

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

SAMUEL CÂNDIDO DE LIMA

**A Função do Planejamento Estratégico na Regularização de Bairros – Um
Estudo de Caso em São José dos Campos/SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

SAMUEL CÂNDIDO DE LIMA

**A Função do Planejamento Estratégico na Regularização de Bairros – Um
Estudo de Caso em São José dos Campos/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”

Orientadora: Profa. Dra. Giovanna Pezarico

CURITIBA - PR

2018



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



TERMO DE APROVAÇÃO

A Função do Planejamento Estratégico na Regularização de Bairros – Um Estudo de Caso em São José dos Campos/SP

Por

SAMUEL CANDIDO DE LIMA

Monografia apresentada às 17:00, do dia 8 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Giovanna Pezarico
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior
UTFPR - Curitiba

DEDICATÓRIA

A Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada; à Imaculada, minha irmã que tanto amo e é meu exemplo de vida; à Ivone e ao Edson, meus pais que são meu maior tesouro neste mundo; à Jordania, minha amiga que me inspirou na escolha deste tema de pesquisa; e à Giovanna Pesarico, que me ajudou para conclusão da monografia, atribuindo-me atenção e permitindo que eu conduzisse a pesquisa no meu ritmo.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e concluir esta pesquisa.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná, seu corpo docente, coordenação, secretaria e administração que me proporcionaram a oportunidade de realizar o curso de Gestão Pública Municipal e enriquecer meu conhecimento sobre as bases da Administração Pública.

A minha orientadora Dra. Giovanna Pezarico, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos, principalmente pela calma e muita paciência demonstrada, sua simpatia e segurança ao tema que escolhi.

Aos meus pais e irmã, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Aos amigos que me instruíram e foram fonte de ideias para desenvolvimento desta pesquisa.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

LIMA, S. C. A função do planejamento estratégico na regularização de bairros – um estudo de caso em São José dos Campos/SP. 2018. 87 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual da questão do planejamento estratégico, com foco no processo de gestão municipal para projetos de regularização fundiária de bairros no município de São José dos Campos. Discute os conceitos de planejamento estratégico e seus enfoques, bem como sua relação com a inserção na agenda para implementação de políticas públicas especializadas na função social dos bairros e a dinâmica do contexto real do município. Apresenta conceitos de planejamento, objetivos, metas e planos para criação de projetos de gestão de regularização fundiária, premissas do estatuto das cidades e composição de orçamentos públicos. Com base na literatura pertinente ao tema, discute os obstáculos e os problemas enfrentados pela população de bairros irregulares, para garantir condições de sobrevivência, assegurando requisitos padrões para saúde, educação, segurança, habitação, mobilidade urbana, transporte público, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental, saneamento básico e demais serviços essenciais para a vida em sociedade e correlacionadas ao estatuto das cidades. Complementado por uma pesquisa bibliográfica, descritiva e documental, o estudo de caso verificou como ocorre a aplicação do planejamento estratégico e o papel do gestor público na análise do processo de regularização de bairros. Traz como resultado do estudo um panorama das ações praticadas pela gestão pública em São José dos Campos e como o planejamento estratégico se relaciona com a agenda.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Regularização Fundiária. Gestão Pública Municipal. Estrutura de Bairro.

ABSTRACT

LIMA, S. C. The role of strategic planning in neighborhood regulation - a case study in São José dos Campos / SP. 2018. 87 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Postgraduate Program of the Academic Department of Management and Economics of Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2018.

This research presents a theoretical-conceptual approach to the issue of strategic planning, focusing on the municipal management process for land regularization projects in the municipality of São José dos Campos. It discusses the concepts of strategic planning and its approaches, as well as its relation with insertion in the schedule for the implementation of public policies specialized in the social function of the neighborhood and the dynamics of the real context of the municipality. It presents planning concepts, objectives, goals and plans for the creation of land regularization management projects, assumptions of the status of cities and composition of public budgets. Based on the relevant literature, it discusses the obstacles and problems faced by the population of irregular neighborhoods, to guarantee conditions of survival, assuring standard requirements for health, education, security, housing, urban mobility, public transportation, quality of life, sustainability environmental, basic sanitation and other essential services for life in society and correlated to the status of cities. Complemented by a bibliographical, descriptive and documentary research, the case study verified how the strategic planning application and the role of the public manager in the analysis of the process of regulation of neighborhoods occurs. It brings as a result of the study a panorama of the actions practiced by public management in São José dos Campos and how the strategic planning relates to the schedule.

KEYWORDS: Strategic Planning. Land regularization. Municipal Public Management. Neighborhood Structure.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Funções Administrativas | 15 |
| Figura 2 – Passos do Planejamento | 21 |
| Figura 3 – Processo da Administração Estratégica | 24 |
| Figura 4 – Tipos de Planejamento | 24 |
| Figura 5 – Vantagens do Planejamento | 26 |
| Figura 6 – Ciclo Orçamentário | 28 |
| Figura 7 – Fundamentos do Estatuto da Cidade | 33 |
| Figura 8 – Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade | 34 |
| Figura 9 – Ranking Populacional Censo Brasil..... | 45 |
| Figura 10 – Ranking Estadual Censo Brasil – População | 46 |
| Figura 11 – Classificação Geral Ranking Censo Brasil | 47 |
| Figura 12 – Organização Territorial de São José dos Campos..... | 48 |
| Figura 13 – Região Central São José dos Campos | 50 |
| Figura 14 – Região Norte de São José dos Campos | 51 |
| Figura 15 – Elaboração de cadastro social com entrega de documentos..... | 66 |
| Figura 16 – Mutirões de cadastramento e pesquisa socioeconômica | 67 |
| Figura 17 – Implantação de redes e galerias públicas | 68 |
| Figura 18 – Execução de obra pública do sistema de drenagem e esgotamento sanitário | 69 |
| Figura 19 – Estação de Tratamento de Esgotos Lavapés | 70 |
| Figura 20 – Construção das unidades habitacionais do Pinheirinho dos Palmares | 71 |
| Figura 21 – Delimitação do loteamento Pinheirinho dos Palmares | 72 |
| Figura 22 – Vista frontal da unidade habitacional..... | 72 |
| Figura 23 – Loteamento Pinheirinho dos Palmares..... | 73 |
| Figura 24 – Obras inacabadas do loteamento Pinheirinho dos Palmares | 74 |
| Figura 25 – Fachada dos imóveis loteamento Pinheirinho dos Palmares..... | 75 |
| Figura 26 – Rua padronizada no loteamento Pinheirinho dos Palmares | 76 |
| Figura 27 – Imóvel sem instalações sanitárias | 76 |
| Figura 28 – Execução de serviços de manutenção pós entrega das unidades | 77 |
| Figura 29 – Contêineres usados como sala de aulas Pinheirinho dos Palmares..... | 78 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Descrição dos Passos do Planejamento | 17 |
| Quadro 2 – Descrição dos Tipos de Planejamento | 18 |
| Quadro 3 – Descrição dos Focos do Planejamento | 19 |
| Quadro 4 – Descrição dos Passos do Planejamento | 21 |
| Quadro 5 – Processo de Planejamento | 23 |
| Quadro 6 – Perguntas-chaves para atingir os objetivos propostos | 33 |
| Quadro 7 – Distribuição por Regiões São José dos Campos..... | 49 |
| Quadro 8 – Distribuição Populacional Região Leste São José dos Campos | 52 |
| Quadro 9 – Conceitos Urbanísticos | 56 |
| Quadro 10 – Bairros que passaram por regularização em São José dos Campos | 60 |
| Quadro 11 – Fase 1 da Regularização Fundiária | 62 |
| Quadro 12 – Fase 2 da Regularização Fundiária | 63 |
| Quadro 13 – Fase 3 da Regularização Fundiária | 64 |
| Quadro 14 – Relação de Bairro em Processo de Regularização Fundiária | 65 |

SUMÁRIO

| | | |
|---|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| | 1.1 Justificativa..... | 10 |
| | 1.2 Objetivo Geral | 11 |
| | 1.3 Objetivos Específicos | 11 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 12 |
| | 2.1 O Planejamento Estratégico: conceitos preliminares | 16 |
| | 2.2 O Elemento do Planejamento Estratégico | 25 |
| | 2.3 O Planejamento Estratégico na Administração Pública | 27 |
| | 2.4 O Planejamento Estratégico na Regularização de Bairros | 32 |
| 3 | METODOLOGIA | 36 |
| | 3.1 Pesquisa Bibliográfica..... | 37 |
| | 3.2 Pesquisa Documental | 38 |
| | 3.3 Pesquisa Descritiva..... | 39 |
| | 3.4 Procedimentos da Pesquisa do Estudo de Caso..... | 41 |
| 4 | APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 45 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 80 |
| | REFERÊNCIAS | 83 |

1 INTRODUÇÃO

O mundo contemplou uma evolução do pensamento administrativo, uma grande transformação nos modelos de gestão tanto nas empresas privadas quanto na esfera pública, principalmente quando considerado o período pós-guerra. Esse processo gradativo e contínuo é elevado a um grau superior de desenvolvimento científico e social, no qual alguns mecanismos se tornaram precursores e impulsionaram a sociedade ao modelo atual de excelência em gestão.

É possível elencar alguns desses principais mecanismos, tais como o incrível avanço das telecomunicações, a imersão da internet em todos os âmbitos político-sociais e expansão da globalização. Todos eles são responsáveis pela incorporação de novas maneiras de aplicabilidade das práticas de gestão, buscando soluções para os problemas do dia a dia, sempre no intuito de criar uma dinâmica entre promover resultados na gestão pública e alcançar eficácia plena, níveis altos de eficiência e máxima efetividade.

Nesse contexto de completa inter-relação entre Gestão Pública e práticas contemporâneas de Administração, é que se destaca o Planejamento Estratégico, que embasa esta pesquisa. Ele estará presente em tudo, inclusive no que há de mais novo e que é hodiernamente utilizado pelas empresas privadas, sendo englobado também na área pública, sendo inúmeros os usos e vantagens de implementar um bom planejamento.

No que concerne ao Planejamento Estratégico, torna-se importante frisar que a sua utilização como instrumento de gestão pode romper com paradigmas, instigar inovações e permitir maior conhecimento do ambiente de gestão. Ele demonstra a necessidade de se buscar entender os caminhos da gestão, assim como utilizar ferramentas administrativas na Gestão Pública para a modernização do gerenciamento.

O Planejamento Estratégico é tido como um poderoso aliado no desenvolvimento de Políticas Públicas e está presente na avaliação de indicadores sociais. Desta maneira, é indissociável a relação entre Gestão Estratégica e Gestão Municipal, cujos papéis são intrínsecos e fortemente atrelados ao Planejamento e suas prerrogativas como precursor do ciclo do processo administrativo, necessário para se alcançar os objetivos traçados pelos gestores públicos. Torna-se evidente, portanto, que estes são os responsáveis por acompanhar no dia a dia as inúmeras manifestações da presença do Planejamento Estratégico nas atividades da Administração Pública.

