-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. O *deficit* Habitacional do município de Jacareí, de acordo com dados apresentados na última estatística apresentada pela Fundação Pró-Lar, demonstra um total de 7053 unidades, sendo 7006 na zona urbana e 47 na zona rural do município. (IBGE, 2010)

Com o crescente aumento populacional do município de Jacareí, e com a crise econômica que se espalhou por todo o país, tem aumentado consideravelmente o número de população de baixa renda que necessitam dos programas sociais oferecidos pela Fundação Pró-Lar de Jacareí, além de crescimento das invasões irregulares na busca por moradias. Com a mudança da legislação do Estado de São Paulo, que garante o direito à propriedade aos loteamentos e invasões, caracterizando as Zonas Especiais de Interesse Social, que estejam com sua estrutura consolidada até dezembro de 2016, com isso, a FPL propiciou maiores

condições para os colaboradores dos departamentos técnicos da instituição, com treinamento e qualificações para os servidores, que estão atuando na execução dos trabalhos de regularização fundiária do município, oferecendo maior celeridade e qualidade nos processos.

A Fundação Pró-Lar de Jacareí é uma instituição de utilidade pública criada em junho de 1980 pela Lei nº 1.965, que tem por finalidade instituir políticas públicas voltadas à habitação visando atender a população de baixa renda do município, que estejam em condições de risco e/ou vulnerabilidade.

Tem por competência traçar diretrizes, políticas de ação e estudos urbanísticos para implantar programas e projetos de ordem prioritária no campo da construção civil, objetivando o desfavelamento urbano e rural. E ainda elaborar estudos técnicos e pesquisas socioeconômicas que disciplinem o atendimento da população carente, tanto no que diz respeito à construção de residências econômicas, com redução de custo que não causem prejuízo à qualidade de vida e de bem morar, quanto na assistência permanente aos compradores dentro de um programa social. (FUNDAÇÃO PRO-LAR JACAREÍ,2020)

A Regularização Fundiária, pautada pela Lei Federal 13.465/2017, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (FUNDAÇÃO PRO-LAR JACAREÍ,2020)

Em 2007, de acordo com a FPL, com a publicação do Decreto Estadual 52.052, ficou instituído o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, destinado a auxiliar Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definida por legislação municipal. Em 2011 adveio o Decreto Estadual 56.909 onde o apoio técnico do referido Programa ficou vinculado aos núcleos de interesse social ou ocupados predominantemente por população de baixa renda, não excluindo a orientação aos núcleos de interesse específico.

Conforme mencionado no artigo 46 da Lei Federal 11.977/2009, a regularização fundiária é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a regularização de assentamentos irregulares e a entrega de título a seus ocupantes, de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil; 2009).

A regularização fundiária de interesse social permite que áreas públicas ou privadas ocupadas irregularmente possam ser regularizadas nos aspectos urbanísticos, jurídicos e ambientais, desde que a maior parte dos ocupantes seja considerada de baixa renda.

A Prefeitura de Jacareí juntamente com a Fundação Pró-Lar vem realizando a Regularização Fundiária de vários núcleos irregulares há tempos estabelecidos em seu território. Dessa maneira, o Município de Jacareí apresentou a Câmara Municipal o Projeto de Lei PL nº19/2018, aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito, conforme Lei 6270/2019, que visa adequar a legislação federal às necessidades de nossa cidade e dar maior celeridade as regularizações fundiárias em todo território municipal.

Mediante os números apresentados, e conciliados às diretrizes da autarquia Municipal, este trabalho tem por finalidade, realizar um estudo sobre o *deficit* habitacional do município de Jacareí, fazendo um parâmetro da política social realizada pela autarquia para sanar os problemas da população de baixa renda do município mediante aos processos de Regularização Fundiária.

Como subprodutos do estudo proposto, diversos objetivos específicos serão verificados:

- a) estudar as ações da Fundação Pró Lar referente aos programas oferecidos, visando sanar os processos de regularização fundiária no município de Jacareí;
- b) identificar às escolhas mais adequadas as necessidades da autarquia mediante o desafio de programas habitacionais e de processos de regularização de cada núcleo específico;
- c) analisar pelo Método *Analytic Hierarchy Process* (AHP), as dificuldades operacionais ao processo de Regularização Fundiária da Fundação Pró-Lar do Município de Jacareí, identificando possível cenário ideal à regularização dos núcleos.

A estruturação desta monografia foi definida em cinco capítulos. No capítulo 2 é apresentada a fundamentação teórica referente ao tema; é feita uma análise sobre o *deficit* habitacional referente ao município de Jacareí, relacionando com o processo de regularização fundiária e suas características, finalizando o capítulo com abordagens sobre o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor.

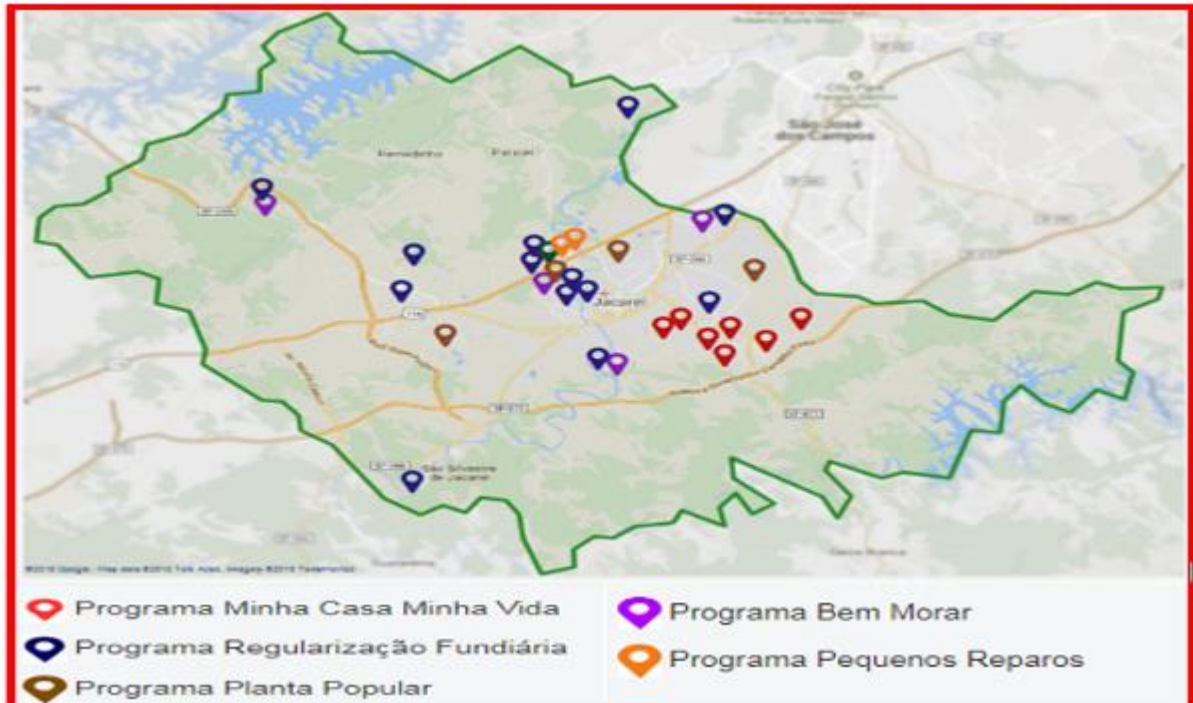
No Capítulo 3, será apresentada a metodologia de estudo aplicada na execução deste trabalho. Nesta seção será demonstrado o Método AHP, uma ferramenta de gestão que auxiliará na conclusão deste estudo.

Em seguida, no capítulo 4, relata sobre Apresentação e discussão dos resultados, onde serão transcritas as Entrevistas realizadas com o Atual e o Ex-Presidente da Fundação, o Diagnóstico da Regularização Fundiária do Município de Jacareí, os Procedimentos e Ponderação dos Critérios e Subcritérios de Regularização com aplicação do Método AHP no Processo, apontando o melhor cenário, de acordo com avaliação de servidores da FPL. Finalmente, no Capítulo 5, as considerações finais do presente trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Estudos apontam que até o ano 2000, ao contrário da educação e da saúde, a habitação não estava incluída entre os direitos fundamentais do cidadão brasileiro. Com a Emenda ao Artigo 6º da Constituição Federal, aprovada no Congresso Nacional, introduziu finalmente a moradia como um direito social, sendo um passo importante no sentido de criar base jurídica que possa permitir aos cidadãos e movimentos por moradia lutar para ter assegurado o acesso à habitação. (MONTEIRO, 2006)

Figura1 - Programas da Fundação Pró Lar Jacareí



Fonte: Fundação Pró Lar de Jacareí (2017).

Com o objetivo de amenizar o impacto da escassez de política pública referente à garantia do direito à moradia, a FPL possui outros Programas com o intuito de auxiliar a população em situação de ultra vulnerabilidade social, como destacado na Figura 1, os

programas de Auxílio Aluguel, Bem Morar, Cesta Básica de Material de Construção, Pequenos Reparos, Planta Popular, entre outros.

Vale ressaltar que o Objetivo principal deste trabalho, está voltado para a Regularização fundiária, que aborda o tema referente ao direito de propriedade presente no art. 5º inciso XXII da Constituição Federal de 1988, sendo considerado um direito e uma garantia fundamental dos cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXII – é garantido o direito de propriedade;

A precariedade habitacional é um problema crônico no contexto das questões urbanas brasileiras e a solução para esse *deficit* não deve estar focada apenas na provisão de moradias. Dentre tantas ações executadas pelos governos Federal, Estadual e Municipal, o planejamento público no Brasil, ao longo das últimas décadas, tem incrementado diversas políticas habitacionais com o intuito de amenizar esse problema, sendo a mais recente o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), que foi implantado em 2009, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até 10 salários mínimos. A meta, para os anos de 2009 e 2010, era a construção de um milhão de moradias, e, desse total, 40% destinava-se a famílias com renda de até três salários mínimos. (SILVA, ALVES; 2014)

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), tendo como primícias o planejamento habitacional, onde, formulou-se uma estratégia para diminuir o problema habitacional no país, elaborando planos habitacionais nacional, estaduais e municipais, dimensionando o *deficit* habitacional, as metas a serem atingidas e o necessário para alcançá-las. Desde 2004, percebe-se uma elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. (RUBIN; BOLFE, 2014)

A política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, englobando planos de ordenamento de território integrados entre si em escala nacional, estadual, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal. Com isso os municípios se adaptaram à legislação,

e criaram-se secretarias, fundações ou autarquias que são responsáveis pela política habitacional do município.

Menciona Magalhães Neto (2011), que com a Criação do Estatuto das Cidades, evidenciando o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e do desenvolvimento econômico e social; sendo a sua execução de forma participativa, envolvendo a participação popular na sua construção. Contudo, vale destacar a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são áreas demarcadas no território de uma cidade, apontadas pela administração Municipal para assentar famílias de baixa renda, auxiliando assim no combate ao déficit habitacional dos municípios.

2.1 Deficit habitacional

Deficit habitacional é uma expressão que se refere à quantidade de cidadãos sem moradia adequada em uma determinada região. A Fundação João Pinheiro (FJP), que há anos desenvolve estudos sobre deficit habitacional no Brasil e é considerada referência nacional sobre o tema.

A metodologia da FJP, considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo Governo Federal, tem sido aprimorada, sempre que possível, com a preocupação de retratar cada vez mais fielmente a situação habitacional do Brasil. Neste volume há algumas mudanças na metodologia, em relação aos anos mais recentes, decorrentes, sobretudo, da retirada de duas variáveis do questionário da PNAD 2015. (FJP, 2018)

Na sua última publicação o deficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes, conforme apresentados na figura a seguir:

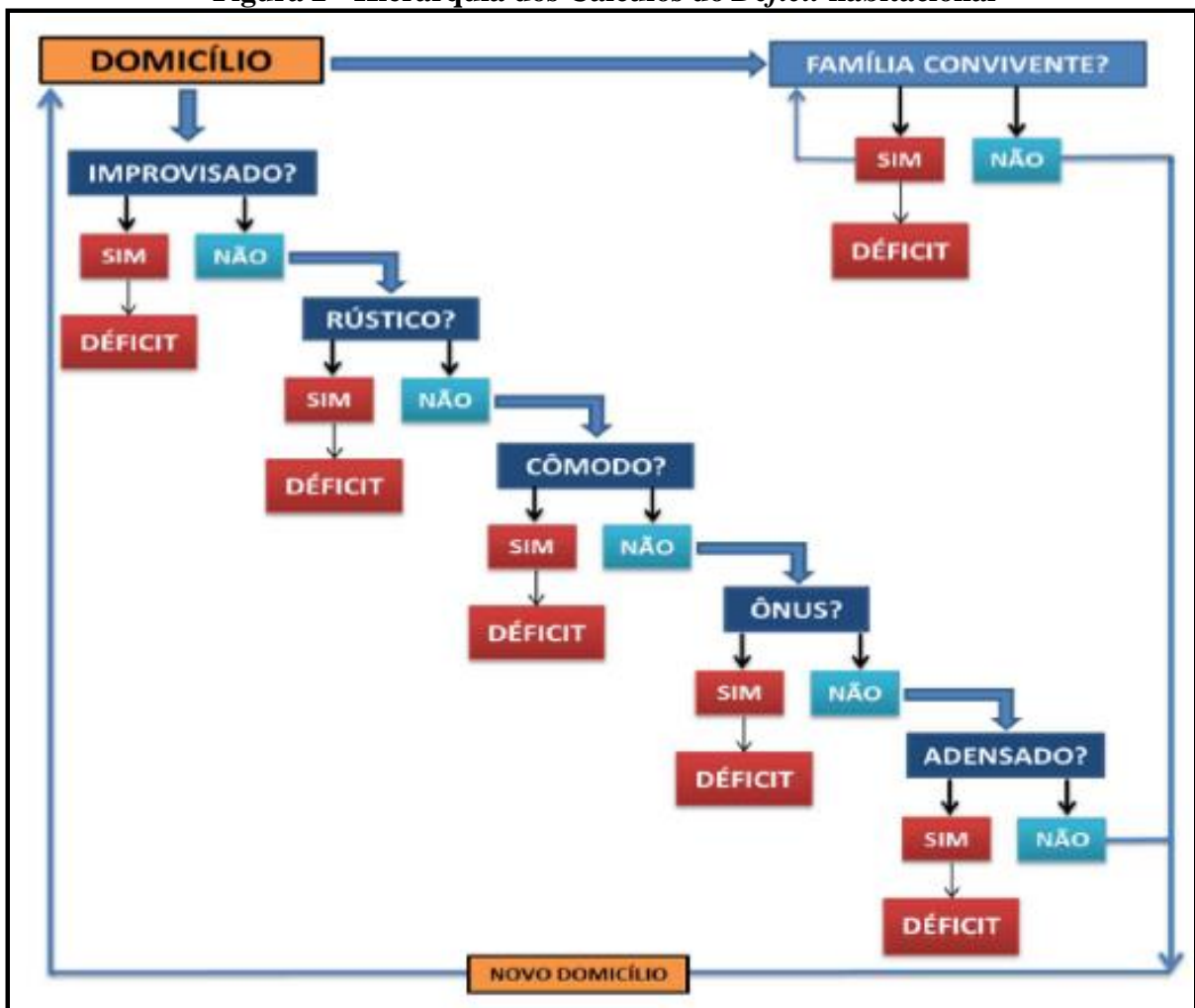
- (a) domicílios precários;
- (b) coabitação familiar;
- (c) ônus excessivo com aluguel urbano;
- (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Os componentes são calculados de forma sequencial, em que a verificação de um critério está condicionada a não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos

critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias que desejem constituir novo domicílio.

Estudos apresentados pela Fundação João Pinheiro, conforme relatado na Figura 2, o primeiro componente, habitações precárias, considera no seu cálculo dois subcomponentes: os domicílios rústicos e os domicílios improvisados. Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças.

Figura 2 - Hierarquia dos Cálculos do *Déficit* habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro (2017).

Já os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.

Ainda aponta que o segundo componente, coabitação familiar, também é composto por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos foram incluídos no *deficit* habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço e outros. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio.

O terceiro componente do *deficit* habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Ele corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

O quarto e último componente é o adensamento excessivo em domicílios alugados que corresponde aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.

Figura 3 - Metodologia Cálculos *Deficit* habitacional - 2015

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2017

Estudos da FJP apontam os itens relacionados na Figura 3, como fundamentais para os cálculos do *deficit* habitacional no ano de 2015. Nas Unidades da Federação, os valores absolutos do *deficit* habitacional continuam expressivos em São Paulo, o único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, totalizando 1,337 milhão de unidades em 2015. Deste total, quase a metade do *deficit* está localizado na

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) 639 mil domicílios (48%). Em termos relativos ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados, o *deficit* habitacional em São Paulo representa 8,8%.

2.2 Regularização Fundiária

A Regularização Fundiária, pautada pela Lei Federal 13.465/2017, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com a criação do PMCMV, autorizados pela Lei Federal, onde os recursos são priorizados na distribuição aos municípios para adaptar os instrumentos do Estatuto da Cidade, com o objetivo de retenção das áreas urbanas em ociosidade e disponibilizarem terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa. Contudo, estes recursos serão disponibilizados aos municípios, é muito importante que eles disponham de terrenos bem localizados em áreas consolidadas e que usem os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. (ROLNIK *et al.*, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao elevar os recursos orçamentários investido em habitação para outro patamar, trouxe uma bela oportunidade para os municípios enfrentarem suas necessidades habitacionais. Entretanto é papel dos municípios garantir que as moradias produzidas sejam adequadas e bem localizadas.

Uma boa maneira para conseguir atender a estas duas premissas de uma só vez é demarcar ZEIS em áreas bem localizadas da cidade e estimular os seus proprietários a estabelecer acordos e parcerias com incorporadoras e prefeituras para realizar projetos com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. (ROLNIK *et al.*, 2013)

Dessa maneira, o Município de Jacareí apresentou a Câmara Municipal o Projeto de Lei PL nº19/2018, aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito, conforme Lei 6270/2019, que visa adequar a legislação federal às necessidades de nossa cidade e dar maior celeridade as regularizações fundiárias em todo território municipal.

2.3 Estatuto da Cidade e Plano Diretor

Afirmam Rezende e Ultramari (2007) que na história recente do planejamento urbano brasileiro observam-se diferentes tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço de nossas cidades, alternando-se conceitos, mecanismos, legislações e prioridades.

Contudo, a mudança de enfoques sobre um mesmo problema, sobretudo aquele que tanto preocupou a questão urbana nas décadas recentes, é emblemática, indicando até mesmo uma mudança referencial no modo de ver a cidade, e uma das grandes ferramentas de mudanças deste ponto de vista dos municípios, de uma maneira geral, foi à criação do Plano Diretor para os municípios com população acima de 2000 habitantes.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, veio regular os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com o intuito de auxiliar no desenvolvimento das políticas públicas dos municípios, com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras. Sendo assim, O Plano Diretor Municipal (PDM) tornou-se uma importante ferramenta de estruturar o planejamento do território municipal como um todo, bem como fazer valer demais instrumentos que o próprio Estatuto estabelece, o Plano Diretor no Estatuto da Cidade é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular. (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II - Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

Além das determinações constantes no Estatuto da Cidade, governos estaduais e o próprio governo federal brasileiro, por meio de editais públicos de financiamento de PDMs, têm imposto regras de realização desse tipo de plano de maneira bastante genérica para seus territórios, contudo, sendo fundamental nas ações dos governos municipais para o combate ao *deficit* habitacional, pois no Plano Diretor que é indicado as ZEIS para atender a demanda da população que necessita de moradia. (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Magalhães Neto (2011) relata em seu estudo, que “a política urbana é o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do

recurso espaço entre os diversos usos que o disputam”. Sendo importante na atualização e localização dos equipamentos públicos (edificações necessárias aos serviços públicos e infraestrutura para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário) e na regulamentação da construção civil, abrangendo “a distribuição territorial das atividades, visando a reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança e o controle das densidades, de modo a compatibilizar o uso do solo, com a disponibilidade de infraestrutura”, garantindo assim, o direito à saúde, educação e moradia, conforme explícito em nossa Constituição Federal.

Figura 4 - Estudos específicos relacionados à habitação 2007.

Estados e Macrorregiões	% de PD segundo tipos de estudos específicos realizados (c)				
	Estudo sobre Habitacional	Estudo sobre loteamentos clandestinos	Estudos sobre loteamentos irregulares	Estudos sobre mercado imobiliário	Estudos sobre ocupações irreg. de baixa renda
Acre	50,00	25,00	25,00	0,00	0,00
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amazonas	47,37	47,37	47,37	31,58	47,37
Pará	66,67	50,79	52,38	23,81	52,38
Rondônia	12,50	18,75	25,00	6,25	18,75
Roraima	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Tocantins	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29
Total Norte	50,89	41,96	43,75	21,43	41,96
Alagoas	77,14	51,43	62,86	14,29	51,43
Bahia	25,22	9,57	6,09	0,87	2,61
Ceará	17,19	6,25	6,25	7,81	12,50
Maranhão	32,79	22,95	29,51	22,95	34,43
Paraíba	60,71	46,43	53,57	50,00	67,86
Pernambuco	39,33	32,58	37,08	22,47	34,83
Piauí	83,33	50,00	66,67	33,33	83,33
Rio Grande do Norte	43,75	50,00	56,25	56,25	68,75
Sergipe	43,75	37,50	43,75	43,75	43,75
Total Nordeste	37,39	25,00	28,21	18,12	29,36
Distrito Federal	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Goiás	64,71	49,02	58,82	35,29	54,90
Mato Grosso	68,42	57,89	63,16	47,37	52,63
Mato Grosso do Sul	73,33	40,00	60,00	46,67	53,33
Total Centro-Oeste	67,44	50,00	60,47	40,70	54,65
Espírito Santo	38,71	41,94	45,16	29,03	35,48
Minas Gerais	42,45	36,69	38,85	23,02	31,65
Rio de Janeiro	58,49	58,49	64,15	49,06	60,38
São Paulo	70,92	51,02	60,71	43,37	57,65
Total Sudeste	57,52	46,54	52,74	36,28	47,73
Paraná	39,36	26,60	38,30	28,72	32,98
Rio Grande do Sul	38,39	36,61	40,18	22,32	35,71
Santa Catarina	28,57	30,77	32,97	16,48	26,37
Total Sul	35,69	31,65	37,37	22,56	31,99
Total Brasil	46,30	36,15	41,19	26,44	38,30

Fonte: Ministério das Cidades, CONFEA (2007) ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, (2011).

Considerando a disseminação generalizada dos problemas fundiários e habitacionais relacionados com os loteamentos clandestinos e irregulares existentes, possivelmente, em praticamente todos os grandes municípios do nosso país, conforme apresentado na Figura 4, é baixo o percentual geral de estudos sobre esses temas específicos: no Brasil, ainda é baixo os municípios que abordam o tema. Em estudo realizado pelo Ministério das Cidades, apontam que 36,15% dos municípios pesquisados elaboraram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% realizaram estudos sobre loteamentos irregulares. (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011).

O Plano Diretor é a lei municipal que orienta como a cidade vai crescer, incluindo o seu desenvolvimento social, econômico e ambiental de maneira equilibrada e sempre considerando as necessidades e desejos de seus cidadãos. O objetivo é garantir o bem-estar da população em sua moradia, trabalho, transporte, segurança, saúde, educação, lazer, qualidade ambiental, cultura, entre outros. (PREFEITURA JACAREÍ, 2020)

De acordo com Administração Municipal, a revisão do Plano Diretor, será um trabalho coordenado por um Conselho Gestor, sendo formado por representantes do Poder Público, Sociedade Civil, sendo um trabalho conjunto envolvendo as principais entidades do município para melhor atender as necessidades da sociedade em geral. Todo o processo de revisão vai seguir os critérios acordados pela Prefeitura de Jacareí em conjunto com a Defensoria Pública e Ministério Público. (PREFEITURA JACAREÍ, 2020).

A seguir, no Capítulo 3, será apresentada a Metodologia, quais suas características, aplicadas na execução deste trabalho, com relação à Natureza, Abordagem, Objetivos e Procedimentos Técnicos.

Ainda nesta seção, será demonstrado o Método AHP, uma ferramenta de gestão que auxilia na ponderação de critérios e subcritérios, relativos à regularização fundiária, com o objetivo de demonstrar o possível cenário ideal para o procedimento.

3 METODOLOGIA

Para Zanella (2012), método vem da palavra grega *méthodos*, formada por duas palavras *metá* que significa no meio de; através, entre, e seguido do termo *odós*, que significa “caminho”. Com isso, afirma-se que a palavra método significa ao longo do caminho, ou seja, “forma de proceder ao longo de um caminho”.

Contudo, os métodos e as pesquisas tornaram-se fundamentais para o desenvolvimento do conhecimento científico, onde passou a ser um dos mais respeitados dentre as diversas formas de entender o mundo, sendo que, a leitura de mundo pela ótica da ciência está profundamente ligada ao método científico e ao rigor da linguagem científica. O método científico pode ser descrito, de forma generalizada, em quatro etapas: observação, hipótese, experimentação e generalização. (GIL, 2011).

Em geral, o método científico compreende basicamente um conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas adequado para a formulação de conclusões, de acordo com certos objetivos predeterminados. A atividade preponderante da metodologia é a pesquisa. O conhecimento humano caracteriza-se pela relação estabelecida entre o sujeito e o objeto, podendo-se dizer que esta é uma relação de apropriação. (ZANELLA, 2012)

Relata Zanella (2012), que o desenvolvimento de uma pesquisa científica não pode ser realizado de forma intuitiva, sendo necessário definir uma série de atividades inter-relacionadas que devem ser vivenciadas de forma dinâmica, intercalando os passos, evidenciando a responsabilidade com o resultado final, sem que esse caminho seja necessariamente rígido e linear. A etapa de planejamento é uma etapa decisória, sendo ela a responsável em direcionar o caminho que o investigador deverá seguir, determinando as decisões sobre o que pesquisar, por que, quando, como e onde são cruciais no processo investigativo.