É sob esse aspecto que esta pesquisa se estrutura, a fim de compreender melhor o planejamento urbano é capaz de corroborar com as demais fases necessárias para se alcançar a regularização de bairros num determinado município, visto que esse tema possui um nível de importância muito grande na vida em sociedade. Aliás, existe concomitantemente um interesse governamental declarado, tanto no prisma da execução de melhorias regionais quanto na consolidação de políticas públicas.

Esta pesquisa visará responder algumas questões basilares, tais como: qual a importância do Planejamento Estratégico no desenvolvimento de um bairro em relação à estrutura urbana de um município? Quais são as etapas básicas do Planejamento que podem nortear os processos de regularização fundiária de um bairro, implicando no seu crescimento estruturado?

Com base no exposto, a presente monografia está estruturada da seguinte forma: inicialmente, são apresentadas as justificativas e a contextualização do estudo, bem como os seus objetivos. Logo a seguir, discutem-se os principais conceitos sobre a temática proposta, essenciais para a análise. Da mesma forma, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearão a pesquisa e permitirão a coleta e posterior análise dos dados com base na revisão da literatura apresentada. Em seguida, são apresentados os resultados e a discussão do que foi observado durante a pesquisa, encerrando com a conclusão do estudo e referências bibliográficas utilizadas.

1.1 Justificativa

Esta pesquisa está pautada em compreender a dinâmica do Planejamento Estratégico e o que é possível alcançar quando a Gestão Pública Municipal empenha-se no seu papel de promover o desenvolvimento urbano, sobretudo no tocante às políticas públicas que versam sobre a promoção de bem-estar social.

Um melhor conhecimento do assunto, permitindo se aprofundar no assunto da regularização fundiária, que é uma problemática histórica, mas que se torna atual e um desafio ao gestor público no processo de planejar. Esta pesquisa pode servir como instrumento para os acadêmicos, os administradores municipais e todos os demais interessados que se sintam instigados em aprender um pouco mais sobre planejamento e como ele se manifesta no processo de urbanização.

Deste modo, justifica-se o desenvolvimento desta pesquisa no sentido de colaborar com qualquer interessado no assunto que deseje melhorar a forma como o planejamento pode ser implementado nas políticas públicas municipais no que compete à regularização de bairros e os seus benefícios para a sociedade.

Com isso, espera-se que os leitores se encorajem em participar de fóruns públicos para gestão municipal, bem como atuar em conjunto com todos os demais órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária, que no município de São José dos Campos são representados, por exemplo, pela Prefeitura Municipal e suas Secretarias de Desenvolvimento Social, de Habitação, de Saúde, bem como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, além da Cia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e das concessionárias de: água e esgoto – Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo; e energia elétrica: EDP Bandeirante.

Esse compromisso com o aprendizado pode permitir aguçar o interesse em compreender melhor as dificuldades enfrentadas por uma grande parcela da população em São José dos Campos. Ademais, com o conhecimento adquirido no decorrer no curso de Gestão Pública Municipal, foi possível construir uma imagem do papel fundamental do Gestor Público. Ícone este que detém em suas mãos o poder de mudança e transformação do espaço, que é uma prerrogativa necessária para implementar políticas públicas com sucesso.

Portanto, adquirir o conhecimento de como funciona a gestão pública e compreender a grande responsabilidade depositada na figura do gestor municipal foi primordial para escolha desse tema tão complexo em si, mas que denota a essência para qualquer transformação na política e na vida em sociedade.

1.2 Objetivo Geral

Analisar o processo de regularização dos bairros no contexto da elaboração do planejamento estratégico no município de São José dos Campos.

1.3 Objetivos Específicos

Identificar os procedimentos atuais de planejamento no nível estratégico praticados pela Gestão Pública de São José dos Campos, utilizando de subsídios bibliográficos para a apropriação dos conceitos, no intuito de entender o contexto do uso do Planejamento e compreender a dinâmica do processo de regularização fundiária, que é um problema histórico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente conteúdo do referencial teórico foi estruturado para melhor compreensão dos pensamentos e fundamentos acerca do Planejamento Estratégico e seus desdobramentos na Gestão Pública.

Buscou-se evidenciar a teoria que existe em razão desse assunto, resgatando os principais autores e suas contribuições, todos renomados e consagrados pelos acadêmicos e sociedade quando se trata de elucidar a administração.

Por conseguinte, é imprescindível para o estudo do Planejamento, destacar de maneira preliminar onde ele está inserido na Administração. Nesse sentido, encontra-se o sucesso organizacional, que “não é fruto apenas da sorte, mas de uma série infundável e articulada de decisões, ações, aglutinações de recursos, competências, estratégias e uma busca infundável de objetivos para alcançar resultados cada vez melhores” (CHIAVENATO, 2014, p. 5).

Cada autor toma algum ponto basilar para conceituar administração. Como comparativo, tem-se a seguir a contribuição de alguns pesquisadores para conceituação:

O conceito de acordo com Antônio Maximiano (2011, p. 25):

Administrar é o processo de tomar, realizar e alcançar ações que utilizam recursos para alcançar objetivos. Embora seja importante em qualquer escala de aplicação de recursos, a principal razão para o estudo da administração é seu impacto sobre o desempenho das organizações. É a forma como são administradas que torna as organizações mais ou menos capazes de utilizar corretamente seus recursos para atingir os objetivos corretos.

Maximiano (2011, p. 26) destaca que o estudo da administração é importante para as organizações, pois “para alcançar sucesso, é necessário que ela realize as melhores ações possíveis, com os recursos que são disponíveis, para alcançar os objetivos definidos.”

Certo (2012, p. 7) define **administração** como “o processo de alcançar objetivos pelo trabalho com e por meio de pessoas e outros recursos organizacionais”.

Numa linha semelhante de pensamento, Stoner e Freeman (1995, p. 65) *apud* Chiavenato (2014, p. 6) conceituam administração como “o processo de **planejar**, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e utilizar todos os recursos organizacionais disponíveis para alcançar objetivos organizacionais definidos.”

Existem três palavras importantes comuns aos conceitos: ações, recursos e objetivos.

Montana e Charnov (2003, p. 2) designam **administração** como “ato de trabalhar com e por intermédio de outras pessoas para realizar os objetivos da organização, bem como de seus membros”.

De acordo com Lacombe e Heilborn (2008, p. 18):

Administração, em seu conceito tradicional, é definida como um conjunto de atividades, princípios, regras, normas que têm por objetivo **planejar**, organizar, dirigir (coordenar e liderar) e controlar os esforços de um grupo de indivíduos que se associam para atingir um resultado comum

Compreendido o termo administração, surge a necessidade de especificar o que é a **administração pública** para continuidade desta pesquisa. Isso porque a Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Logo a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente daquela aplicada às instituições governamentais ou, ainda, daquela de um setor social sem fins lucrativos. (DAGNINO, 2014, p. 52)

A definição dado por Paludo (2013, p. 32) sobre a **Administração Pública** inclina-se no sentido de “todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.”

Paludo (2013, p. 33) explica ainda que:

O termo administração é utilizado tanto para designar **funções de planejamento** e direção, como para designar as atividades de execução. O administrador, por sua vez, é o profissional (agente público) que atua nas organizações e exerce as funções de **planejar**, organizar, dirigir, coordenar e controlar. A alta administração corresponde aos agentes com poder de decisão, que deverão tomar as decisões certas e a tempo, a fim de conduzir a organização ao alcance dos objetivos institucionais, ao crescimento e à sustentabilidade.

De acordo com Di Pietro (2015, p. 83):

Administração Pública, em sentido subjetivo (formal) é o conjunto de entes (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) que tem a incumbência de exercer uma das funções do Estado: **a função administrativa**, ou seja, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo.

Carvalho (2017, p. 35) esclarece acerca desse ponto que:

A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou à qualquer outro organismo estatal. Nesse sentido, a expressão deve ser grafada com as primeiras letras maiúsculas.

O autor ainda explica que administração pública (em letra minúscula):

É embasada no critério material ou objetivo, se confunde com **a função administrativa**, devendo ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público. Nesse caso, não se confunde com a função política de Estado, haja vista o fato de que a administração tem competência executiva e poder de decisão somente na área de suas atribuições, sem a faculdade de fazer opções de natureza política. (CARVALHO, 2017, p. 36)

Esclarecidos ambos os termos, resta claro afirmar que esta pesquisa vai se ater à função administrativa, que o Estado é responsável para se alcançar os objetivos do interesse público. Neste contexto, a expressão administração pública está sendo analisada em sentido material ou objetivo, ou seja, referindo-se à função de administrar exercida pelo ente público na busca do interesse da coletividade.

Cabe ainda definir o que seria a função administrativa. Nesse contexto, Moreira (2016, p. 267) explica que:

Henry Fayol, um dos precursores do pensamento administrativo, da Escola Clássica, idealizou as cinco funções da administração, conhecidas como prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Por volta da década de 50, os autores neoclássicos reconfiguraram essa visão isolada das funções da administração e passaram a olhá-las em conjunto, atuando de forma cíclica, contínua, integrada e interativa, formando **o processo administrativo**, composto, não mais de 5 (cinco) funções, mas, de quatro funções, tendo em vista que o comando e a coordenação passaram a ser realizados pela função de direção. Assim, o processo administrativo passou a ser formado das funções de **planejamento**, organização, direção e controle.

Segundo o entendimento de Sobral e Peci (2008, p. 131):

Das quatro funções da administração – planejamento, organização, direção e controle – a primeira é a mais importante de todas. Sua importância deriva do fato de todas as outras funções da administração se originarem dela. Sem uma definição clara das metas e objetivos da organização e sem uma estratégia para alcançá-los, dificilmente os administradores podem organizar os recursos, dirigir as pessoas e controlar os resultados.

Chiavenato (2014, p. 151), retoma a importância dessas funções administrativas e também pontua que: “O planejamento, a organização, a direção e o controle constituem o chamado processo administrativo.”

Paludo (2013, p. 267) também destaca a importância do planejamento ao afirmar que:

O planejamento corresponde à primeira e a mais importante das funções administrativas (planejar, organizar, dirigir, controlar), e consiste num processo articulado e racional para determinar antecipadamente os objetivos e os meios para alcançá-los (projetos, ações, métodos, técnicas etc.).

Quando consideradas em um todo integrado, as funções administrativas, formam o processo administrativo. “Quando consideradas isoladamente, o planejamento, a direção, a organização e o controle constituem funções administrativas.” (CHIAVENATO, 2008, p. 340)

A Figura 1 a seguir demonstra as quatro funções administrativas envolvidas no ciclo do processo administrativo:

Figura 1 – Funções Administrativas



FONTE: adaptado de Chiavenato (2008, p. 340)

São algumas das principais palavras associadas a cada função do processo administrativo, segundo Carranza (2016, p. 21):

Planejar: definir objetivos e metas, analisar, estabelecer estratégias, antecipar o futuro, prever, prevenir, programar, reduzir a incerteza; **Organizar:** distribuir, atribuir, empregar, alocar recursos financeiros, materiais, ambientais, humanos e tecnológicos; **Dirigir:** coordenar, liderar, comunicar e motivar as pessoas; **Controlar:** mensurar e avaliar.

De acordo com Chiavenato (2008, p. 341): “Planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre os recursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente. Como principal decorrência do planejamento estão os planos.”