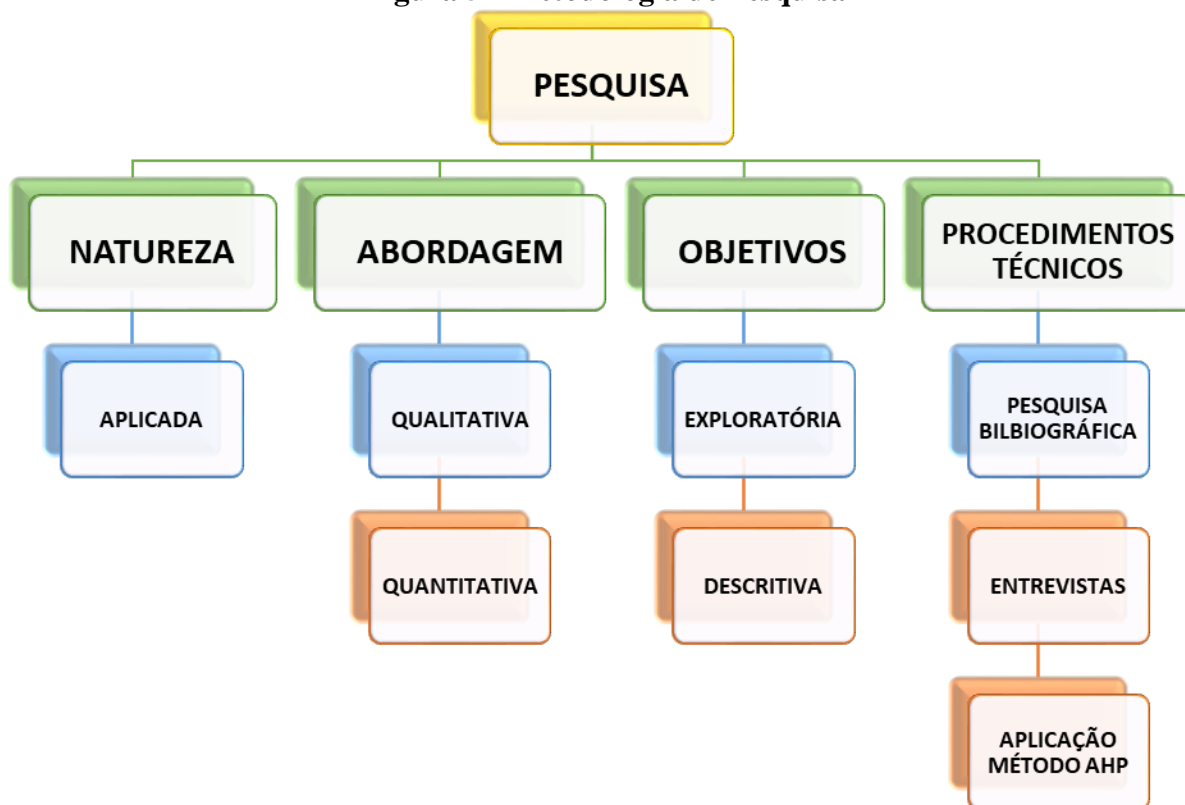
Seguido pela etapa de execução que trata da entrada do pesquisador no campo de pesquisa. É a aproximação com os fatos e fenômenos que serão estudados. É o momento de coletar as informações, analisá-las, interpretá-las, para depois comunicar os resultados na última etapa investigativa. Sendo a última etapa, o momento de socialização do conhecimento, afinal, a ciência existe para o homem e para a sociedade.

Quanto ao Método e à forma de abordar o problema, a pesquisa se classifica em qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permite atribuir-lhe cientificidade. Por outro lado, o estudo quantitativo, por sua vez, o pesquisador parte de um plano preestabelecido com hipóteses e variáveis claramente definidas, com o objetivo de medir e quantificar os resultados da investigação, elaborando-os em dados estatísticos. (ZANELLA, 2013).

A pesquisa exploratória realiza descrições precisas da situação e quer descobrir as relações existentes entre seus elementos componentes, contudo, requer um planejamento bastante flexível, com intuito de avaliar os mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação. Recomenda-se a pesquisa exploratória quando há pouco conhecimento sobre o problema a ser estudado (CERVO; BREVIAN; SILVA, 2007).

Afirma Gil, (2011), que a pesquisa descritiva se desenvolve, principalmente, nas ciências humanas e sociais, abordando aqueles dados e problemas que merecem ser estudados, sendo necessária a coleta de dados em seu habitat natural, e precisam ser registrados ordenadamente para seu estudo propriamente dito. Destacam-se Estudos descritivos, Pesquisa de opinião, Pesquisa de motivação, Estudo de caso e a Pesquisa documental.

Figura 5 - Metodologia de Pesquisa



Fonte: Autor, adaptado de Santos (2010)

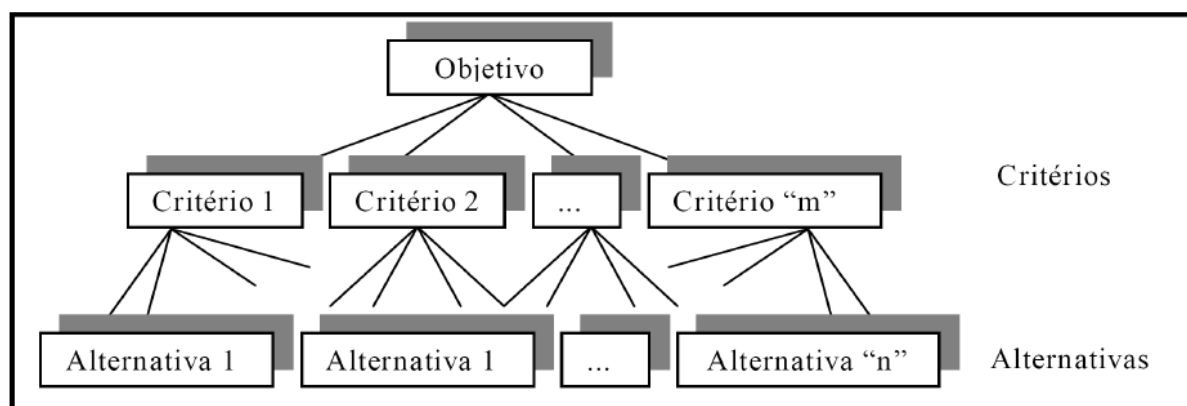
A Metodologia aplicada, conforme apresentado na Figura 5, ainda aborda o sistema de entrevistas que constitui uma técnica alternativa para se coletarem dados não documentados sobre determinado tema. É uma técnica de interação social, uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca obter dados, e a outra se apresenta como fonte de informação. A entrevista pode ter caráter exploratório ou ser uma coleta de informações. A de

caráter exploratório é relativamente estruturada; já a de coleta de informações é altamente estruturada. A Entrevista se divide em vários tipos, estruturada, semiestruturada, não estruturada, orientada, informal ou entrevista em grupo. (GERHARDT, SILVEIRA; 2009)

3.1 Método AHP

O método AHP (*Analytic Hierarchy Process*) foi desenvolvido por, Tomas L. Saaty no início da década de 70, sendo o método de multicritério mais amplamente utilizado e conhecido no apoio à tomada de decisão na resolução de conflitos negociados, em problemas com múltiplos critérios. Este método baseia-se no método newtoniano e cartesiano de pensar, que busca tratar a complexidade com a decomposição e divisão do problema em fatores, que podem ainda ser decompostos em novos fatores até ao nível mais baixo, claros e dimensionáveis e estabelecendo relações, e sintetizando. (MARINS, SOUZA, BARROS, 2009).

Figura 6 - Método AHP



Fonte: Marins, Souza e Barros 2009.

A Figura 6 relata a estrutura do Método AHP, que, de acordo com, von Adamovich e Wajnberg (2016), a tomada de decisão é um processo mental, resultante da seleção do curso mais adequado da ação, baseando-se em critérios tangíveis e intangíveis, sendo estes determinados arbitrariamente por quem toma a decisão.

A utilização do Método AHP, se inicia pela decomposição de um problema em uma hierarquia de critérios, previamente definidos e que tenham relevância a um objeto do projeto, em seguida é analisado através da construção de uma hierarquia lógica, os tomadores de decisão analisam as alternativas por meio de comparação, de duas a duas, podendo ser analisadas por fatos concretos ou por julgamentos humanos como forma de informação adjacente.

Contudo a aplicação do Método AHP neste trabalho, não se aplica com o intuito de apresentar a solução do problema, que para este caso não se aplica esta finalidade devido à complexidade do problema em estudo, porém, deve-se fazer uma abordagem da relevância do assunto do *deficit* habitacional para o Município de Jacareí, e as ações da Fundação Pró-Lar, mediante entrevistas realizadas entre dois Presidentes da autarquia do Município.

A Figura 7 descreve a importância dos critérios a serem avaliados, mediante a sua característica, de acordo com a relevância de cada item analisado, com o objetivo de apresentar, considerando avaliação dos critérios de Saaty, o possível cenário ideal para a regularização fundiária no município de Jacareí.

Figura 7 - Importância Critérios segundo Saaty

Escala numérica	Escala Verbal	Explicação
1	Ambos elementos são de igual importância.	Ambos elementos contribuem com a propriedade de igual forma.
3	Moderada importância de um elemento sobre o outro.	A experiência e a opinião favorecem um elemento sobre o outro.
5	Forte importância de um elemento sobre o outro.	Um elemento é fortemente favorecido.
7	Importância muito forte de um elemento sobre o outro.	Um elemento é muito fortemente favorecido sobre o outro.
9	Extrema importância de um elemento sobre o outro.	Um elemento é favorecido pelo menos com uma ordem de magnitude de diferença.
2, 4, 6, 8	Valores intermediários entre as opiniões adjacentes.	Usados como valores de consenso entre as opiniões.
Incremento 0.1	Valores intermediários na graduação mais fina de 0.1.	Usados para graduações mais finas das opiniões.

Fonte: Marins, Souza e Barros (2009).

Para a fundamentação deste estudo, foi realizada uma entrevista, com a atual presidente da Fundação, que desde o início da vigente administração municipal está no cargo, conduzindo as ações da autarquia. A outra entrevista foi realizada com o Ex-Presidente da Fundação, que estava na Administração anterior, que foi responsável pela gestão de 16 anos na administração da cidade, e atualmente é vereador do município de Jacareí.

O intuito deste estudo é analisar as perspectivas de trabalho da autarquia do município, referente ao tema de regularização fundiária e combate aos problemas de habitação do município, apresentado de diferentes abordagens, de momentos, de programas e administração, e qual seu impacto na regularização fundiária do município.

O capítulo 4 a seguir, contém Apresentação e discussão dos resultados, onde serão transcritas as Entrevistas realizadas com o Atual presidente da Fundação, que se encontra no cargo desde janeiro de 2017 até a data da aplicação deste estudo, e a entrevista realizada com

o Ex-Presidente da Fundação que ocupou o cargo por dois anos, no período compreendido entre 2011 e 2012, além do Diagnóstico da Regularização Fundiária do Município de Jacareí, os Procedimentos e Ponderação dos Critérios e Subcritérios de Regularização com aplicação do Método AHP.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O município de Jacareí localiza-se no início da Bacia do Rio Paraíba do Sul, entre os dois principais centros urbanos do país, a 80 km de São Paulo e a 350 km do Rio de Janeiro.

Jacareí totaliza uma área de 463 Km², sendo que 79% desta área são rural, 14% é urbanizada e 7% são inundadas. O seu relevo é irregular, sendo formado por morros, colinas e várzeas. O clima é mesotérmico, com verão quente e inverno seco. Apresenta uma altitude média de 580 m acima do nível do mar, mínima de 400 m e máxima de 822 m acima do nível do mar. (PREFEITURA JACAREI, 2020).

A regularização fundiária urbana tornou-se um importante instrumento jurídico-administrativo de promoção de cidadania e do direito à moradia digna dos habitantes da cidade. Conforme preceitua o art. 20, XIV, da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, as políticas urbanas a serem instituídas pelos municípios devem ter, como diretriz geral, a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação da área".

O objetivo deste trabalho consiste em analisar as perspectivas da autarquia do município, referente ao tema de regularização fundiária e combate aos problemas de habitação do município, apresentado de diferentes abordagens, de momentos, de programas e administração, e qual seu impacto na regularização fundiária.

4.1 Entrevistas

Com objetivo de apurar as informações necessárias para a realização deste trabalho, realizou-se entrevistas com o atual Presidente da Fundação Pró Lar de Jacareí (FPL) que está no cargo desde janeiro de 2017 até a presente data; período em que coincide com a gestão da atual Administração Municipal.

Outro entrevistado, o ex-presidente da FPL, que exerceu o cargo na entidade no período dentre os anos de 2011 e 2012, participando ativamente das ações da Administração Municipal, pois é uma liderança do grupo que governou o município de Jacareí de 2001 a 2016, anterior gestão atual (2017-2020).

Devido ao cenário atípico, com a pandemia do novo Corona vírus, que se agravou no primeiro semestre de 2020, sendo determinado o isolamento social, como principal forma de combate ao vírus, tornou-se necessário diversificar o procedimento com relação às entrevistas.

Sendo assim, para dar continuidade nesta fase do trabalho, foram apresentados aos dois entrevistados, um questionário semiestruturado, abordando temas referentes aos programas da FPL, processos administrativos, legislação, desafios da autarquia, e do cargo da fundação, que ambos responderam de acordo com suas experiências e expectativas na função.

Atendendo as orientações do Ministério da Saúde quanto ao isolamento social, os questionários foram enviados via e-mail para os entrevistados, que dentro de um período pré-agendado, responderam aos questionamentos apresentados.

Após a devolutiva, foi realizada uma síntese destas respostas e solicitados aos entrevistados aprovação dos relatórios gerados, que, sendo afirmativas, foram inseridos nesta monografia.

4.1.1 Relatos da entrevista com o Ex-Presidente

O Primeiro Entrevistado, o ex-presidente da FPL, é advogado, foi eleito vereador em 2016, nascido em uma família humilde, cresceu no bairro 22 de Abril em Jacareí, que está em processo de regularização fundiária, começou a trabalhar muito jovem, sempre ajudando no sustento da família. Trabalhou como advogado no SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto); na Prefeitura, coordenou o Orçamento Participativo; atuou no programa Nosso Asfalto e presidiu a Fundação Pró-Lar, nos anos 2011 e 2012.

Em resposta aos questionamentos apresentados sobre a expectativa dos trabalhos realizados na presidência da fundação, afirma que, como presidente da FPL, idealizou o projeto de lei que ampliou as funções da fundação, possibilitando que atuasse na regularização de bairros e também em obras de infraestrutura, como drenagem e asfalto. A expectativa de Presidente consistia em poder através dos mecanismos legais realizarem projetos para efetivar a regularização fundiária de moradias precárias e projetos de construção e edificação de moradia, mesmo com a escassez de recursos destinados à habitação.

Sendo apontado como grande desafio a obtenção de recursos para a elaboração de políticas habitacionais, tendo em vista, que os recursos orçamentários para essa área são muito escassos, desse modo, acaba por prejudicar a realização de tais projetos, pois, os custos são altos, seja para a construção de moradias ou regularização fundiária.

A Legislação Municipal vigente, que de acordo com o entrevistado, é de fundamental importância para o Município, em que os empreendimentos imobiliários são obrigados a destinar percentual dos lotes para a Fundação, sendo que, através da venda desses imóveis a FPL auferir receita para investir na política habitacional do município, devendo os lotes de terreno localizados em condomínio precisam ser vendidos rapidamente para que a FPL não precise arcar com os custos de taxa condominial. Ainda declara que esses lotes precisam ser negociados, porque, em tais empreendimentos não é possível edificar moradia de interesse social.

As Vendas destes lotes são muito importantes para planejamento das ações da FPL, e sem dúvida, a ação do Ministério Público que impediu a venda dos terrenos da Fundação no ano de 2018, prejudicou muito as ações da FPL, tendo em vista, que seria uma importante receita para a continuidade dos projetos habitacionais do município, mesmo que, os valores arrecadados pelo patrimônio que ela possui certamente não significa um considerável investimento capaz de criar uma diminuição considerável no *deficit* habitacional do município, porém e fundamental não planejamento da FPL.

Os programas da Fundação Pró-Lar basicamente consistem em regularização fundiária de bairros, construção de moradia e auxílio aluguel destinado às pessoas carentes que não possuem recursos para prover a sua moradia própria. Esses três programas têm atenção da FPL e de todas as diretorias, no entanto, entendo que a regularização fundiária e auxílio aluguel tem recebido a maior parte dos recursos da entidade.

Questionado sobre os programas dos Governos Estadual e Federal atendem à demanda do *deficit* habitacional do Município, declara que não, pois ambas as esferas de poder não repassam o montante devido e suficiente para o atendimento das políticas habitacionais urbanas.

Dentre as dificuldades no processo de regularização fundiária, aponta diversas dificuldades, sendo a ausência de recursos a principal entre elas, pois, o processo de regularização versa sobre além de regularização jurídica, a realização de obras de infraestrutura, saneamento básico, asfalto e demais melhorias estruturais. Outra dificuldade é

engajar a comunidade local no processo de regularização, sendo que, a participação popular é fundamental para que o processo transcorra com maior agilidade.

A participação da população dos bairros atendidos no processo de regularização é de fundamental importância, pois, a etapa crucial para o sucesso da execução dos trabalhos da regularização fundiária é a elaboração do plano de regularização, onde descrevem todas as etapas, assim como, todas as ações, os seus responsáveis, prazo e fonte orçamentária, determinando a participação da comunidade na elaboração do plano de regularização torna-se imprescindível para a realização do processo.

Dentre os bairros da cidade, que carecem de regularização Fundiária, a comunidade que possui inúmeros desafios é o Rio Comprido pela sua dimensão. No entanto, o maior desafio para a regularização diz respeito aos bairros que estão inseridos em - Área de Preservação Permanente – APP, pois, é necessário programar obras que garantam o equilíbrio entre meio ambiente e moradia, que são dois importantes valores constitucionais.

Com isso, bairros no município, instalados em áreas consideradas rurais, e com o crescimento da cidade que se uniram a estes bairros, pela Lei de Regularização, não serão contemplados, pois, este procedimento se aplica a bairros localizados na área urbana, não se trata de regularizar bairros em zona rural que deve ser aplicada outra legislação.

Com o cenário atual do país, quando questionado sobre as expectativas para os próximos anos, principalmente para o *deficit* habitacional do município e o processo de regularização fundiária em andamento, declara que, nesse espectro, os municípios não possuem recurso financeiro para a construção de moradia, que demandam valores orçamentários consideráveis, pois, o preço da terra, os materiais de construção e mão de obra são elevados que demandam altos investimentos. Contudo é necessário que as demais esferas de Poder, Estadual e Federal, canalizem recursos para auxiliar os municípios na construção de moradias.

Lamenta que um fator que acabou por prejudicar as ações de combate ao *deficit* habitacional, foi o desmonte do PMCMV que teve um esvaziamento de recursos pelo governo atual, prejudicando a continuidade de inúmeros projetos de moradia espalhados pelo país.

Dentre as ações desenvolvidas pela FPL, destaca duas ações importantes: a regularização de bairros e o programa de auxílio aluguel, no entanto, nos últimos quatro anos houve uma diminuição na construção de moradias, que tende aumentar cada vez mais o *deficit* habitacional do município.

Relata sobre a importância da FPL para a população carente de nossa cidade, no entanto, é preciso avançar, os recursos orçamentários são muito escassos o que prejudica um atendimento mais amplo para essa população.

Por fim, com a crise da pandemia da COVID-19, o desemprego levará mais pessoas a depender de auxílios para prover moradia, e o cenário atual econômico atinge diretamente a arrecadação de impostos que poderiam ser revertidos para tais políticas públicas, pois, com esse aumento inevitável da demanda, a FPL deverá buscar fontes de receitas para aplicar nos programas habitacionais, para prover moradia aos que dela necessitam em nosso município.

4.1.2 Relatos da entrevista com o atual Presidente

O atual Presidente da FPL que ocupa o cargo desde janeiro de 2017 até a data da conclusão deste trabalho, é Bacharel em Direito, possui Pós-graduação em Gerente de Cidade pela Fundação Armando Alvares Penteado e em Gestão Ambiental pela Faculdade INEA.

Tem experiência na Secretaria de Habitação da Prefeitura de Caraguatatuba de abril de 2014 a março de 2016 e Secretaria de Assistência Social de agosto de 2012 a abril de 2014. Também foi gerente da Caixa Econômica Federal em Jacareí e São José dos Campos e gerente regional na Superintendência Regional do Vale do Paraíba.

Tem como expectativa para o cargo de Presidente da FPL, por se tratar de trabalhar com habitação para famílias de baixa renda, está sempre na expectativa de melhorar a qualidade de vida dessas pessoas, sendo a casa torna-se o seu porto seguro, o sonho realizado.

Declara que o maior desafio foi à inexistência de Programas Habitacionais com recursos Federais ou Estaduais, e, para o Município fica muito oneroso arcar com todo o *deficit* habitacional, sendo necessário encontrar alternativas para a população e melhorar sua habitação.

A legislação Municipal vigente, obrigando a doação para a FPL de lotes pelos empreendimentos imobiliários no município, é de fundamental importância para a Fundação, tendo como finalidade a venda destes terrenos, para assim construir moradias populares em locais adequados.

Contudo, a ação do Ministério Público que impediu a venda dos terrenos da FPL no ano de 2018, prejudicou muito o planejamento da autarquia, pois, a fundação continua com as despesas dos respectivos lotes, e ainda sem recursos para construir.

A venda dos terrenos proposta pela Fundação seria muito interessante, pois teríamos possibilidades de fazer empreendimentos para famílias que estariam em área de risco, em moradia insalubre, moradias inadequadas e residência multifamiliar.

Todos os programas e assistências oferecidos pela FPL são considerados importantes pelo Atual Presidente, tendo como prioridade, a necessidade do munícipe, que será atendido, conforme sua realidade, pelo Aluguel Social, Pequenas Reformas, Material de Construção e outros.

O Presidente afirma que toda a Regularização Fundiária realizada no município, é trabalho de seus próprios técnicos. Sendo que, o maior desafio para Fundação, se apresentava em conhecer a legislação e orientações a respeito de Regularização Fundiária. Sendo realizado um trabalho árduo de treinamentos e formação dos técnicos da Fundação Pro Lar, e de todos os servidores de outras secretarias que estavam envolvidos no processo. Superada esta fase, a maior dificuldade encontrada atualmente, é recurso para atendermos as famílias que precisam ser removidas de locais de risco. A aprovação da lei 6270 de 16 de maio de 2019 contribuiu muito para o processo de regularização fundiária, pois define a legislação e as diretrizes de trabalho, tornando mais fácil o trabalho da FPL, e, sobretudo, evita a judicialização.

Dentre o processo de regularização fundiária do município, existem algumas fases bem definidas, as questões técnicas e as questões sociais. Destaca que as questões sociais são mais elaboradas, pois trata neste momento de identificar as famílias, trazê-las para participar de todo o processo, e assim, terem segurança do que irá acontecer em seu bairro, conscientizando sobre a importância de seu bairro ser regularizado e ter uma matrícula registrada em cartório de seu imóvel.

A Regularização Fundiária é um processo desafiador, e quando se trata de moradia, sonhos, e, que alguns viveram anos nesta expectativa, torna-se ainda mais desafiadores, pois, existem bairros que são mais carentes e necessitam de infraestrutura mais complexa, contudo, as parcerias com outras secretarias são fundamentais para o andamento do processo. Nesta Administração, há vários bairros finalizados, como Lagoa Azul, Primeiro de Maio, Jardim do Vale, e está em cartório para registro Área da Fonte e Jardim Marília.

Questionado sobre bairros de áreas rurais que foram atingidos pela área urbana do município e que estão em busca de regularização, o entrevistado afirma que a FPL somente trabalha com bairros de interesse social, e caso seja necessário fazer a regularização e se estiver no escopo da Pro Lar poderá ser realizado esta regularização.

Em vista do Cenário atual do País, a FPL, continuará com os processos de Regularização Fundiária, pois é uma forma de amenizar o deficit habitacional, contudo, quanto a empreendimentos precisamos aguardar as políticas Federais e Estaduais.

Dentre suas ações, a Fundação Pro Lar tem um olhar todo especial para as pessoas carentes, vulneráveis, se tratando de habitação. Porém, quando uma família procura a FPL, é dada toda assistência para esta família, e quando necessário, faz o encaminhamento para outras secretarias ou entidades para melhor atendê-las, pois, trata-se de profissionais gabaritados e sensíveis para este atendimento, acolhendo as famílias e oferecendo assistência total à sua necessidade.

4.2. Diagnóstico de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Jacareí

No ano de 2018, a Fundação Pro Lar de Jacareí, apresentou um do processo de Regularização do Município de Jacareí, tendo como premissa, apresentar um panorama geral da situação fundiária irregular de caráter social do Município de Jacareí, como se observa na Figura 8.

Figura 8 - Núcleos com Estudos de Regularização no município de Jacareí

NÚCLEOS AVANÇADOS		
AREA	QUANTIDADE	BAIRROS
PÚBLICA	07	Jardim Paraíba, Avenida Mississipi, Lagoa Azul, Jardim do Vale, Jardim Vera Lúcia, Parque Meia Lua, Campo Grande CDHU
PRIVADA	07	Primeiro de Maio, Conjunto 22 de Abril, Bela Vista I e II, Área da Fonte, Rio Comprido, Porto Velho e Bairrinho
APP - PÚBLICA	01	Jardim do Vale
PUBLICA/PRIVADA	01	Chácaras Marília
NÚCLEOS COM ESTUDOS INICIAIS		
PÚBLICA	01	Veraneio Ijal.
PRIVADA	04	Cepinho, Vila Ita I e II, Jardim Pedramar, Jardim Panorama

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

Desde 2009, o município mantém um convênio com o Programa Cidade Legal, vinculado à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, que tem por finalidade a regularização fundiária de núcleos caracterizados como de interesse social no Estado.

Com isso, todos os núcleos do Município de Jacareí, com tais características, foram cadastrados no programa, totalizando vinte núcleos, considerando as informações levantadas desde 2010, apresentam mais de 5500 lotes na situação irregular. Considerando a crise atual, certamente este valor é superior, uma vez que as dinâmicas urbanas, econômica e social atuam constantemente nos aumentos e modificações destes imóveis.

Ressalta-se que núcleos irregulares são áreas que de algum modo os atuais ocupantes não possuem a titularidade sobre os lotes nele estabelecidos. A incapacidade de titulação destes ocupantes pode ocorrer em: loteamento aprovado pelo poder público; loteamento sem qualquer tipo de aprovação; invasão de áreas públicas ou com passivo ambiental.

Mediante enunciado, estima-se o grande desafio que o Município de Jacareí enfrenta ao trazer para cidade formal os vários núcleos e loteamentos espalhados no meio urbano e rural. Sendo estes classificados como interesse: específico ou social que ainda não foram contabilizados e também aguardam ser regularizados.

4.3 Procedimentos de Regularização

O processo da regularização fundiária de interesse social realizada pelo município de Jacareí inicia-se com a formação das lideranças comunitárias, sendo estes o principal elo entre o agente da regularização e os moradores. Dentre os lotes a serem regularizados na Região Leste de Jacareí, como se notam na Figura 9, os núcleos estão divididos em três bairros, com ações dos Programas Cidade Legal e do Município, que estão atuando sobre 1342 lotes.