“O planejamento formal engloba a definição dos objetivos e planos. Enquanto os objetivos especificam os estágios futuros que a organização busca atingir, os planos estabelecem os meios para alcançá-los.” é o que afirmam Sobral e Peci (2008, p. 134).

2.1 O Planejamento Estratégico: conceitos preliminares

O **Planejamento** poderia ser descrito como o ato de definir antecipadamente um conjunto de ações ou intenções. Quanto a esse aspecto, inúmeras são as definições sobre o esse tema. Nesta pesquisa, são destacados os seguintes pensamentos sobre a formação do conceito.

Pode ser definido como um processo articulado de definição de objetivos e de escolha dos meios para atingi-los. O planejamento é um processo de análise e decisão racional que antecede e acompanha a ação da organização na procura de solução para os problemas, ou com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância. (CARRANZA, 2016, p. 60)

Rennó (2013, p. 62) define que: “O planejamento é o processo administrativo que influencia todos os outros (direção, organização, controle). Ele é o passo inicial – quando definiremos o que a organização quer fazer, quando e como ela o fará.”

Sobral e Peci (2008, p. 132) ensinam que:

O planejamento é a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção de planos que integram e coordenam suas atividades. O planejamento tem a dupla atribuição de definir o que deve ser feito – objetivos – e como deve ser feito – planos.

Paludo (2013, p. 267) orienta não confundir planejamento com plano: “Planejamento é um processo e o plano é o produto deste processo, que decompõe os objetivos gerais em objetivos específicos, e define e ordena as ações necessárias para atingir esses objetivos.”

O mesmo autor, em seguida, também enfatiza que:

O planejamento trata de decisões e ações presentes e futuras, e também questiona e avalia os resultados dessas ações e decisões. O planejamento é um processo de análise e decisão racional que antecede e acompanha a ação da organização na procura de solução para os problemas, ou com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância.

Moreira (2016, p. 268) compactua da mesma linha de abordagem: “O planejamento é a primeira das funções da administração, tem precedência sobre todas as demais funções. É responsável por formular objetivos e meios para alcançá-los.”

A autora discorre logo em seguida no texto, explicando que: “O objetivo do Planejamento é dar um rumo à organização e reduzir o impacto do ambiente, através do direcionamento de esforços, voltados para eficiência, eficácia e efetividade.”

A primeira das funções administrativas – o planejamento, segundo Chiavenato (2008, p. 342): “é um processo de estabelecer objetivos e definir a maneira como alcançá-los.

Objetivos são os resultados específicos ou metas que se deseja atingir. Um plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos.”

Na visão de Rennó (2013, p. 267): “O planejamento é um processo de análise e decisão racional que antecede e acompanha a ação da organização na procura de solução para os problemas, ou com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância.”

O planejamento corresponde a um processo cíclico e constante, sobretudo integrado com o ambiente e as pessoas, conforme apresentado a seguir:

O planejamento permite o controle do desempenho e a correção dos desvios. Constitui um processo sistemático, permanente, integrado, participativo e coordenado de analisar a situação atual, estabelecer e hierarquizar objetivos tomar decisões que provocam mudanças nas pessoas, tecnologia e sistemas e, por fim, elaborar os planos, assim representado. (MOREIRA, 2016, p. 268)

Segundo Sobral e Peci (2008, p. 134): “O processo de planejamento faz com que os administradores se afastem da rotina operacional e se concentrem no futuro da organização.” As vantagens e benefícios do planejamento são apresentadas no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Descrição dos Passos do Planejamento

| VANTAGEM/BENEFÍCIO | DESCRIÇÃO |
|---|---|
| Proporciona senso de direção | O planejamento dá e especifica um rumo para a organização, o que permite direcionar os esforços de seus membros para um objetivo comum |
| Focaliza esforços | O planejamento promove a integração e a coordenação das atividades dos membros organizacionais. Sem planejamento, a organização não passa de um grupo de indivíduos, cada um agindo à sua maneira. Cabe ao planejamento promover uma ação coletiva, que é a essência da organização |
| Maximiza a eficiência | O planejamento permite otimizar esforços e recursos organizacionais. Ajuda a estabelecer prioridades, evitando os desperdícios e as redundâncias |
| Reduz o impacto do ambiente | O planejamento obriga os administradores a enfrentarem as mudanças ambientais. Por meio dele, os gerentes interpretam as mudanças ambientais e tomam as medidas necessárias para enfrentá-las |
| Define parâmetros de controle | O planejamento proporciona critérios de avaliação do desempenho organizacional. Ao estabelecer objetivos, o planejamento define padrões de desempenho que permitem o controle da organização. Sem planejamento, é impossível conceber um sistema de controle eficaz |
| Atua como fonte de motivação e comprometimento | O planejamento facilita a identificação das pessoas com a organização. Os objetivos e planos reduzem a incerteza e esclarecem o papel que cada pessoa desempenha na organização, motivando e comprometendo seus membros |
| Potencializa o autoconhecimento organizacional | O planejamento cria um clima propício ao autoconhecimento. Durante o processo de planejamento, a organização busca conhecer o ambiente externo, suas ameaças e oportunidades, ao mesmo tempo em que analisa seu ambiente interno |

| VANTAGEM/BENEFÍCIO | DESCRIÇÃO |
|-----------------------------|--|
| Fornece consistência | O planejamento fornece um fundamento lógico para a tomada de decisão. Ele permite criar uma estrutura cognitiva coletiva que garante consistência entre as decisões e os resultados desejados. Dessa forma, todas as decisões estarão em conformidade com o planejado. |

FONTE: adaptado de Sobral e Peci (2008, p. 134)

Para Chiavenato (2008, p. 342), planejar significa “olhar para a frente, visualizar o futuro e o que deverá ser feito, elaborar bons planos e ajudar as pessoas a fazerem hoje as ações necessárias para melhor enfrentar os desafios do amanhã.” Em outros termos, o planejamento “constitui hoje uma responsabilidade essencial em qualquer tipo de organização ou de atividade.”

Como todo planejamento se subordina a uma filosofia de ação, Ackoff *apud* Carranza (2016, p. 63-64) aponta três tipos de filosofia do planejamento: “planejamento conservador ou defensivo; planejamento otimizante ou analítico; e planejamento adaptativo, prospectivo ou ofensivo”

O Quadro 2 demonstra os tipos de Planejamento com base na filosofia adotada:

Quadro 2 – Descrição dos Tipos de Planejamento

| TIPOS DE PLANEJAMENTO | DESCRIÇÃO |
|--|--|
| PLANEJAMENTO CONSERVADOR OU DEFENSIVO | <ol style="list-style-type: none"> 1. Voltado para a estabilidade e para a manutenção da situação existente; 2. Decisões são tomadas no sentido de obter bons resultados, mas não necessariamente os melhores possíveis, pois dificilmente o planejamento procurará fazer mudanças radicais na organização; 3. Ênfase em conservar as práticas atualmente vigentes; 4. Está mais preocupado em identificar e sanar deficiências e problemas internos do que em explorar oportunidades ambientais futuras; 5. Base predominantemente retrospectiva no sentido de aproveitar a experiência passada e projetá-la para o futuro |
| PLANEJAMENTO OTIMIZANTE OU ANALÍTICO | <ol style="list-style-type: none"> 1. Voltado para a adaptabilidade e inovação dentro da organização; 2. Decisões tomadas no sentido de obter os melhores resultados possíveis para a organização, seja minimizando recursos para alcançar um determinado desempenho ou objetivo, seja maximizando o desempenho para melhor utilizar os recursos disponíveis; |

| TIPOS DE PLANEJAMENTO | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| PLANEJAMENTO OTIMIZANTE OU ANALÍTICO | <ol style="list-style-type: none"> 3. Geralmente, está baseado em uma preocupação em melhorar as práticas atualmente vigentes na organização; 4. Base predominantemente incremental no sentido de melhorar continuamente, tornando as operações melhores a cada dia. |
| PLANEJAMENTO ADAPTATIVO, PROSPECTIVO OU OFENSIVO | <ol style="list-style-type: none"> 1. Voltado para as contingências e para o futuro da organização; 2. Decisões tomadas no sentido de compatibilizar os diferentes interesses envolvidos, elaborando uma composição capaz de levar a resultados para o desenvolvimento natural da empresa e ajustá-la às contingências que surgem no meio do caminho; 3. Procura reduzir o planejamento retrospectivo voltado para a eliminação das deficiências localizadas no passado da organização; 4. Base predominantemente aderente no sentido de ajustar-se às demandas ambientais e preparar-se para as futuras contingências |

FONTE: adaptado de Carranza (2016, p. 63-64)

O próximo Quadro 3 relaciona o planejamento com três focos, que segundo a perspectiva do autor Chiavenato, pode estar voltado para:

Quadro 3 – Descrição dos Focos do Planejamento

| FOCO | DESCRIÇÃO |
|-------------------------------------|--|
| Na estabilidade | No sentido de assegurar a continuidade do comportamento atual em um ambiente previsível e estável |
| Na melhoria do comportamento | Para assegurar a reação adequada a frequentes mudanças em um ambiente mais dinâmico e incerto |
| Nas contingências | No sentido de antecipar-se a eventos que podem ocorrer no futuro e identificar as ações apropriadas para quando eles eventualmente ocorrerem |

FONTE: adaptado de Chiavenato (2008, 342)

“Planejar é um processo contínuo, composto de várias etapas, que visa estabelecer um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos para torná-lo realidade.”, ensina Moreira (2016, p. 269).

Apresenta os seguintes princípios gerais, segundo Oliveira (2011, p. 6 a 10):

- Contribuição aos objetivos: hierarquizando-os, para alcançá-los em sua totalidade;
- Precedência sobre as demais funções: realizando-o antes da organização, direção e controle;
- Promove maiores influência e abrangência: provocando modificações nas pessoas, tecnologia e sistema;
- Promove maiores eficiência, eficácia e efetividade: maximizando resultados e minimizando deficiências.

Os princípios específicos são, de acordo com Oliveira (2011, p. 6 - 10):

- Participativo: realizado pelas várias áreas;
- Coordenado: interligado em todos os aspectos;
- Integrado: envolvendo todos os escalões da empresa;
- Permanente: atendendo às turbulências do ambiente, pois não mantém a utilidade com o tempo.

O planejamento pode ser, segundo Paludo (2013, p. 267-268), “ousado e mudar radicalmente os objetivos e as estratégias da organização”; pode ser intermediário “e propor apenas melhorias em uma ou mais áreas, que também podem demandar alterações nos objetivos e estratégias”; ou pode ser conservador, “preocupado apenas com a estabilidade, visando assegurar a continuidade da organização”.

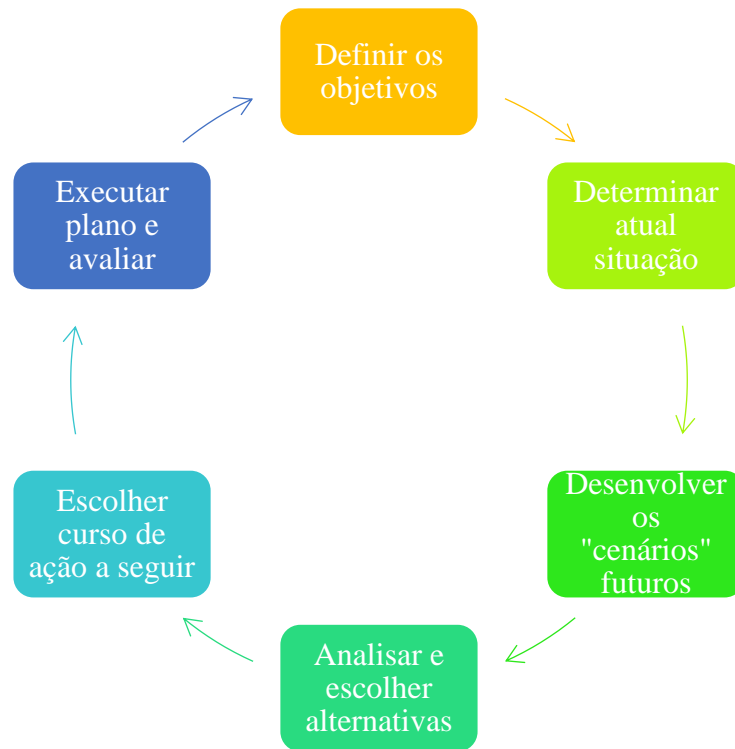
O autor também defende, logo em seguida, que: “o que vai definir o modelo adotado dependerá do “apetite” da alta direção em correr riscos, assim como do resultado da avaliação do estado atual da organização e da análise do mercado.”

De acordo com Schermerhorn *apud* Chiavenato (2008, p. 343), o planejamento é um processo constituído de uma série sequencial de seis passos, a saber:

1. Definir os objetivos;
2. Verificar qual a situação atual em relação aos objetivos;
3. Desenvolver premissas quanto às condições futuras;
4. Analisar as alternativas de ação;
5. Escolher um curso de ação entre as várias alternativas;
6. Implementar o plano e avaliar os resultados.

A Figura 2 a seguir elucidada os seis passos descritos por Schermerhorn:

Figura 2 – Passos do Planejamento



FONTE: adaptado de Chiavenato (2008, 343)

Em todos os casos, o planejamento consiste na tomada antecipada de decisões. Trata-se de decidir agora o que fazer antes da ocorrência da ação necessária, conforme Carranza (2016, p. 64), que também esclarece que “[...] não se trata simplesmente da previsão das decisões que deverão ser tomadas no futuro, mas da tomada de decisões que produzirão efeitos e consequências futuras.”

Segundo Carranza (2016, p. 65 – 66), Schermerhorn descreveu os passos da seguinte maneira evidenciada no Quadro 4, explicando a sequência que considerava pertinente para gerar os planos mediante desenvolvimento de um planejamento:

Quadro 4 – Descrição dos Passos do Planejamento

| PASSO | DESCRIÇÃO |
|-----------------------------|--|
| Definir os objetivos | O primeiro passo do planejamento é o estabelecimento de objetivos que se pretende alcançar. Os objetivos da organização devem servir de direção a todos os principais planos, servindo de base aos objetivos departamentais e a todos os objetivos das áreas subordinadas. Os objetivos devem especificar resultados desejados e os pontos finais em que se pretende chegar, para conhecer os passos intermediários. |

| PASSO | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| Verificar qual a situação atual em relação aos objetivos | Simultaneamente à definição dos objetivos, deve-se avaliar a situação atual em contraposição aos objetivos desejados, verificar onde se está e o que precisa ser feito. |
| Desenvolver premissas quanto às condições futuras | Premissas constituem os ambientes esperados dos planos em operação. Como a organização opera em ambientes complexos, quanto mais pessoas estiverem atuando na elaboração e compreensão do planejamento e quanto mais se obter envolvimento para utilizar premissas consistentes, tanto mais coordenado será o planejamento. Trata-se de gerar cenários alternativos para os estados futuros das ações, analisar o que pode ajudar ou prejudicar o progresso em direção aos objetivos. A previsão é um aspecto importante no desenvolvimento de premissas. A previsão está relacionada com pressuposições a respeito do futuro. |
| Analisar as alternativas de ação | O quarto passo do planejamento é a busca e análise dos cursos alternativos de ação. Trata-se de relacionar e avaliar as ações que devem ser tomadas, escolher uma delas para perseguir um ou mais objetivos, fazer um plano para alcançar os objetivos. |
| Escolher um curso de ação entre as várias alternativas | O quinto passo é selecionar o curso de ação adequado para alcançar os objetivos propostos. Trata-se de uma tomada de decisão, em que se escolhe uma alternativa e se abandonam as demais. A alternativa escolhida se transforma em um plano para o alcance dos objetivos. |
| Implementar o plano e avaliar os resultados | Fazer aquilo que o plano determina e avaliar cuidadosamente os resultados para assegurar o alcance dos objetivos, seguir através do que foi planejado e tomar as ações corretivas à medida que se tornarem necessárias. |

FONTE: adaptado de Carranza (2016, p. 65 – 66)

Rennó (2013, p. 62) ensina que “O planejamento possibilita aos gestores focar não somente no curto prazo, mas também no futuro da organização.” Porém, ressaltou que “não há consenso entre os autores sobre a ordem das fases do planejamento”

O Quadro 5 seguinte elucida o processo de planejamento de acordo com os critérios de entrada, processamento e saída:

Quadro 5 – Processo de Planejamento

| PROCESSO DE PLANEJAMENTO | | |
|---|---|--|
| DADOS DE ENTRADA | PROCESSO DE PLANEJAMENTO | ELABORAÇÃO DE PLANOS |
| <ul style="list-style-type: none"> • Informações • Modelos e técnicas de planejamento • Ameaças e oportunidades • Projeções • Decisões que afetam o futuro | <ul style="list-style-type: none"> • Análise e interpretação dos dados de entrada • Criação e análise de alternativas • Decisões | <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Recursos • Meios de controle |

FONTE: adaptado de Carranza (2016, p. 65)

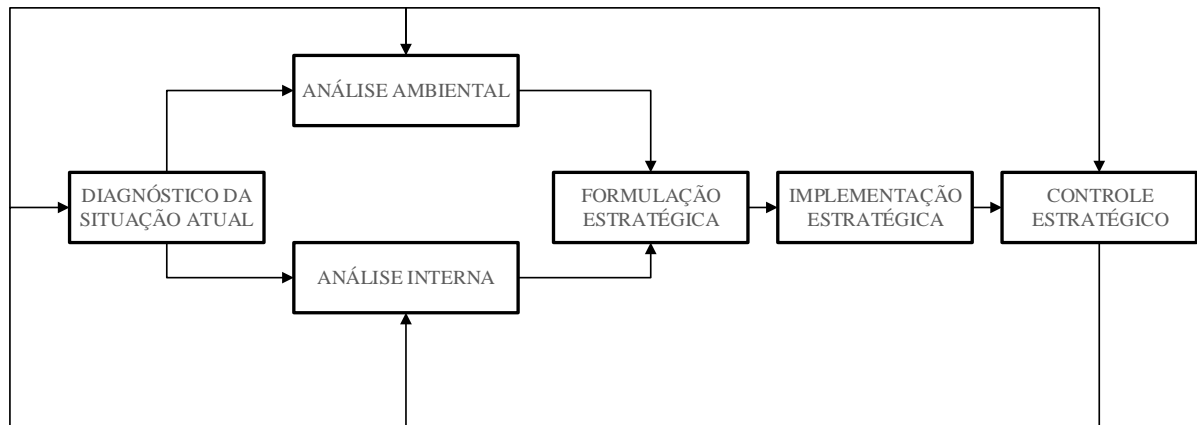
Segundo Chiavenato *apud* Rennó (2013, p. 64): “O planejamento não ocorre da mesma forma em todos os níveis da organização. Dependendo do nível hierárquico, o planejamento terá características diferentes, com relação ao prazo, à abrangência e ao seu conteúdo.”

De acordo com Sobral e Peci (2008, p. 139 – 140): “o planejamento estratégico se refere à organização de modo global e é focado no longo prazo.” Esse tipo de planejamento tem uma visão forte no ambiente externo, ou seja, em “como preparar a organização para os desafios do meio ambiente (economia, clientes, governos, concorrentes, fornecedores etc.)”. Os objetivos nesse nível devem ser mais gerais, ou seja, pouco detalhados.

Ademais, ensinam os autores Sobral e Peci (2008, p. 142) que:

O processo de administração estratégica é uma sequência de seis etapas que incluem o planejamento, a implementação e o controle estratégico. O planejamento começa com o diagnóstico do posicionamento atual da organização. Em seguida, são analisados os ambientes interno e externo da organização e formulam-se novos objetivos e estratégias. Definido o rumo estratégico da organização, segue-se a etapa de implementação estratégica e, por fim, a avaliação e o controle dos resultados. O processo é retroativo, uma vez que informação coletada no controle estratégico é utilizada em novos processos de planejamento estratégico.

A Figura 3 demonstra o processo apresentado pelos autores, elucidando o fluxo das etapas da administração estratégica:

Figura 3 – Processo da Administração Estratégica

FONTE: adaptado de Sobral e Peci (2008, p. 143)

O planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. Segundo Paludo (2013, p. 391):

O estratégico é de responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias etc.; o tático é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos, e é feito para cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o operacional tem foco no curto prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará e com que meios. Cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

A Figura 4 demonstra os três tipos de planejamento que o autor enfatiza em seu livro: estratégico, tático e operacional, assim como a perspectiva temporal na qual cada um deles atua, abrangendo planos de nível mais amplo e genérico até alcançar o estágio mais detalhado, cujos focos também são direcionados para se obter efetividade, eficácia e eficiência.

Figura 4 – Tipos de Planejamento

| Tipo de Planejamento | Perspectiva Temporal | Conteúdo do Plano | Escopo da Abrangência | Foco |
|----------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|-------------|
| Estratégico | Longo Prazo | Amplio e Genérico | Toda a Organização | Efetividade |
| Tático | Médio Prazo | Pouco Detalhado | Setor ou Área | Eficácia |
| Operacional | Curto Prazo | Detalhado | Atividades/Tarefas | Eficiência |

FONTE: adaptado de Paludo (2013, p. 268)

2.2 O Elemento do Planejamento Estratégico

Antes de discutir o Planejamento Estratégico, é pertinente conceituar Estratégia. Segundo Chiavenato (2014, p. 130); “é um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa em longo prazo.”

Estratégia, segundo Mintzberg *apud* Carranza (2016, p. 28)

[...] é a forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados. É o caminho para alcançar os objetivos. As estratégias delineiam as maneiras de a organização alcançar seus objetivos. Estas devem ser escolhidas tendo clareza do negócio ou missão organizacional

A administração (ou gestão) estratégica é um conceito amplo e muito abrangente. De acordo com Pearce e Robinson *apud* Sobral e Peci (2008, p. 140):

É um processo que consiste no conjunto de decisões e ações que visam proporcionar uma adequação competitivamente superior entre a organização e seu ambiente, de forma a permitir que a organização alcance seus objetivos.