Figura 9 - Estudos de Regularização Região Leste

NÚCLEOS AVANÇADOS – REGIÃO LESTE				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Jardim Vera Lúcia	Pública	Cidade Legal	18	Moradores possuem certidão de matrícula individualizada dos lotes, e após término do prazo de cinco anos, estes poderão solicitar o título de propriedade.
Área da Fonte	Privada	Município	74	Os trabalhos de levantamento Planialtimétrico estão sendo finalizados para posterior envio ao Cidade Legal, uma vez que a área possui três nascentes (ou mais) necessitara passar pelo comitê de meio ambiente do Programa
Rio Comprido	Privada	Município	1250	Em 2017 foi realizado um recadastramento social dos moradores abrangendo somente na APP que está congelada. O processo está sob tutela da Secretaria de Planejamento (SEPLAN)

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

Com o comitê de moradores formado, inicia-se O trabalho de Levantamento Planialtimétrico (LEPAC), este consiste na entrada do topógrafo nos imóveis de cada morador

levantando todo tipo de informação física relevante do lote, fazendo o levantamento de toda área do Núcleo a ser regularizado, obtendo assim, uma "fotografia" física do lugar com a qual realizará a demarcação do território a ser regularizado.

A Região Norte do Município de Jacareí apresenta 322 lotes subdivididos em dois bairros, com núcleos em áreas públicas, com ações dos Programas Cidade Legal e o Município, como demonstrado na Figura 10.

Figura 10 - Estudo de Regularização Região Norte

NÚCLEOS AVANÇADOS – REGIÃO NORTE				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Lagoa Azul	Pública	Cidade Legal	284	185 lotes da fase final - o trabalho está na fase de finalização de cadastro sociais. Ainda existem lotes com pendências documentais. No entanto, o bairro todo está regularizado
Parque Meia Lua	Pública	Município	38	Os trabalhos referentes a projetos e cadastros sociais estão em fase inicial.

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

Assistentes sociais visitam os imóveis para realizar o cadastro social de cada morador e recolhimento dos documentos necessários para a processo, ressaltando a importância dos líderes comunitários, facilitando a entrada dos profissionais elencados nos imóveis, que na sequencia será "congelado" e a partir deste momento não poderá haver qualquer modificação física ou alteração dos seus ocupantes. Com base nas informações contidas nesta "fotografia", o imóvel será registrado junto ao Cartório de Registro Imobiliário e seu morador contemplado com o título de propriedade.

Figura 11 - Estudo de Regularização da Região Sul

NÚCLEOS AVANÇADOS – REGIÃO SUL				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Jardim do Vale	Pública	Cidade Legal	49	Restam alguns lotes com pendências documentais que estão sendo tratados de forma individual. No entanto, o bairro todo está regularizado
Jardim do Vale	APP - Pública	Cidade Legal	350	Por envolver situação ambiental complexa, o trabalho está sendo analisado para a melhor abordagem no processo de regularização.
Campo Grande CDHU	Pública	Cidade Legal	600	O processo está em análise aguardando a emissão do DCUA. Necessita da resolução do conflito entre Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e CDHU sobre a titularidade da área.

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

O Estudo apresentado pela FPL apresenta a Região Sul, com 999 lotes, subdivididos em dois bairros no município de Jacareí, sob-responsabilidade do Programa Cidade Legal, sendo que seus lotes estão entre áreas públicas e mistas, conforme descrito na Figura 11.

Após o levantamento das informações em campo estarem concluídas inicia a fase dita como "escritório" com a elaboração do projeto urbanístico, contenção de risco (caso haja), infraestrutura, ambiental e demais. São elaboradas individuais de cada família moradora, reunindo documentos comprobatórios da sua ocupação para posterior parecer do setor jurídico municipal. Atrelados a esse procedimento são levantadas todas as informações cartorárias e judiciais envolvendo a área objeto de regularização; emissão de certidões urbanísticas e ambientais e os compromissos, com cronograma, das obras de infraestruturas necessárias.

Figura 12 - Estudo de Regularização Região Central

NÚCLEOS AVANÇADOS – REGIÃO CENTRAL				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Jardim Paraíba	Pública	Cidade Legal	31	O município vem realizando a regularização do núcleo, no momento aguardando a emissão do DCUA pelo Cidade Legal para a continuidade e conclusão do processo

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

Na Figura 12, observam-se os 31 lotes da Região Central de Jacareí, localizado no Bairro Jardim Paraíba, com seus núcleos disponibilizados em área pública, aguardando a finalização do processo de regularização fundiária pelo programa Cidade Legal.

Figura 13 - Estudo de Regularização da Região Oeste

NÚCLEOS AVANÇADOS – REGIÃO OESTE				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Avenida Mississippi	Pública	Cidade Legal	200	O município contratou uma empresa para elaboração de estudos e projetos para posterior encaminhamento ao CL que irá analisar e emitir o DCUA.
Primeiro de Maio	Privada	Município	677	63 lotes em área de Preservação – 614 lotes referente a primeira fase, sendo realizada a listagem para titulação individual. A área abrangente da primeira fase se encontra regularizada.
Conjunto 22 de Abril	Privada	ITESP	330	O município finalizou o contrato com a empresa responsável pelos estudos e projetos preliminares relativos a regularização. As ações referentes ao cadastro social já foram iniciadas.
Bela Vista I e II	Privada	Município	320	O município finalizou o contrato com a empresa responsável pelos estudos e projetos preliminares relativos a regularização, realizados por convênios com a Caixa e Ministério das Cidades. As ações referentes ao cadastro social já foram iniciadas
Porto Velho	Privada	Cidade Legal	50	Foi constatada a inviabilidade de manter os moradores no local. Dessa maneira estudos estão sendo realizado para a remoção dos moradores

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018)

Finalizados os projetos de arquitetura e engenharia, e as certidões emitidas, estes documentos são encaminhados ao Programa Cidade Legal, que aprovando todas as fases do processo, emite a Declaração de Conformidade Ambiental (DCUA), que juntamente com o projeto urbanístico serão levados ao cartório para posterior registro.

Dentre os núcleos com estudos avançados, descrito na Figura 13, a Região Oeste, que possui o maior número de lotes a serem regularizados, com 1577 unidades, subdivididos em seis bairros, com terrenos em área pública e privada, sendo os trabalhos sob a responsabilidade dos Programas Cidade Legais, ITESP e do Município.

Caso a regularização esteja sendo promovida integralmente pelo município, superadas as questões ambientais, de infraestrutura e outras, é emitida uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento equivalente ao DCUA, atestando a aptidão da área, permitindo levar ao cartório para registro.

Encerrada a fase dos registros do loteamento, obtêm-se a fase da titulação de seus ocupantes, onde através das pastas individuais, já elaboradas, é feita uma listagem identificando os moradores e seus respectivos lotes, que fornecida ao Cartório de Registro Imobiliário conceberá a titulação individual dos moradores.

Figura 14 - Bairros com Estudos Iniciais de Regularização

NÚCLEOS COM ESTUDOS INICIAIS				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Cepinho	Privada	Cidade Legal	60	Núcleo necessita de levantamentos e projetos para continuidade da regularização.
Vila Ita I e II	Privada	ITESP	190	Núcleo aguarda a complementação de infraestrutura para dar continuidade aos trabalhos de levantamentos e projetos de regularização.
Veraneio Ijal	Privada	ITESP	150	Núcleo necessita de levantamentos e projetos para continuidade da regularização, a previsão de retomada do processo está marcada para 2020/21 necessita de complementação de infraestrutura
Jardim Pedramar	Privada	Município	630	Núcleo necessita de levantamentos e projetos para continuidade da regularização.
Jardim Panorama	Privada	Cidade Legal	150	Núcleo necessita de levantamentos e projetos para continuidade da regularização

Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018)

Com o objetivo de oferecer o título de propriedade conforme citado no artigo 5º da Constituição Federal, a FPL apresentou em seus estudos no ano de 2018, seis bairros com estudos iniciais de regularização fundiária, que totalizam 1180 lotes, que estão envolvidos os Programas Cidade Legal, ITESP e do Município. (Figura 14).

A ferramenta de titulação utilizada, na grande maioria dos casos foi a Legitimação de Posse. Desde 2016 a municipalidade adotou a Legitimação Fundiária. Ao realizar a titulação o Cartório devolve o título, finalizando assim a processo de regularização fundiária.

Dentre os bairros que necessitam de regularização fundiária no município de Jacareí, observado na Figura 15, dois bairros que demandam de estudos específicos. O Bairro Chácaras Marília, que se encontra em uma área mista (público-privada), com 113 lotes com responsabilidade do programa Cidade Legal. O Bairrinho possui 130 lotes, e por se tratar de uma área com interesse específico, pois se encontra em área privada, na região limítrofe com o município de São José dos Campos, com isso, não se enquadra nas atribuições da FPL, ficando sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento do Município de Jacareí.

Figura 15 - Bairros com Estudos de Regularização Específicos

NÚCLEOS AVANÇADOS – ESTUDOS ESPECÍFICOS				
BAIRRO	ÁREA	RESPONSÁVEL	LOTES	SITUAÇÃO
Chácaras Marília	Pública/ Privada	Cidade Legal	113	Aguardando a emissão do DCUA pelo Cidade Legal para a continuidade e conclusão do processo.
Bairrinho	Privada	SEPLAN	130	Foi constatado que o núcleo se enquadra na regularização de interesse específico, não sendo da alçada da Fundação Pró-lar de Jacareí.

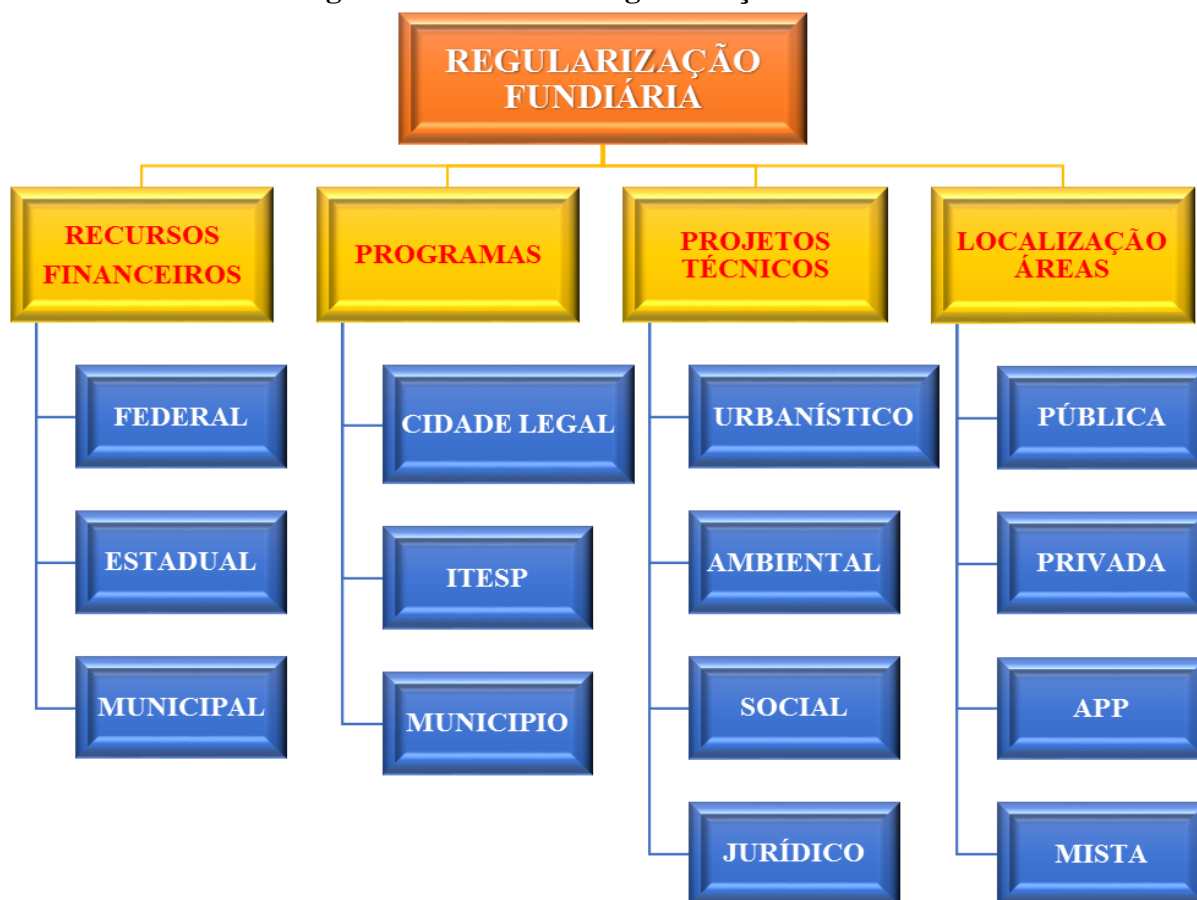
Fonte: Fundação Pró Lar Jacareí (2018).

4.4 Ponderações de Critérios de Regularização Fundiária

A regularização fundiária é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para a regularização de assentamentos irregulares, com a entrega de título a seus ocupantes, de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em 2007, através do Decreto Estadual 52.052, ficou instituído o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, destinado a auxiliar municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbanas, assim definidas por legislação municipal.

Com objetivo de traçar um cenário adequado para aprimorar o processo de regularização, aplicou-se o Método *AHP* com a finalidade de apontar os critérios de maior relevância em seus procedimentos e quais atribuições de cada fase.

Figura 16 - Critérios Regularização Fundiária



Fonte: Autor - Adaptado de Coura - Cartilha Regularização Fundiária FPL (2015).