Sobral e Peci (2008, p. 131) ensinam que:

As organizações contemporâneas atuam em ambientes cada vez mais dinâmicos, complexos e competitivos. Nesse contexto, para sobreviver, as organizações necessitam de um rumo, de uma direção. É por meio do planejamento que os administradores definem para onde a organização deve caminhar e como chegar lá. É claro que nem todas têm um planejamento formal; no entanto, o planejamento, seja formal ou informal, é fundamental para que as organizações sejam capazes de responder com eficácia aos desafios ambientais e, assim, manterem uma trajetória rumo ao sucesso.

“O planejamento envolve uma volumosa parcela da atividade organizacional.” afirma Chiavenato (2008, p. 347).

Desta maneira, o autor complementa que “toda organização está sempre planejando: o nível institucional elabora genericamente o planejamento estratégico, o nível intermediário segue-o com planos táticos e o nível operacional traça detalhadamente os planos operacionais.”

O planejamento impõe racionalidade e proporciona o rumo às ações da organização. Além disso, estabelece coordenação e integração de suas várias unidades, que proporcionam a harmonia e sinergia da organização no caminho em direção aos seus objetivos principais. (CHIAVENATO, 2008, p. 347)

Chiavenato enfatiza que: “O planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação através da aprovação, tomada de decisão e avaliação.”

Dentre outras vantagens, o planejamento ajuda, na concepção do autor Rennó (2013, p. 63): “o gestor a focar seu esforço, a dar um sentido de direção aos membros da organização, a reduzir o impacto das mudanças do meio externo, a maximizar a eficiência, a definir os parâmetros de controle e no próprio autoconhecimento da empresa e das forças que a cercam.”

As principais vantagens do planejamento são apresentadas na próxima Figura 5:

Figura 5 – Vantagens do Planejamento



FONTE: adaptado de Sobral e Peci (2008, p. 133 – 134)

Paludo (2013, p. 225) explica que o planejamento estratégico “é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo, criada nos Estados Unidos em meado de 1960. Sua principal funcionalidade é estabelecer a direção a ser seguida pela organização.”

É um formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida. Essa metodologia desenvolveu-se inicialmente nas grandes corporações privadas mundiais como um aperfeiçoamento do planejamento tradicional, passando rapidamente a ser utilizada em grande escala por empresas em geral, e, mais recentemente, vem sendo aplicada em vários órgãos e entidades da Administração Pública – principalmente nos níveis Federal e estadual. (PALUDO, 2013, p. 225-226)

O autor enfatiza em sua obra que o planejamento estratégico é voltado para longo prazo e sua interação com o ambiente externo e todas as suas condicionantes e elementos que o compõem reforçam a ideia de um conceito mais amplo e aberto.

2.3 O Planejamento Estratégico na Administração Pública

A Constituição de 1988 traz em seu artigo 182 o papel do município no que compete sua atuação sobre a Política de Desenvolvimento Urbano “[...] que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182).

Carranza (2016, p. 59) ensina que:

O trabalho de um gestor ou administrador não pode ficar restrito apenas ao atual, ao hoje, ao presente, é necessário ir além do imediato e projetar-se para o futuro. **Decisões estratégicas** precisam ser tomadas. Dessa maneira, permite-se que a empresa cresça, desenvolva-se e sobreviva em um ambiente altamente competitivo e hostil no caso das instituições privadas e no caso das **instituições públicas buscar maior competitividade e atendimento das necessidades do cidadão.**

Carvalho (2017, p. 158) comenta que:

O **Decreto lei 200/67** definiu em seu art. 6º alguns princípios fundamentais que deverão nortear a estrutura da organização administrativa, que devem ser observados na formação dos entes da Administração Pública de todas as esferas de governo e norteiam a separação das atividades públicas orientadas na busca do interesse da coletividade.

De acordo com o Decreto Lei 200/67, o **Princípio do Planejamento** define “que toda a atividade estatal obedecerá o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional.” Esse princípio compreende a elaboração e atualização de planos de governo, bem como a previsão de gastos em orçamento.

Para Joan Magretta *apud* Paludo (2013, p. 192): “a gestão viabiliza as organizações, a boa gestão as faz funcionar bem. [...] A gestão pode ser entendida como o ato de gerir a atuação administrativa, que incide mais fortemente sobre a implementação, sobre a execução dos planos e programas.”

O autor ainda explica que: “A gestão compreende um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos.”

Compete à gestão a missão de otimizar o funcionamento da organização mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos. (PALUDO, 2013, p. 192)

O ciclo de gestão ou ciclo de planejamento e orçamento público brasileiro é composto, por três instrumentos principais: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Segundo Paludo (2013, p. 193):

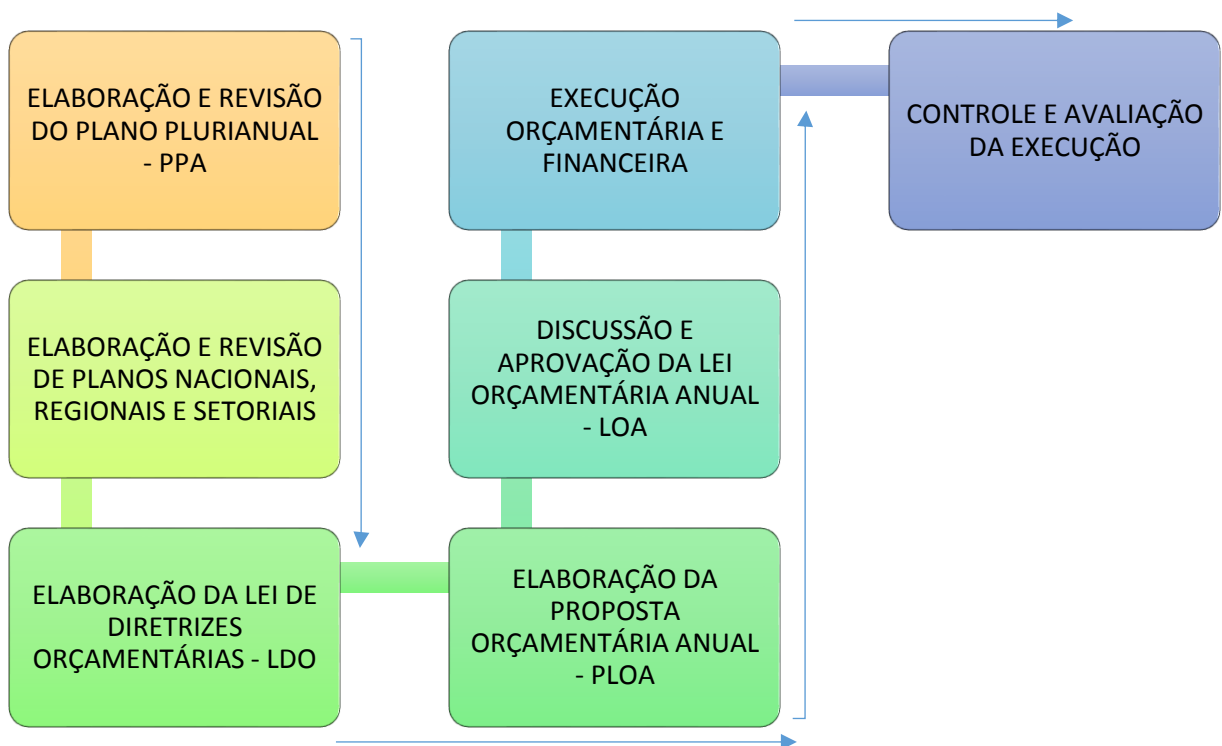
O **Plano Plurianual**, que vigora por quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio/longo prazo.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** é elaborada anualmente e objetiva detalhar as metas e prioridades da Administração para o ano subsequente, e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre alterações tributárias e estabelecer a política de aplicação das agências de fomento.

A **Lei Orçamentária Anual** obedece aos parâmetros definidos pela LDO e pelo PPA, estima as receitas e fixa as despesas de toda a Administração Pública Federal para o ano subsequente. O orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento.

A Figura 6 demonstra como ocorre o ciclo orçamentário, detalhando os três instrumentos principais supracitados:

Figura 6 – Ciclo Orçamentário



FONTE: adaptado de Salles (2014, p. 82)

Em relação ao ciclo orçamentário, é no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo - financeiro, político, gerencial e econômico - tomadas pelo Estado. Nesse sentido, tem-se que:

[...] é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir tais metas. (ABRANTES; FERREIRA, 2014, p. 71)

O Plano Plurianual – PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, consoante o autor Paludo (2013, p. 194), que ainda explica: “Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com objetivos e a visão de futuro assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo.”

O autor também complementa:

O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e **o PPA é um instrumento desse planejamento que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas**, convergir a dimensão estratégica da ação governamental, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável. (PALUDO, 2013, p. 194)

Segundo Salles (2014, p. 82): “O PPA é uma lei elaborada para um período de quatro anos, correspondentes a uma gestão, e sua vigência vai do segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato subsequente.”

A autora também explica que:

É um instrumento para o planejamento de médio prazo e tem o propósito de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio dos mandatos. Seu mérito é controlar as oscilações de cunho populista às quais aludimos. É uma lei sujeita a prazos e ritos de tramitação. Por exemplo, para ser avaliada, deve ser remetida à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto de cada ano – sendo suas orientações determinantes ou mandatórias para o setor público e indicativas para o setor privado. (SALLES, 2014, p. 82)

Paludo (2013, p. 194) esclarece que: “O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas”

Segundo o mesmo autor:

O PPA é um instrumento desse planejamento que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a dimensão estratégica da ação governamental,

orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável. (PALUDO, 2013, p. 194)

Paludo (2013, p. 194) ainda detalha que:

O PPA é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do governo federal. Ele abrange não só o montante relativo aos dispêndios de capital, mas também objetivos, iniciativas e metas físicas que devem ser alcançadas até o final do período. O Plano detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

Em seguida ao PPA, existe o desenvolvimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Salles explica que: “A LDO é de periodicidade anual, de hierarquia especial e também sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação. Seu objetivo é orientar a forma e o conteúdo da LOA de cada exercício indicando as prioridades a serem observadas em sua elaboração.”

Segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a LDO é um instrumento de planejamento e tem como funções básicas:

- Estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- Orientar a elaboração da LOA;
- Alterar a legislação tributária; e
- Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, art. 165).

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.” caracteriza o autor Paludo (2013, p. 217).

O autor explica ainda que:

É um instrumento de planejamento e o “elo” entre o PPA e a LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente. (PALUDO, 2013, p. 217)

Salles (2014, p. 83) complementa que:

O encaminhamento para discussão e aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), deve ser feito pelo presidente da República até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04) e devolvido para sanção presidencial até o

encerramento do primeiro período legislativo (17/07). A sessão legislativa não poderá ser encerrada sem a discussão, votação e aprovação do PLDO, conforme preceitua o artigo 57, § 2º da Constituição Federal.

Já em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), Salles (2014, p. 83) ensina que ela “contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte.”

Por se tratar de uma lei de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida pela Constituição, a autora completa sua explicação sobre a formulação da LOA: “O chefe do Executivo envia ao Legislativo o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), que vai ser analisado segundo a sistemática definida pela Constituição Federal, observando-se, sobretudo, sua coerência com a LDO do período.”

A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. É conhecida como a lei dos meios, porque é um “meio” para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais. (PALUDO, 2013, p. 222)

O autor evidencia, em seguida, que a Lei Orçamentária Anual pode ser tratada como “um instrumento de planejamento que operacionaliza, no curto prazo, os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla as prioridades selecionadas pela LDO e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro.”

Com a aprovação e promulgação da LOA, as despesas nela contidas são apenas “autorizadas”, visto que no decorrer do exercício financeiro o gestor público deverá reavaliar a real necessidade e utilidade de sua execução. Essa regra apenas não se aplica às despesas obrigatórias, as quais não compete ao ordenador de despesas decidir sobre a conveniência e oportunidade de sua realização, mas executá-las em cumprimento a um compromisso imperativo anteriormente assumido. O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, e deve ser aprovado até o final da sessão legislativa (22 de dezembro). (PALUDO, 2013, p. 222)

Por isso, Karpinski *et al* (2016, p. 9) explicam que para que a Lei Orçamentária Anual seja elaborada:

O gestor deve ter aprovado o Plano Plurianual que estabelece as diretrizes, objetivos e as metas da entidade para um período de quatro anos, coincidindo com os últimos três anos de uma gestão e o primeiro ano da gestão posterior, sendo que o legislador formulou tal método para evitar que programas importantes de governos sejam interrompidos pela troca de administradores.

2.4 O Planejamento Estratégico na Regularização de Bairros

Segundo a Cartilha do Plano de Desenvolvimento do Bairro, da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FECOMERCIOESP):

Na maioria das cidades do mundo, bairro é uma comunidade ou região localizada dentro de uma cidade ou município. Ele é considerado a unidade mínima de urbanização. O bairro também se caracteriza pelo “sentimento de localidade” existente nos seus moradores, cuja formação depende não apenas das posição geográfica, mas também do intercâmbio entre as famílias e as pessoas. Podemos dizer ainda que é o lugar ao qual os moradores têm consciência de pertencer.

O Plano Diretor é uma lei municipal que organiza o desenvolvimento e o funcionamento do município. O plano vale para toda a cidade, ou seja, para as zonas urbana e rural, e deve ser revisado a cada dez anos, conforme preconiza o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Segundo Carvalho e Rossbach (2010, p. 26):

A exigência pelo Estatuto da Cidade de elaboração dos planos diretores municipais, bem como a definição de um prazo para isso, deu início a um grande processo de mobilização também junto aos movimentos populares. O conceito de “plano diretor participativo” passou a qualificar discussões e pressões sobre os Executivos municipais.

A Lei n. 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Essa Lei:

[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001, art.1º, parágrafo único)

De acordo com Pinheiro (2014, p. 58):

O Estatuto define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 habitantes, turísticas ou em região metropolitana, mas todos os municípios podem incorporar seus avanços. Tem uma organização simples, dividida em cinco capítulos, que respondem claramente às perguntas básicas para os objetivos propostos serem alcançados.

A Lei Federal 10.257/01 obriga que todo município com mais de 20 mil habitantes e estâncias turísticas elaborem seu Plano Diretor que, por sua vez, deve orientar os Planos Plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais – ou seja, os instrumentos de planejamento financeiro do município. O Quadro 6 seguinte demonstra algumas palavras-chaves para se alcançar esses objetivos do planejamento:

Quadro 6 – Perguntas-chaves para atingir os objetivos propostos

| | | |
|--------------|--------------------|--|
| CAPÍTULO I | Diretrizes Gerais | Que cidade queremos? |
| CAPÍTULO II | Instrumentos | Como alcançar esta cidade? |
| CAPÍTULO III | Plano Diretor | Onde estarão registradas as regras para se alcançar esta cidade? |
| CAPÍTULO IV | Gestão Democrática | Quem estabelece essas regras? |
| CAPÍTULO V | Disposições Gerais | Prazos e sanções pelo não cumprimento das regras |

FONTE: adaptado de Pinheiro (2014, p. 59):

O Estatuto estabelece as novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos, conforme Figura 7 a seguir:

Figura 7 – Fundamentos do Estatuto da Cidade

FONTE: adaptado de Pinheiro (2014, p. 59)

Contudo, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, foram estabelecidas 16 diretrizes gerais, entre as quais foram destacadas pelo autor Pinheiro, conforme Figura 8:

Figura 8 – Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

| DIRETRIZES | DIRETRIZES | DIRETRIZES |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do município e do território sob sua área de influência; •adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano; •recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; | <ul style="list-style-type: none"> •ampliação do acesso à terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda; •proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; •regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; | <ul style="list-style-type: none"> •simplificação da legislação urbanística municipal; e •tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. |

FONTE: adaptado de Pinheiro (2014, p. 60)

“O atendimento a estas diretrizes gerais da política urbana pressupõe, antes de tudo, um profundo conhecimento da nossa cidade e a articulação e fortalecimento das forças sociais favoráveis a estas mudanças tão necessárias.” é o que ensina Pinheiro (2014, p. 61).

O **Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais**, quais sejam: uma **conceitual**, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma **instrumental**, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma **institucional**, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de **regularização** fundiária dos assentamentos informais consolidados. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 61)

No que compete ao Planejamento, à legislação, à gestão e ao financiamento do desenvolvimento urbano, os autores Carvalho e Rossbach (2010, p. 63) declaram que essa dimensão fundamental do Estatuto da Cidade consolida e amplia a proposta básica da Constituição Federal de 1988, no sentido de:

[...] os municípios promoverem a devida integração entre **planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental**, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e legitimar plenamente a nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental. O reconhecimento pelos municípios de diversos processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano-ambiental

e das políticas públicas — via audiências, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e sobretudo pela prática do orçamento participativo — é tido como sendo essencial para democratizar os processos decisórios locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo das leis e políticas urbanas.

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios. A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O objetivo da política urbana é, segundo o Estatuto da Cidade, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. E retomando o que a Constituição Federal de 1998 traz expresso em seu Artigo 182, conforme já tratado:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988, art. 182).

Os autores Silva Júnior e Passos (2006, p. 8) esclarecem que:

A cidade cumpre sua função social quando se torna acessível para todos os seus cidadãos. Isto significa que os bens e equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda devem ser usufruídos por todos, independentemente de sua condição social.

Em respeito à função social da propriedade urbana, o plano diretor é a principal Lei Municipal em termos de planejamento territorial, pois o futuro deve ser planejado, principalmente quando o Município pretende auferir recursos junto ao Governo Federal, através do Ministério das Cidades.

Segundo Bernardy (2008, p. 216): “o plano diretor deveria ser elaborado por todos os municípios, pois representa um importante documento legal para orientar os rumos do desenvolvimento local e regional”

Destaca-se, portanto, a importância do Plano Diretor, independentemente de ser ou não obrigatório, pois os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e promover o adequado ordenamento territorial, planejando, controlando e parcelando o uso e ocupação do solo urbano (art. 30, CF).

3 METODOLOGIA

A metodologia trata-se do estudo detalhado da trajetória a ser seguida para atingir um determinado objetivo. Segundo Gonsalves (2001, p. 61) “metodologia significa o estudo dos caminhos a serem seguidos, incluindo os procedimentos escolhidos”.

Zanella (2012, p. 59) expõe que:

O termo metodologia tem sua origem no grego (métodos = caminho, ao longo de um caminho e lógos = estudo), ou seja, é o estudo dos caminhos a serem percorridos para se realizar uma pesquisa. Em ciências, metodologia é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno.

A metodologia científica, conforme Lakatos e Marconi (2003, p. 17):

É mais do que uma disciplina, significa introduzir o discente no mundo dos procedimentos sistemáticos e racionais, base da formação tanto do estudioso quanto do profissional, pois ambos atuam, além da prática, no mundo das ideias. Podemos afirmar que a prática nasce da concepção sobre o que deve ser realizado e qualquer tomada de decisão fundamenta-se naquilo que se afigura como o mais lógico, racional, eficiente e eficaz.

Gonsalves (2001, p. 61) esclarece que: “a questão metodológica é bem mais ampla e indica um processo de construção, um movimento que o pensamento humano realiza para compreender a realidade social.” À luz da ciência, a metodologia também é considerada distinta e se compara a outras grandes áreas do saber.

A ciência utiliza-se de um método que lhe é próprio, o método científico, elemento fundamental do processo do conhecimento realizado pela ciência para diferenciá-la não só do conhecimento comum, mas também das demais modalidades de expressão da subjetividade humana, como a filosofia, a arte e a religião (SEVERINO, 2007, p.102)

Lakatos e Marconi (2003, p. 224) explicam que:

A finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo, no que se refere aos dados obtidos. Para tal, é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que serve de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados.

Zanella (2012, p. 55) caracteriza que “Em ciências, método é a maneira, é a forma que o cientista escolhe para ampliar o conhecimento sobre determinado objeto, fato ou fenômeno. É uma série de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir determinado conhecimento.”

3.1 Pesquisa Bibliográfica

Pesquisa bibliográfica: como o próprio nome diz, se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos.

Segundo Köche (1997, p. 122) *apud* Zanella (2012, p. 80): “tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área, de dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada.”

Este tipo de pesquisa se restringe ao campo de atuação no levantamento e na discussão da produção bibliográfica existente sobre o tema.

O processo de pesquisa envolve a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto (GIL, 2007, p. 60).

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, a autora Zanella (2012, p. 80) explica a classificação adotada pelo autor Gil (2007), expondo que as pesquisas se dividem em dois grandes grupos: no primeiro grupo, tem-se as pesquisas bibliográfica e documental, “que se utilizam de fontes de papel”; e no segundo grupo, “encontramos pesquisas que se utilizam de fontes de gente”, isto é, “dependem de informações transmitidas pelas pessoas.”

Recorrendo à obra do autor, foi possível destacar que essa classificação não pode ser considerada de forma rígida, já que muitas vezes, as pesquisas “não se enquadram facilmente num ou noutro modelo” (GIL, 2007. p. 68).

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 183):

Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.

A pesquisa bibliográfica foi empregada neste trabalho porque constitui uma parte da pesquisa descritiva, utilizada para recolher informações e conhecimento prévio acerca do problema, ensejando a busca por resposta e melhor aprendizado sobre o tema. Por ser de natureza teórica, essa pesquisa bibliográfica tornar-se obrigatória para tomar conhecimento sobre a produção científica existente.

3.2 Pesquisa Documental

Semelhante à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental se utiliza de fontes documentais, isto é, fontes de dados secundários.

Os dados documentais, de natureza quantitativa e/ou qualitativa, podem ser encontrados junto à empresa [dados secundários internos] como os relatórios e manuais da organização, notas fiscais, relatórios de estoques, de usuários, relatório de entrada e saída de recursos financeiros, entre outros, e externos, como as publicações [censo demográfico, industrial] e resultados de pesquisas já desenvolvidas. (ZANELLA, 2012, p. 82)

A pesquisa documental é caracterizada pela busca e interpretação de informações em documentos, sendo tratada como uma análise primária, já que se constitui como uma base rica e estável de dados. Desta forma, depreende-se a importância dos fenômenos em qualquer estudo de natureza histórica.

De acordo com Leite (2008, p. 53):

Esse tipo de pesquisa é usado comumente e especificamente para colher dados e informações importantes na descrição de fatos ocorridos, de usos e costumes de povos, grupos e indivíduos, ou na apresentação do que foi descrito em documentos literários, científicos e culturais e geral. A pesquisa documental não se confunde com a histórica, pois esta se refere mais a fatos, pessoas, tempo e espaços do passado.