De acordo com os levantamentos apresentados pela Cartilha de Regularização da Fundação Pró-Lar de Jacareí, os critérios descritos na Figura 16 sobre o procedimento, abrangem os aspectos mais relevantes, que influenciam diretamente na conquista dos títulos de propriedade. (COURA, 2015)

Os Recursos, e os Programas apresentados neste trabalho, podem variar de acordo com a legislação de cada Município, ou Estado, os mais utilizados pela FPL são os mencionados neste estudo, conforme relatados pelos técnicos da fundação.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - Objetivo principal - A regularização fundiária de interesse social permite que áreas públicas ou privadas ocupadas irregularmente possam ser regularizadas nos aspectos urbanísticos, jurídicos e ambientais, desde que a maior parte dos ocupantes seja considerada de baixa renda.

Os Critérios Primários, de acordo com o estudo apresentado são classificados como:

- RECURSO FINANCEIRO - Critério de Regularização Fundiária - Trata-se de verbas destinadas ao processo de Regularização Fundiária, advindas de diversas maneiras e principalmente das esferas nacional e estadual.
- PROGRAMAS - Critério de Regularização Fundiária - Programas com a finalidade de auxiliar o Processo de Regularização Fundiária
- PROJETOS TÉCNICOS - Critério de Regularização Fundiária - Auxiliar na elaboração dos instrumentos administrativos e legais para possibilitar a regularização dos parcelamentos e núcleos habitacionais; auxiliando nos Processos Jurídicos, de Infraestruturas dos núcleos, auxiliando nos projetos urbanísticos, sociais e administrativos, visando a Regularização Fundiária do Núcleo.
- LOCALIZAÇÃO DA ÁREA – Critério de Regularização Fundiária – a localização do Núcleo a ser regularizado é de fundamental importância para o procedimento, pois de acordo com as características da área, se dará a complexidade do processo.

São atribuídos subcritérios em cada Critério Primário, que são fundamentais na ponderação e classificação de cada etapa:

- SUBCRITÉRIOS DE RECURSOS:
 - FEDERAL - Subcritério de RECURSOS FINANCEIROS - Verba disponibilizada pelo Governo Federal com finalidade de aplicação no processo de Regularização Fundiária no município.
 - ESTADUAL - Subcritério de RECURSOS FINANCEIROS - Verba disponibilizada pelo Governo Estadual com finalidade de aplicação no processo de Regularização Fundiária no município.
 - MUNICIPAL - Subcritério de RECURSOS FINANCEIROS - Verba disponibilizada pela Administração Municipal destinada ao processo Regularização Fundiária.
- SUBCRITÉRIOS DE PROGRAMAS
 - CIDADE LEGAL - Subcritério de PROGRAMAS - Auxilia municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização

de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definida por legislação municipal.

- ITESP - Subcritério de PROGRAMAS - As ações de regularização fundiária do Itesp auxiliam nos procedimentos técnicos e concessão de títulos domínio, em parceria com prefeituras e com a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.
- MUNICÍPIO - Subcritério de PROGRAMAS - Verba apontada na LDO disponibilizada pelo Executivo Municipal destinado ao Processo de regularização Fundiária.
- SUBCRITÉRIOS DE PROJETOS TÉCNICOS.
- URBANÍSTICO – Subcritério de PROJETOS TÉCNICOS - informações para traçar um perfil do assentamento, como localização, tipo de construção, identificação dos confrontantes e serviços públicos oferecidos (água, coleta de esgoto, transporte público, energia elétrica, iluminação pública, escola, condições do terreno, largura das ruas, pavimentação, calçadas).
- AMBIENTAL – Subcritério de PROJETOS TÉCNICOS - informações que mostram se o assentamento está em área de preservação ambiental, se existem corpo d'água, qual a distância de rios, lagos, e definição de projetos específicos de cada núcleo a ser regularizado.
- SOCIAL – Subcritério de PROJETOS TÉCNICOS - levantamento das condições sociais dos moradores, por meio de visitas de assistente sociais, colhendo documentos, fazendo entrevistas. Ao final, elabora-se laudo individual e coletivo da ocupação, sendo fundamental a participação dos conselhos de bairro na elaboração dos projetos.
- JURÍDICO – Subcritério de PROJETOS TÉCNICOS - o parecer jurídico, elaborado por um advogado, deverá analisar a situação legal da área, identificar o proprietário por meio de pesquisa no Cartório de Imóveis, verificar se existe algum impedimento para o registro e as restrições ambientais, opinando pelas adequações e buscando a regularização do assentamento e a titulação da área e doa lotes.

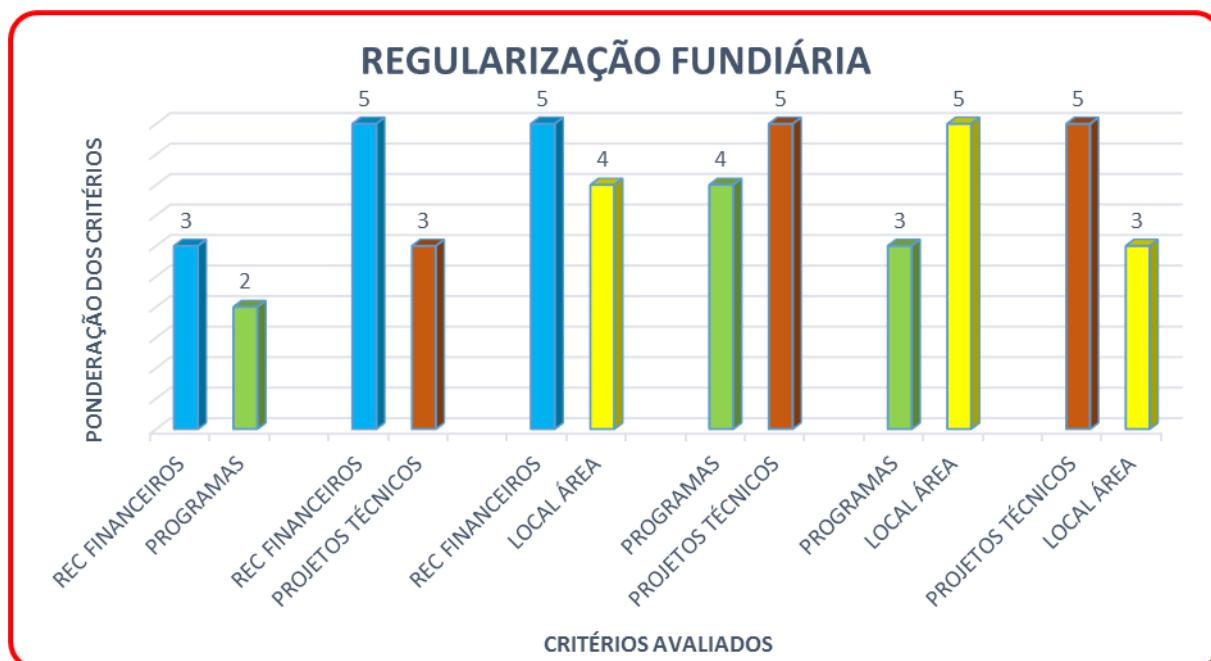
- SUBCRITÉRIOS DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA.
- PÚBLICA - Subcritério de LOCAL DA ÁREA – área de posse das esferas públicas, onde a regularização dos núcleos torna-se menos complexos devido à área ser de posse do Estado.
- PRIVADA - Subcritério de LOCAL DA ÁREA – o núcleo a ser regularizado se encontra em local ou setor que não é de domínio público; iniciativa particular, que se torna mais complexo a realização do processo.
- APP - Subcritério de LOCAL DA ÁREA - localização da área em que se encontra o núcleo a ser regularizado está em área de preservação permanente, dificultando o processo, às vezes sendo necessária a retirada dos moradores do local.
- MISTA - Subcritério de LOCAL DA ÁREA – o núcleo a ser regularizado se encontra em área que tem como proprietários o poder público e a iniciativa privada, tornando-se mais complexo o processo de regularização.

4.5 Aplicação Método AHP no Processo de Regularização

Aplicando os conceitos à proposta de trabalho apresentado, foi realizada uma pesquisa com os entrevistados sobre o tema, e apontado às dificuldades da realização do processo de regularização da FPL, quando avaliados os diversos pontos dos procedimentos e dos núcleos a serem regularizados. Com aplicação do Método AHP, torna-se possível quantificar as ações da autarquia no processo de regularização, mediante as ponderações dos critérios analisados e avaliados pelos representantes da FPL. Ressalta-se a complexidade do procedimento, porém com o intuito de avaliar as melhores condições, que em termos, torna-se o processo de regularização menos burocrático e mais eficiente em suas operações e procedimentos.

Para melhor entendimento do objetivo, serão apresentados critérios relativos ao processo de regularização fundiária, com a finalidade de avaliá-los em pares para aperfeiçoamento e facilitação do processo, com o intuito de apresentar o cenário ideal para o procedimento de regularização.

Figura 17 - Critérios de Regularização Fundiária



Fonte: Autor (2020). Escala de ponderação 1 a 9 analisando pares de critérios considerando sua importância.

Sendo o Processo de Regularização Fundiária o objetivo Principal, os critérios apresentados para este processo, conforme descritos na Figura 17, são Recursos Financeiros, Programas, Projetos Técnicos e Localização das Áreas. Entre Recursos Financeiros e Programas, primeiramente é fundamental ter recursos financeiros, pois de que adianta existir um programa e não poder executá-lo. Comparando os Critérios Recursos Financeiros e Projetos Técnicos, considera-se que, Recursos Financeiros possuem maior relevância no processo de regularização, pois através destes pode contratar-se os Projetos Técnicos. Avaliando Recursos Financeiros e Localização Área no cenário apresentado, depende do ponto de vista para quantificar qual deles tem maior impacto no processo de regularização, pois, se pensarmos em “valor monetário”, o impacto maior é o Recurso Financeiro, porém, se considerarmos uma área totalmente desprovida de infraestrutura que agrida o Meio Ambiente, sendo que este cenário pode ser modificado consideravelmente com a Regularização, então o impacto maior é a Localização.

Avaliados os critérios Programas e Projetos Técnicos, analisando a formalização do processo, Projetos Técnicos torna-se essencial ao processo. Dentre Programas e Localização da Área, se observados os núcleos de regularização, a Localização da Área torna-se de impacto no processo, pois, a proximidade com a região central influencia diretamente na regularização, pois tem aprovação e rejeição dos moradores do entorno, independente da legislação, e, sobretudo a especulação imobiliária. Ponderando os critérios Projetos Técnicos

e Localização da Área, Projetos Técnicos possuem maior impacto, porque dependendo do local, este projeto tem que ser muito bem elaborado, caso contrário, prejudica a regularização fundiária do núcleo.

Analisado Critério separadamente, a Figura 18 apresenta, com o intuito de aperfeiçoar o processo e melhor analisá-los; os subcritérios de Recursos Financeiros, subdividindo-se em recurso, Federal, Estadual e Municipal. Entre os recursos Federal e Estadual, avaliando “recursos” não só como dinheiro, mais de uma forma mais abrangente, o Estadual foi o mais utilizado em Jacareí. Avaliando Recurso Federal e Municipal, sendo baseado no município de Jacareí, não sendo este um procedimento geral, o recurso Municipal é de extrema importância, em relação ao Federal. Se avaliarmos Recursos Estadual e Municipal, é evidente a relevância do Recurso Municipal, sendo o mais utilizado durante a execução do processo.

Figura 18 - Subcritérios de Recursos Financeiros



Fonte: Autor (2020). Escala de ponderação 1 a 9 analisando pares de critérios considerando sua importância.

Prosseguindo com as análises dos critérios apresentados para desenvolvimento do processo de regularização fundiária, a Figura 19, apresenta os subcritérios de Programas: Cidade Legal, ITESP, Município. O Programa Cidade Legal, é o mais utilizado quando associado com o ITESP, sendo mais aplicado ao processo de regularização fundiária. Quando avaliados os subcritérios Cidade Legal e Município, sobrepõe o Municipal, pois neste caso, o programa Cidade Legal oferece apenas assessoria técnica, ao nosso município quando necessária. Prosseguindo com as avaliações, entre os Programas ITESP e Município, é

altamente superior o Municipal na aplicabilidade dos procedimentos de regularização do município de Jacareí.

Figura 19 - Subcritérios de Programas



Fonte: Autor (2020). Escala de ponderação 1 a 9 analisando pares de critérios considerando sua importância.

Com o objetivo de aprimoramento do processo de regularização fundiária, em busca do cenário ideal para o procedimento, conforme relatado na Figura 20, analisou-se os Projetos Técnicos que contêm os seguintes subcritérios: Urbanísticos, Ambiental, Social e Jurídico. Avaliando Processos Urbanísticos e Ambiental, caso na área objeto de regularização fundiária exista área de preservação permanente, O Estudo Ambiental é o mais importante, pois ele será a base para elaboração do Projeto Urbanístico. Mesmo que não exista APP, tem-se apenas projeto urbanístico, o qual também será submetido à aprovação da Secretaria de Meio Ambiente posteriormente. Dentre os subcritérios Urbanísticos e Social no processo de regularização fundiária, os critérios Sociais são fundamentais, pois eles indicarão a modalidade da regularização fundiária, ou seja, Reurb-S (social) ou Reurb-E (específica).