Os documentos podem ser encontrados em arquivos públicos ou privados, como em organizações particulares, em arquivos de entidades educacionais e/ou científicas. O pesquisador se depara com dois tipos de pesquisa quando analisa documentos científicos: primários e secundários. Aqueles englobam resultados novos de pesquisa enquanto estes apresentam repetição de informações.

Segundo Medeiros (2008, p. 35):

A documentação direta compreende ainda a observação direta intensiva, cuja modalidade mais utilizada é a entrevista. Faz parte da observação direta extensiva o uso de formulários, testes, questionários, história de vida (estudo de caso).

Segundo Zanella (2012, p. 82): “Em função da natureza dos documentos – qualitativos ou quantitativos – o planejamento, a execução e a interpretação dos dados seguem caminhos diferentes, respeitando as particularidades de cada abordagem.”

A pesquisa documental foi utilizada nesta pesquisa para compreender as etapas do processo de regularização fundiária, bem como legislação por trás dos procedimentos e gestão.

Os documentos consultados foram a Constituição Federal de 1988 para extrair os dados referentes ao papel do município e sua autonomia. Essas informações foram necessárias para conceituar o bairro no contexto municipal. Além das legislações que tratam sobre o saneamento básico e suas características, principalmente a Lei nº 11.445/2007, que estabelece o Plano Nacional de Saneamento Básico. Essa legislação foi importante para pesquisa para compreensão das diretrizes e do conjunto de serviços, infraestruturas e instalações que um município precisa adotar, tais como: abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais.

A cartilha sobre o Plano Diretor também foi consultada para apropriação de alguns conceitos. Esse material está disponibilizado para consulta na página da internet da Prefeitura Municipal de São José dos Campos e foi útil para entendimento da importância do planejamento no município, incluindo a visão orçamentária que foi referenciada na revisão bibliográfica desta pesquisa.

3.3 Pesquisa Descritiva

Como o próprio nome já diz, tem o objetivo de “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 100). A função da pesquisa descritiva é que ela fornece um amplo diagnóstico do problema motivador da pesquisa.

De acordo com Bonat (2009, p.12):

A pesquisa descritiva não tem como objetivo a proposição de soluções, mas sim, a descrição de fenômenos. Isso não significa que nessa modalidade de pesquisa não exista interpretação ou aprofundamento. [...] o objeto é analisado de forma a penetrar em sua natureza, descrevendo todos os seus lados e características.

Na concepção de Gil (2007, p. 28): “a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.”

Consoante os autores Prodanov e Freitas (2013, p. 52):

Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador. Procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos. Assim, para coletar tais dados, utiliza-se de técnicas específicas, dentre as quais se destacam a entrevista, o formulário, o questionário, o teste e a observação.

São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Gil (2007, p. 28) explica seu ponto de vista ao afirmar que:

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre as variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Por outro lado, há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais a aproximar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

Nas pesquisas descritivas, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles, ou seja, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador.

Prodanov e Freitas (2013, p. 52-53) evidenciam que:

Incluem-se, entre as pesquisas descritivas, a maioria daquelas desenvolvidas nas ciências humanas e sociais, como as pesquisas de opinião, mercadológicas, os levantamentos socioeconômicos e psicossociais. Podemos citar, como exemplo, aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo: distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade, estado de saúde física e mental; as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus moradores, o índice de criminalidade; as que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população, bem como descobrir a existência de associações entre variáveis, por exemplo, as pesquisas eleitorais, que indicam a relação entre preferência política partidária e nível de rendimentos e/ou escolaridade.

Gil (2007, p. 28) também conclui que: “As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos, etc.”

A pesquisa qualitativa é descritiva. Segundo artigo publicado na Revista de Administração de Empresas, Godoy (1995, p. 62) explica que:

A palavra escrita ocupa lugar de destaque nessa abordagem, desempenhando um papel fundamental tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados. Rejeitando a expressão quantitativa, numérica, os dados coletados aparecem sob a forma de transcrições de entrevistas, anotações de campo, fotografias, videoteipes, desenhos e vários tipos de documentos. Visando à compreensão ampla do fenômeno que está sendo estudado, considera que todos os dados da realidade são importantes e devem ser examinados. O ambiente e as pessoas nele inseridas devem ser olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo.

Zanella (2012, p. 80) expõe que:

Os fenômenos são estudados a partir do olhar do pesquisador, de sua teoria, e os fenômenos sociais não são passíveis de serem estudados numa espécie de “laboratório” e serem manipulados e controlados. Neste sentido, o fenômeno social passa ser estudado como método, seguindo procedimentos de coleta e análise, buscando o pesquisador se afastar do objeto e de suas impressões pessoais. É um tipo de estudo muito utilizado em Administração Pública, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno.

Para Triviños (1987, p. 112): “os estudos descritivos podem ser criticados porque pode existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos. Estes fogem da possibilidade de verificação através da observação.”

Quando o estudo é de caráter descritivo e o que busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada, portanto a pesquisa descritiva foi utilizada neste trabalho, para entender o fenômeno mediante a utilização de técnicas padronizadas de observação.

3.4 Procedimentos da Pesquisa do Estudo de Caso

Lakatos e Marconi (2003, p. 221) afirmam que: “A especificação da metodologia da pesquisa “é a que abrange maior número de itens, pois responde, a um só tempo, às questões como, com quê, onde, quanto.”

Além disso, em função do tempo destinado para elaboração desta pesquisa, buscou-se alcançar os objetivos propostos mediante a realização de uma pesquisa de natureza aplicada a um estudo de caso, utilizando-se a pesquisa descritiva, bibliográfica e de documento, cuja forma de abordagem será qualitativa.

De acordo com Rodrigo (2008, p. 3; 8):

O Estudo de Caso evidencia-se como um tipo de pesquisa que tem sempre um forte cunho descritivo. O estudo de caso possui características de pesquisa qualitativa e tem a finalidade de analisar profundamente um fenômeno, podendo ser realizado dentro de uma organização.

Severino (2007, p. 120) diz:

Trata-se de uma pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral.

Baptista e Campos (2007, p. 238) complementam:

O estudo de caso é um meio de se fazer ciência, principalmente quando à natureza do fenômeno observado é multideterminada e interessa conhecer de modo profundo e abrangente a singularidade de dada situação, mesmo que, em última instância, se busque um conhecimento que, de alguma maneira ou em alguns aspectos, possa ser generalizável.

O estudo de caso é basicamente constituído de pesquisas sociais que visam o desenvolvimento de pessoas e processos, aperfeiçoando o conjunto de relações necessárias para a formação de crenças e valores numa sociedade.

Boaventura (2004) *apud* Prodanov e Freitas (2013, p. 60) descreve que: “O estudo de caso possui uma metodologia de pesquisa classificada como Aplicada, na qual se busca a aplicação prática de conhecimentos para a solução de problemas sociais”.

Pádua (2004, p. 74) comenta:

É uma abordagem que considera qualquer unidade social como um todo. Quase sempre esta abordagem inclui o desenvolvimento dessa unidade, que pode ser uma pessoa, uma família ou outro grupo social, um conjunto de relações ou processos (como crises familiares, ajustamento à doença, formação de amizade, invasão étnica de uma vizinhança etc.) ou mesmo toda uma cultura.

Ressalta-se que o estudo de caso está intrinsecamente relacionado à ciência e a todas as suas propriedades cognitivas. Sobre o papel do pesquisador nesse contexto:

O pesquisador não pretende intervir sobre a situação, mas dá-la a conhecer tal como ela lhe surge. Pode utilizar vários instrumentos e estratégias. Entretanto, um Estudo de Caso não precisa ser meramente descritivo. Pode ter um profundo alcance analítico, pode interrogar a situação. Pode confrontar a situação com outras já conhecidas e com as teorias existentes. Pode ajudar a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação. As características ou princípios associados ao estudo de caso se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa. (RODRIGO, 2008, p. 8)

A definição desse tipo de pesquisa científica é complementada por Severino (2007, p. 120), que afirma:

Trata-se de uma pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral.

O autor Yin (2005, p. 22) evidencia que: “O Estudo de Caso é um método de pesquisa que utiliza, geralmente, dados qualitativos, coletados a partir de eventos reais, com o objetivo de explicar, explorar ou descrever fenômenos atuais inseridos em seu próprio contexto.”

Gil (2007, p. 113) complementa essa ideia, destacando que:

É um procedimento metodológico que enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade, centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

O Estudo de Caso permite conhecer um contexto de maneira mais profunda, visto que, segundo Yin (2005, p. 25): “Caracteriza-se por ser um estudo detalhado e exaustivo de poucos, ou mesmo de um único objeto, fornecendo conhecimentos profundos.”

Trata-se, contudo, de uma metodologia válida, conforme se depreende da conceituação de Yin, nas situações em que as questões a serem respondidas são do tipo “como?” ou “por que?”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e em situações nas quais o foco se encontra em fenômenos complexos e contemporâneos, no contexto da vida real.

Para Voss *et al* (2002, p. 195), o Estudo de Caso é descrito como:

[...] uma história de um fenômeno passado ou atual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados.

O autor Miguel (2007, p. 217) evidencia que:

A realização de um Estudo de Caso não é uma tarefa fácil, exige bastante tempo e dedicação do pesquisador, e frequentemente os trabalhos são sujeitos a críticas em função de limitações metodológicas na escolha dos casos, análise dos dados e geração de conclusões suportadas pelas evidências

Gonsalves (2001, p. 66-67) também reforça essas especificidades do Estudo de Caso ao afirmar que:

[...] é o tipo de pesquisa que privilegia um caso particular, uma unidade significativa, considerada suficiente para análise de um fenômeno. É importante destacar que, no geral, o estudo de caso, ao realizar um exame minucioso de uma experiência, objetiva colaborar na tomada de decisões sobre o problema estudado, indicando as possibilidades para sua modificação.

De acordo com Yin (2005, p. 32), o estudo de caso “é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência.”

Gil (2007, p. 58) esclarece que o estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores sociais, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como:

a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;

b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e

c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Os autores Raupp e Beuren (2013, p. 84) também compartilham da mesma linha de pensamento de Gil, porém fazem um alerta para a limitação do estudo de caso no que se refere à generalização de seus resultados:

Percebe-se que esse tipo de pesquisa é realizado de maneira mais intensiva, em decorrência de os esforços dos pesquisadores concentrarem-se em determinado objeto de estudo. No entanto, o fato de relacionar-se a um único objeto ou fenômeno constitui-se em uma limitação, uma vez que seus resultados não podem ser generalizados a outros objetos ou fenômenos.

Contudo, a fim de atingir os objetivos proposta por esta pesquisa, buscou-se utilizar o estudo de caso porque sua característica principal é concentrar em um único objeto ou fenômeno e aprofundar os conhecimentos a respeito, tentando compreender e descrever, segundo o método científico que representa, a dinâmica do contexto real.