A principal distinção se encontra com relação às despesas do processo. Na Reurb-S o município não paga absolutamente nada, no entanto na Reurb-E, todo o custo é dividido entre os interessados, inclusive obras de infraestrutura. Se confrontarmos Processos Urbanísticos e Jurídicos, destaca-se a análise jurídica como procedimento essencial. Deve-se fazer uma ampla pesquisa no Cartório de Registro de Imóveis, Prefeitura, Ministério Público, entre

outros, no transcurso da regularização, principalmente na contextualização da Lei 13.465/2017. Entre os Processos Ambiental e Social, ambos são importantes, cada um em seu momento específico, sendo o processo de cadastro social realizado antecipadamente ao Ambiental (caso tenha APP). Os subcritérios Ambiental e Jurídico quando analisados sua importância no processo de regularização, fica evidenciada a relevância do Jurídico, sendo fundamental no decorrer de todo processo, pois sem base jurídica todo o processo pode ser comprometido. Por fim, analisados Social e Jurídico, ambos são significativos para o procedimento.

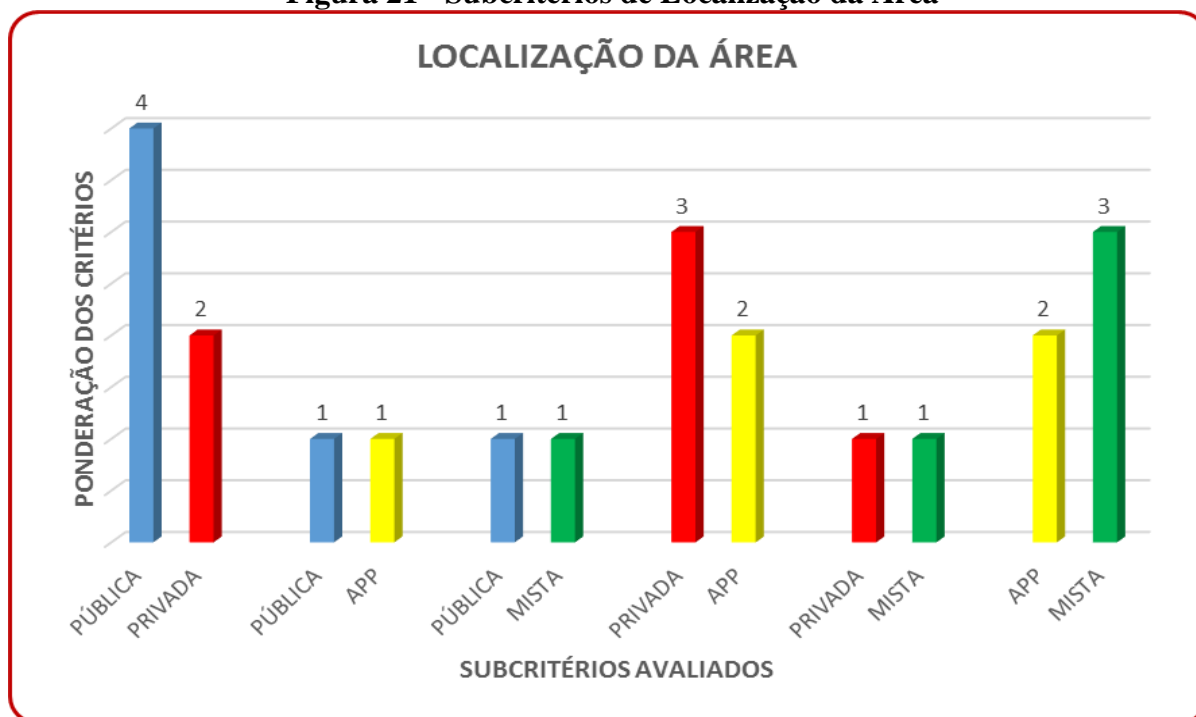
Figura 20 - Subcritérios de Projetos Técnicos



Fonte: Autor (2020). Escala de ponderação 1 a 9 analisando pares de critérios considerando sua importância.

Finalizando o processo de avaliação de critérios para a busca do cenário ideal para a regularização fundiária, a Figura 21 apresenta os subcritérios de Localização da Área pré-definidos em: Pública, Privada, APP e Mista. Para melhor adequação e facilitar o processo de regularização, analisadas a localização do núcleo entre as áreas Públicas e Privada, fica caracterizada a relevância da área Pública neste procedimento. A localidade do núcleo a ser regularizado, esteja situada entre área Pública e APP, pode-se considerar que em área pública também pode ter APP, sobretudo, quando existe uma APP independente de área particular ou pública, delonga-se todo o processo. Quando avaliadas entre Pública e Mista, podendo o conceito de Mista ser aplicado de forma ampla, como particular e pública na mesma área a ser regularizada.

Figura 21 - Subcritérios de Localização da Área



Fonte: Autor (2020). Escala de ponderação 1 e 9 analisando pares de critérios considerando sua importância.

De qualquer forma sendo área pública, particular ou mista, o procedimento é o mesmo para todas, portanto, não tem facilidade ou vantagem. Entre Área Privada e APP, o impacto destas para o desenvolvimento do processo de regularização fundiária, caso não haja APP na Área Privada, torna-se mais simples, contudo, na área privada também existem APP's, evidenciando a importância de ambas para o procedimento. Analisadas a Localização entre Privada e Mista, mostra-se a similar importância para o processo. Finalmente entre APP e Mista, sendo este o mais complexo dentre as ponderações aplicadas, pois tudo pode ocorrer em ambas às áreas, sendo necessária maior discriminação dos dados de cada área citada, mas, considerando que a área mista não tem APP, neste caso causaria menos impacto.

4.6 Resultados obtidos com aplicação Método AHP no Processo de Regularização

O município de Jacareí tornou-se referência para o Estado de São Paulo, com avançado processo de regularização dos bairros irregulares no município. Em convênios com o Programa Cidade Legal, vinculado à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, que tem por finalidade a regularização fundiária de núcleos caracterizados como de interesse social no Estado.

A Cidade de Jacareí, com levantamentos desde 2010, apresenta mais de 5500 lotes na situação irregular, distribuídos entre loteamentos espalhados pelo meio urbano e rural, em áreas públicas ou privadas, sendo estes classificados como interesse específico ou social, que aguardam ser regularizados.

Com a mudança da legislação em dezembro de 2016, onde determina que o processo de regularização seja permitido somente para as áreas já instaladas e implantadas anterior a esta data, inibindo assim as invasões e os loteamentos irregulares, sendo aplicadas outras formas de legislação e de assistência para estas famílias que necessitam do poder público.

No desenvolvimento deste trabalho, com as entrevistas realizadas aos presidentes da fundação, ressaltaram a importância da autarquia para o programa de deficit habitacional do município, com os processos de regularização, construção de casas populares e auxílios assistenciais para a população de baixa renda. Destacam a importância da legislação municipal, que determina a destinação de 2% dos loteamentos implantados no município de Jacareí, para a FPL, com o intuito de auxiliar no combate ao deficit habitacional com a construção de casas populares, porém, para ambos os entrevistados, só tem sua aplicabilidade e funcionalidade, quando estes lotes são vendidos rapidamente, e aplicados os recursos ao fundo da autarquia, que irá contribuir para os processos destinados a programas habitacionais do município.

Ainda relatam que a interferência de outros poderes nas ações do Executivo Municipal de Jacareí, que teve seu planejamento prejudicado, por ações do Ministério Público, e Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que no ano de 2018 impediram a venda de terrenos da FPL, que se encontra em condomínios, onde a legislação impede a construção de moradias populares, além de impedir o projeto de aprovação do Novo Plano Diretor do município, estando em vigor o PDM de 2003, interferindo diretamente nas projeções do município com relação às áreas da cidade, principalmente nas ZEIS, e demais áreas de interesse da autarquia para o combate ao deficit habitacional do município.

Questionados sobre os desafios de presidir a autarquia e seus objetivos, ambos apontam a gratidão de prestar serviços para a população carente do município, com aplicação de programas e de legislação específica que atendam a necessidade da demanda apresentada pelo município. Contudo, ressaltam a importância da aprovação de leis no ano de 2018 que contribuíram para aprovação das regularizações fundiárias do município, além da qualidade dos servidores da autarquia envolvidos nestes processos.

Com o objetivo de apresentar o cenário ideal para o processo de regularização, foi aplicado o Método AHP, com avaliação de critérios fundamentais ao procedimento, sendo apontados Recursos Financeiros, Programas, Projetos Técnicos e Localização das Áreas. Dentre os critérios apresentados destacam a importância dos Recursos Financeiros, Localização das áreas, e Projetos Técnicos como os mais impactantes no processo de Regularização Fundiária.

Com a finalidade de quantificar o processo de regularização do município de Jacareí, avaliaram-se os subcritérios de Recursos Financeiros, entre Federal, Estadual e Municipal, destacando-se a importância do recurso Municipal para o Processo de Regularização, seguido do Estadual, sendo que o Federal é mais direcionado para outros programas, como o MCMV, que se destina a construção de casas populares para a população de baixa renda.

Para avaliação dos Programas apresentados ao estudo, foram analisados, Cidade Legal, vinculado à Secretaria Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, ITESP, que é similar ao anterior, e os Planos Municipais de regularização, aplicados pela SEPLAN, ou a própria equipe da FPL. Dentre eles destacam-se os programas Municipal e Cidade Legal, que são os mais utilizados pelo município na Regularização Fundiária, contudo vale ressaltar a complexidade dos procedimentos e da aplicação dos programas em cada núcleo a ser regularizado.

Com o objetivo de melhorias no processo de regularização fundiária, em busca do cenário ideal para o procedimento, analisados Projetos Técnicos que contêm os seguintes subcritérios: Urbanísticos, Ambiental, Social e Jurídico. Neste destaca-se a regularidade entre os subcritérios, pois todos são de fundamental importância para o processo, aplicadas em suas respectivas fases. Os procedimentos Jurídicos acompanham a Regularização Fundiária desde a sua fase inicial, os projetos Ambientais e Urbanísticos, são primordiais para o processo de regularização do núcleo. O Subcritério Social desta fase dos procedimentos destina-se ao cadastro das famílias que estão alocadas nos lotes a serem regularizados, com a entrega de documentos dos integrantes de cada família, os contratos, e demais documentos pertinentes ao andamento dos procedimentos. Ressalta-se a importância desta fase, o congelamento da área, após analisados os lotes, cadastradas as famílias e definidas as áreas a ser regularizada, a participação popular é fundamental, com a fiscalização da área, impedindo a invasão e criação de novos lotes, que impedirão a regularização da área, por conter divergências nas informações apresentadas pelos estudos, com o encontrado na área a ser regularizada, evidenciando a importância da participação popular nesta fase do processo.

Por fim, analisados os subcritérios de Localização da Área pré-definidos em: Pública, Privada, APP e Mista, destacaram a relevância da área Pública para esta fase do procedimento, sendo a área de menor impacto para a Regularização do núcleo. De qualquer forma sendo as áreas definidas como: pública, particular ou mista, o procedimento é o mesmo para todas, portanto, não tem facilidade ou vantagem entre elas, sendo a mais complexa entre elas a, APP, que pode ser regularizado, porém oferece maiores transtornos aos procedimentos.

Após a realização deste trabalho, conclui-se que o processo de regularização é muito complexo na sua totalidade, sendo que cada núcleo tem sua especificidade, e seus critérios que facilitam ou complicam a regularização do núcleo. Evidencia-se a importância os servidores da FPL, e sua aplicação e conhecimento em cada etapa do processo, e a participação popular sendo impactante para o processo, principalmente na fase de congelamento da área.

Diante das avaliações apresentadas, apresentam-se os Recursos Financeiros como o fator primordial para a Regularização Fundiária, pois com os recursos financeiros, obtêm-se todas as outras fases, sendo o Municipal o mais relevante do processo. Dentre os Programas, estão os mais utilizados: o programa Cidade Legal e o Municipal, evidenciando a importância da FPL e seus técnicos envolvidos nos procedimentos. Nos Projetos Técnicos, destaca-se a importância de toda a fase do processo, sendo que a estrutura da área, os projetos ambientais e sociais da área e os projetos jurídicos, estão interligados, com um leve destaque para os Processos Jurídicos e Sociais, onde o primeiro acompanha todo o processo de regularização do núcleo, e o seguinte destaca-se a participação popular nas ações da área congelada. Com relação à Localização do Núcleo a ser regularizado, a área Pública tem menor impacto no processo de regularização.

Após a realização deste estudo, apresenta-se o cenário ideal para Regularização Fundiária, aponta os Recursos Financeiros Municipais como o mais importante, juntamente com o Programa Cidade Legal associado ao Municipal, com Projetos Técnicos bem estruturados, principalmente com saneamento básico, e infraestrutura adequada, com a participação popular, e sendo acompanhados por advogados e técnicos atualizados com a legislação vigente, e que o núcleo se encontre em área pública, o qual se torna menos complexo o trabalho de regularização do núcleo.

Assim, com a finalização deste estudo, o Capítulo 5 apresenta as Considerações Finais referente aos conceitos e teorias descritas no trabalho, apresentando as posições e reivindicações da população mediante o processo de regularização, e as ações da FPL.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresenta estudos relacionados ao processo de regularização Fundiária do município de Jacareí, realizado pela Fundação Pró Lar, autarquia municipal responsável pelos programas habitacionais e sociais, destinados à população de extrema pobreza, que necessitam do poder público para sanar as dificuldades relacionadas com habitação.

A Constituição Federal de 1988, promulgada sob os ideais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, consagrou, em seu art. 50, XXIII, o princípio da função social da propriedade como norteador do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Ainda em seu art. 182, caput, o texto constitucional atribui ao Município o dever de formular e gerir uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de desenvolver "as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana é importante instrumento jurídico-administrativo de promoção de cidadania e do direito à moradia digna dos habitantes da cidade. Conforme preceitua o art. 20, XIV, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, as políticas urbanas a serem instituídas pelos municípios devem ter, como diretriz geral, a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais".

Diante dos fatos, pode-se concluir o grande desafio que o Município de Jacareí enfrenta ao trazer para cidade formal os vários núcleos e loteamentos espalhados no meio urbano e rural. Sendo estes classificados de interesse específico ou social que ainda não foram contabilizados e também aguardam ser regularizados. Considera-se a participação popular uma importante ferramenta no processo de regularização, pois, com o congelamento das áreas, e a publicação dos decretos referente ao congelamento da área, o local fica impossibilitado de sofrer alterações até o final do processo de regularização, para que não prejudique os procedimentos e a concessão dos títulos de propriedade aos cadastrados no processo vigente.

Com a alteração da Constituição Federal de 1988, com a recente inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais, expressamente enunciados em seu artigo 6º, a partir do ano 2000, com o intuito de garantia de acesso à moradia a parcela da população

considerada de baixa renda. Nesse contexto a FPL possui programas diversificados para auxiliar na busca da moradia digna, para essa faixa da população. Programas de Habitação do Governo Federal que já beneficiou diversas famílias do município de Jacareí. Cesta Básica de materiais de construção que atende 3 famílias do município, Permissão de Uso, com moradias da Fundação que são disponibilizadas para famílias em condições de vulnerabilidade do município que atende 72 famílias; Auxílio Aluguel onde a Fundação arca com as despesas do aluguel para 164 famílias de baixa renda da cidade. Ainda oferece o Bem Morar reformando casas em situação precária, que atendeu 7 casos, a Planta Popular, que atendeu 13 famílias, e o Programa Pequenos Reparos, programas indispensáveis para atender as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis.

Contudo, o estudo realizado nesta monografia, relata sobre o título de propriedade conforme mencionado no Artigo 5º da Constituição Federal, onde com a dedicação e o empenho dos técnicos e servidores da FPL após os levantamentos dos bairros a serem regularizados pelo município, como histórico relatado em 2018, que fundamentou o desenvolvimento deste estudo, a FPL está em fase de encerramento dos processos em quatro bairros: Lagoa Azul, Primeiro de Maio, Área da Fonte e Chácaras Marília, sendo entregue aproximadamente 1500 títulos de propriedades aos moradores cadastrados no processo de regularização.

Finalizando com a declaração da Atual Presidente da Fundação: *“A Regularização Fundiária é um processo desafiador, e quando se trata de moradia, sonhos, e, que alguns viveram anos nesta expectativa, torna-se ainda mais desafiadores”*, porém, sendo realizado um trabalho árduo de treinamentos e formação dos técnicos, e de todos os servidores envolvidos no processo, podem-se atender as necessidades das famílias que tanto necessitam do poder público, em busca do sonho da casa própria.

REFERÊNCIAS

ABNT-Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 12267 **Normas para elaboração de Plano Diretor** ABR 1992, Origem: Projeto 02:010.01-001/1990 CB-02 - Comitê Brasileiro de Construção Civil CE-02:010.01 - Comissão de Estudo de Plano Diretor de Municípios NBR 12267 - Reimpressão da NB-1350, de FEV 1991.

ANDRADE, Maria Margarida de; **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**, 10ª edição, São Paulo – SP, Atlas, 2017.

AZEVEDO, Sérgio de, **ANDRADE**, Luís Aureliano Gama de; **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

BALTRUSIS, Nelson; **MOURAD**, Laila Nazem; **Política Habitacional e Locação Social em Salvador**; caderno CRH, Salvador, V.27, n.71, págs. 267-284, Maio/Agosto 2014.

BERNARDI, Renato; **MEDA**, Ana Paula; **FAQUIM**, Danieli Aparecida Cristina Leite; **Miseráveis, Marginais e Moradias**, Quaestio Iuris, vol. 10, nº. 04, pp. 2413 -2429 DOI: 10.12957/rqi.2017.28403; Rio de Janeiro, 2017.

BRUNO, Ana Paula; **CARRASCO**, André de Oliveira Torres, **PINA**, Sarita Pinheiro; **CAMPOS**, José Eduardo Rossato de; **FREITAS**, Silvia de Mesquita Rodrigues de; **Regularização Fundiária de Áreas Públicas** Cartilha de orientação sobre o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária, Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Habitação, São Paulo –SP, julho 2012

CERVO, Amado L.; **BREVIAN**, Pedro A.; **SILVA**, Roberto; **Metodologia científica**; 6ª edição; Pearson Prentice Hall; Brasil, 2007.

CHAGAS, Henrique; **Preempção no Estatuto da Cidade: instrumento de política urbana**; Págs. 13 – 67; Revista de Direito da ADVOCEF. Porto Alegre, **ADVOCEF**, v.1, n.13, 2011 Semestral ISSN: 1808-5822

COURA, Bernardo César; **Regularização Fundiária; Cartilha Fundação Pró Lar de Jacaré**, 2015 < www.pro-lar.sp.gov.br; ACESSO MARÇO 2020>

DECARLI, Nairane; **FERRAREZE FILHO**, Paulo; **Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos**, Estatuto da Cidade, Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008.

Fundação João Pinheiro, Diretoria de estatística e informações (DIREI) Coordenação Das Estatísticas Urbano Ambientais, Estatística & informações 6, **Déficit habitacional no brasil 2015**, Belo Horizonte – MG, 2018.

FURTADO, Bernardo Alves; **LIMA NETO**, Vicente Correia, **KRAUSE**, Cleandro; **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**, IPEA Instituto de Pesquisa Economia Aplicada, Nota Técnica nº01, Brasília – DF, maio 2013.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (2009). Métodos de pesquisa. Universidade Aberta do Brasil [UAB/UFRGS]. Curso de Graduação Tecnológica. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GIL, Antônio Carlos; Como elaborar Projetos de Pesquisa, 6ª Edição, São Paulo - SP, Atlas, 2019.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana T.; OTERO, Estevam Vanale; Segregação Socioespacial e Política Urbana em Cidades Médias no Brasil Contemporâneo (2001-2011), Caderno CRH, Salvador, v29, nº78, págs. 553-570, Set/Dez 2016.

LEÃO, Lourdes Meireles; Metodologia de Estudo e Pesquisa: facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores. Petrópolis – RJ, Vozes, 2017.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia, Revista Administração Pública — Rio de Janeiro 48(6):1431-1450, nov./dez. 2014, Rio de Janeiro- RJ, 2014.

MAGALHÃES NETO, Floriano Benevides de; Estatuto da Cidade: análise a partir do Direito Ambiental, do Direito Internacional e da Constituição Brasileira; Págs. 87 – 121; Revista de Direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.13, 2011 Semestral ISSN: 1808-5822

MARINS, Cristiano Souza; SOUZA, Daniela de Oliveira; O USO DO MÉTODO DE ANÁLISE HIERÁRQUICA (AHP) NA TOMADA DE DECISÕES GERENCIAIS – UM ESTUDO DE CASO, XLI SBPO 2009 - Pesquisa Operacional na Gestão do Conhecimento

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende; A Questão Habitacional no Brasil; Mercator, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017; Universidade Federal do Ceará <HTTPS://doi.org/10.4215/rm2017.e16015 ISSN: 1984-2201>

MONTEIRO, Arq. e Urb. Ricardo Rodrigues; OLIVEIRA, Prof. Roberto de; Habitação e Integração Urbana: Um Estudo de Caso Em Programas Habitacionais no Município de Chapecó-SC, Dissertação de Mestrado, Engenharia Civil – UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, Florianópolis- SC, 2006.

MONTEIRO, Fabiana Alves; A Habitação Social na Atualidade na Região Metropolitana De Curitiba/PR; Geo UERJ, n. 27, p. 156-175, Revista Geo UERJ ISSN 1415-7543 | E-ISSN 1981-9021, Rio de Janeiro, 2015.

MORETTI, Edvaldo Cesar; CAMPOS, Bruno Ferreira; Fundamentos E Dinâmicas Da Produção Do Espaço No Processo De Ampliação Do Perímetro URBANO DE DOURADOS – MS (2011-2014); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS; Geo. UERJ, n. 28, p. 430-449, Revista Geo. UERJ ISSN 1415-7543 | E-ISSN 1981-9021, Rio de Janeiro, 2016, doi: 10.12957/geouerj. 2016.13015

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, site www.jacarei.sp.gov.br acesso em março de 2020.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA 2019, Política Econômico-Financeira, Execução dos Orçamentos da União Relatório do Órgão Central do

Sistema de Controle Interno, Balanço Geral Da União, Brasília – DF, 2019 (www.cgu.gov.br).

REZENDE, Denis Alcides; **ULTRAMARI**, Clovis, Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual, **RAP Rio de Janeiro 41(2): 255 -71** mar. /abr. 2007.

RIZZATTI, Helena, **SILVA**, Adriana Maria Bernardes da; **Cidades e Contra Racionalidades: Ocupações Urbanas em Campinas/SP (do Parque Oziel ao Jardim Campo Belo)**, Revista RaeGa Curitiba, v.40, p. 211 -230, Ago./2017, 10.5380/raega e ISSN: 2177-2738, revistas.UFPR.BR/raega.

ROCHA, Simone Mariano da; **ZIOMKOWSKI**, Luiz Carlos; **Regularização Fundiária Como Implementar**, MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias, 2011.

RODRIGUES, Evaniza; **PESSINA**, Leonardo; **BARBOSA**, Benedito Roberto; Produção Social da Moradia: desafios da política de habitação; **Revista Trimestral de Debate da FASE**; XI ENCONTRO NACIONAL DE MORADIA POPULAR, 5 a 8 de junho 2008, Goiânia-GO, 2008.

ROLNIK, Raquel; **CYMBALISTA**, Renato; **NAKANO**, Kazuo; Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país; Págs. 123 – 158; **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, **ADVOCEF**, v.1, n.13, 2011 Semestral ISSN: 1808-5822

ROLNIK, Raquel; **IACOVINI**, Rodrigo Faria Gonçalves; **KLINTOWITZ**, Danielle; Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais** V.16, N.2, P.149-165, / novembro 2014, <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n2p149>>

ROLNIK, Raquel; **KLINTOWITZ**, Danielle; **REIS**, Joyce; **BISCHOF**, Raphael; **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Ministério das Cidades, IPPUR-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, UFRJ, maio 2015.

ROLNIK, Raquel; **PEREIRA**, Álvaro Luis dos Santos; **MOREIRA**, Fernanda Accioly, **ROYER**, Luciana de Oliveira; **IACOVINI**, Rodrigo Faria Gonçalves; **NISIDA**, Vitor Coelho; **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**; Caderno Metropolitano, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>.

ROSEMBACK. Roberta Guerra; **RIGOTTI**, José Irineu Rangel; **FEITOSA**, Flávia da Fonseca; **MONTEIRO**, Antônio Miguel Vieira; Demografia, planejamento territorial e a questão habitacional: prognóstico da situação habitacional do Litoral Norte Paulista; **Revista Brasileira Estado Popular, Belo Horizonte**, v.34, n.2, p.301-320, maio/ago. 2017.

ROYER, Luciana de Oliveira; **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**; Tese Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo – SP. 2009.

RUBIN, Graziela Rossatto; **BOLFE**, Sandra Ana, O desenvolvimento da habitação social no Brasil, *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 36 n. 2 mai-ago. 2014, p. 201–213 **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM**, ISSN impressa: 0100-8307 ISSN on-line: 2179-460X

RUBIN, Graziela Rossatto; **O Problema Habitacional na América Latina: Exemplos do Brasil e Chile**. *Geo. UERJ - Ano 15, nº. 24, v. 1, 1º semestre de 2013* p. 125-144 ISSN: 1415-7543E-ISSN: 1981-9021, <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

SANTOS, Reinaldo Fagundes; **Proposta de um Modelo de Gestão Integrada da Cadeia de Suprimentos: Aplicação no Segmento de Eletrodomésticos**. 202 fls. Tese (Doutorado). Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e possível eficácia, **RERE- Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Número 20 – dezembro/janeiro/fevereiro 2009/2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

SENS BLOEMER, Neusa Maria; **XAVIER**, Soiara Suziney; Programas habitacionais: indicadores de avaliação, **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, G&DR** v. 9, n. 3, p. 54-74, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.

SILVA, Cátia Fernanda da; **ALVES**, Tiago Wickstrom; Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”; Artigo recebido em 1º set. 2012 e aceito em 4 out. 2013. **Revista Administração Pública** — Rio de Janeiro 48(1): págs. 27-54, jan. /Fev. 2014

STEFANELLO. Alaim Giovani Fortes; **PAGLIARINI**, Ilaine Aparecida; A função social da propriedade no Estatuto da Cidade: enfoque aos instrumentos da política urbana úteis no combate à especulação imobiliária; Págs. 69 – 86; **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, **ADVOCEF**, v.1, n.13, 2011 Semestral ISSN: 1808-5822

TATAGIBA, Luciana; **PATERNIANI**, Stella Zagatto; **TRINDADE**, Thiago Aparecido; **Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo**, **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 399 – 426

VON ADAMOVICH, Pedro Henrique Giovenco, **WAJNBERG**, Vitor Burd; **Aplicação do método *Analytic Hierarchy Process* (AHP) em um empreendimento da Eletrobrás – Furnas**, Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola Politécnica, 2016, Projeto de Graduação – UFRJ/ Escola Politécnica – Curso de Engenharia de Produção, Rio de Janeiro – RJ, 2016.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC.p.160. CAPES: UAB, 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes; **Metodologia de pesquisa**, 2. ed. reimpressão. – Florianópolis, SC, Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013.