O município de São José dos Campos foi selecionado para ser o objeto do estudo, porque o pesquisador além de residir na cidade, participa das reuniões, fóruns e mutirões nos bairros que estão em desenvolvimento e em pleno processo de regularização fundiária. Deste modo, por possuir uma visão mais estreita da esfera relacionada ao saneamento básico, buscou-se compreender o processo como um todo, incluindo a operacionalização das etapas do planejamento.

Os problemas discutidos na apresentação dos resultados foram amplamente divulgados na mídia e reportagens da região do Vale do Paraíba, causando grande repercussão sobre o tema da regularização de bairros. Isso também contribuiu para a escolha do tema e dos esforços para pesquisar o máximo possível de conteúdo dentro do período de estudo para composição do trabalho.

Portanto, por ser algo focado e estritamente relacionado ao contexto do município de São José dos Campos, o estudo de caso foi empregado como metodologia para levar ao resultado pretendido pela pesquisa, que é analisar como ocorre o processo de regularização dos bairros, segundo à elaboração do planejamento estratégico no município.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O município de São José dos Campos está situado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e é o mais importante polo aeronáutico e aeroespacial da América Latina. Possui uma população estimada de 703 mil habitantes, quando utilizados como base o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE para estudo demográfico.

De acordo com esses dados de procedência do Censo Brasil, o município ocupa a 28ª colocação no quesito população total quando a comparação observa os parâmetros nacionais, consoante Figura 9 a seguir:

Figura 9 – Ranking Populacional Censo Brasil



FONTE: obtido no site do IBGE – Censo Brasil 2010

Ao passo que são aplicados mais filtros para estratificar os dados do censo, essa característica de grandeza populacional se evidencia mais facilmente, pois o município ocupa

a 7ª posição no ranking do Estado de São Paulo. A Figura 10 seguinte demonstra esse resultado e elucida quais as demais cidades que possuem uma população mais acentuada no território estadual.

Figura 10 – Ranking Estadual Censo Brasil – População



FONTE: obtido no site do IBGE – Censo Brasil 2010

Ao observar a microrregião na qual o município está inserida – Região Metropolitana do Vale do Paraíba – é possível destacar que São José dos Campos ocupa a 1ª posição nesse ranking populacional, concentrando o maior número de habitantes quando comparado a outros tão importantes municípios da região como Taubaté, Jacareí e Pindamonhangaba.

A importância deste assunto para a pesquisa é a respeito da distribuição populacional no município. Afinal, ser uma das cidades mais influentes nacionalmente e reter um coeficiente habitacional tão grandioso requer planejamento estratégico urbano, a fim de garantir boas condições de convivência, assegurando requisitos padrões para saúde, educação, segurança, habitação, geração de emprego, desenvolvimento da economia, fomento de pesquisas e recursos

tecnológicos, mobilidade urbana, transporte público, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental, saneamento básico e demais serviços essenciais para a vida em sociedade.

A Figura 11 adiante resume a classificação final de São José dos Campos no Censo Brasil como um todo:

Figura 11 – Classificação Geral Ranking Censo Brasil



FONTE: obtido no site do IBGE – Censo Brasil 2010

Uma grande preocupação com esses números é com a organização territorial para distribuir de maneira funcional e equilibrada a população, sem sobrecarregar sistemas regionais nos diversos campos da saúde, educação e segurança pública. Entretanto, existem inúmeros outros desdobramentos que precisam ser estudados e principalmente planejados pelos gestores.

Isso porque um dos assuntos mais debatidos no país é a urbanização e todos os demais temas referentes à população brasileira. Por serem bastante amplos, esses temas são abordados em vários âmbitos, sendo que os conceitos mais discutidos geralmente recaem sobre superpopulações em municípios não estruturados, crescimento vegetativo, taxa de fecundidade, taxa de natalidade e mortalidade, expectativa de vida, população urbana e rural, pirâmides etárias, população economicamente ativa, transição e bônus demográfico e causas sociais que envolvem conflitos por terras.

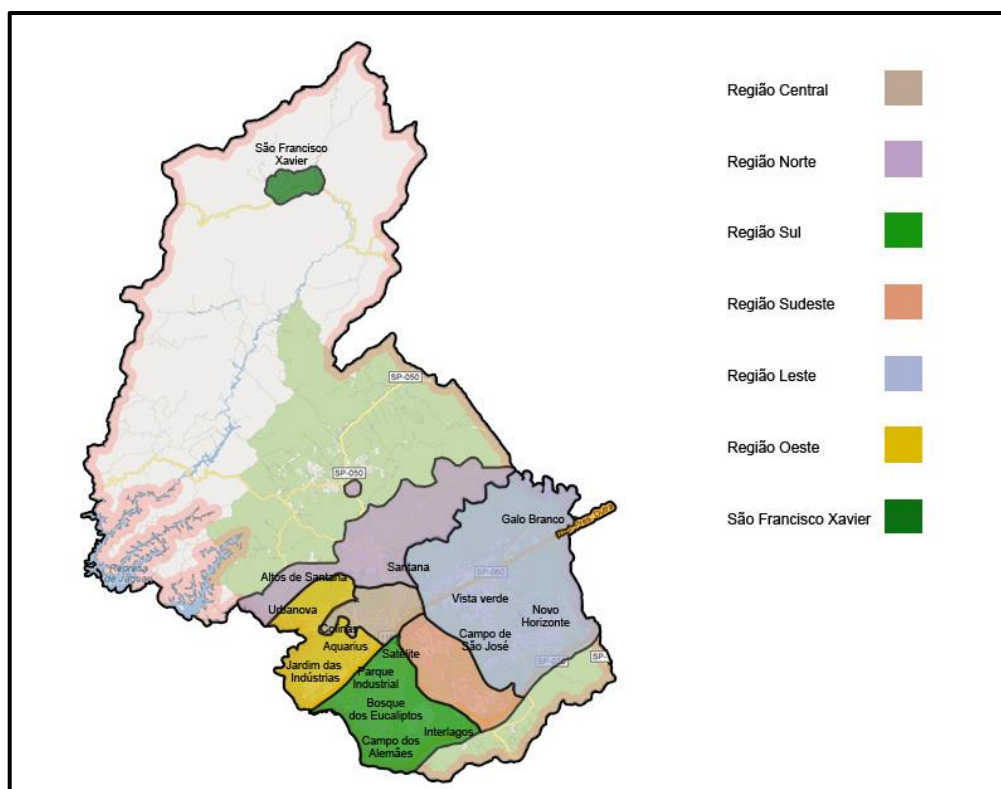
Além dos conceitos destacados acima, é de extrema importância a relação entre população e urbanização, e vale ressaltar os problemas sociais, econômicos e ambientais relacionados à falta de planejamento num município, todos oriundos de crescimento urbano desregrado e sem participação ativa da gestão pública.

Durante o curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, uma série desses temas foram tratados nas disciplinas, sendo que a cada período, era destacado um aspecto basilar para tratar sobre o papel do gestor no planejamento da vida urbana no contexto municipal. Deste modo, foi possível entender como essa mecânica influencia toda uma cidade, requerendo conhecimento sólido e habilidades analíticas para promover crescimento e desenvolvimento urbano de modo organizado e sustentável.

Diante de um município grande e com alto coeficiente populacional, deve existir um bom planejamento estratégico no que se refere à regionalização. Ou seja, planejar como serão alocados os recursos públicos para atender àquela população concentrada no mapa, de modo que ela não interfira no sistema urbanístico estruturado por uma equipe de gestores.

A Figura 12 adiante elucida uma maneira como o território do município de São José dos Campos foi distribuído geograficamente em regionais para melhor gestão dos recursos urbanísticos.

Figura 12 – Organização Territorial de São José dos Campos



FONTE: adaptado de Censo Brasil 2010 – IBGE

Ainda de acordo com o último censo Brasil realizado pelo IBGE, o município de São José dos Campos, por meio da Lei Complementar Municipal 428, de 9 de agosto de 2010 e suas posteriores alterações, inclusive a Lei Complementar nº 593 de 23 de junho de 2017, que estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo e dá outras providências, designa a regionalização de seus bairros conforme demonstrado no Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Distribuição por Regiões São José dos Campos

| REGIÃO | DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS | NÚMERO DE HABITANTES | ÍNDICE DE MORADORES POR NÚMERO DE DOMICÍLIOS |
|----------------------------------|---|-----------------------------|---|
| CENTRO | 24.690 | 72.115 | 2,9 |
| NORTE | 17.646 | 59.800 | 3,4 |
| LESTE | 46.829 | 160.990 | 3,4 |
| SUDESTE | 12.680 | 45.800 | 3,6 |
| SUL | 69.198 | 233.536 | 3,4 |
| OESTE | 13.490 | 41.163 | 3,1 |
| DISTRITO DE SÃO FRANCISCO XAVIER | 437 | 1.342 | 3,1 |

FONTE: adaptado do Censo Brasil 2010 – IBGE e estimativas IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento

A região sul que chama atenção por seus números mais altos apresenta uma composição de bairros mais tradicionalistas, representados pelos primeiros centros de desenvolvimento do município de São José dos Campos paralelamente à região central. Portanto, embora os bairros sejam mais antigos, houve certa preocupação com a estruturação dos aglomerados de habitantes, assim como uma distribuição mais uniforme dos domicílios no espaço territorial.

Isso significa que ela foi expandida de maneira planejada e embora possua maior representação demográfica em relação às demais regiões, o fato de ter ocorrido o desenvolvimento de infraestruturas basilares comportou o incremento populacional.

A região central possui uma análise bastante semelhante, porque se observa uma concentração de conglomerados de pessoas habitando em edificações coletivas, sendo que a

composição destaca a existência de muitos prédios residenciais em contrapartida às unidades unifamiliares (casas e edículas), consoante Figura 13 abaixo:

Figura 13 – Região Central São José dos Campos



FONTE: PMSJC – Prefeitura Municipal de São José dos Campos

O índice de moradores por domicílios é o menor quando se observa o conjunto como um todo, isso porque existiu o desenvolvimento das áreas circunscritas e mais periféricas. Esse tipo de fenômeno ocorre basicamente em todo grande município, cuja justificativa é a falta de espaço urbano central e o desejo do cidadão em habitar regiões menos movimentadas, mas que não deixam de oferecer uma infraestrutura boa para convivência em sociedade.

A região norte demonstrada no Quadro 7 recebeu ao longo dos anos uma grande parcela migratória de habitante do sul de Minas Gerais. Ela é composta por bairros também muito antigos e tradicionais, com características mais rurais e edificações mais voltadas para unidades unifamiliares, apresentando poucos edifícios coletivos.

A concentração de moradores nessa região representa um padrão com imóveis tipicamente residenciais, com poucos prédios comerciais e dotado de muitas áreas verdes, a maioria consideradas como APP – Área de Preservação Permanente ou ligadas à atividade pecuarista. Não obstante, não se trata de uma região esquecida no tempo e com poucos recursos; pelo contrário, possui uma riqueza cultural imensa, além de ser muito visitada e conhecida pelos parques ambientais com bastante espaço para prática de esportes, atividades artísticas e artesanais, desenvolvimento de estudos e polos de educação.

Pertencente à região norte do município, destaca-se o distrito de São Francisco Xavier, que também se apropria das mesmas características do seu entorno, equilibrando muita área verde e pequenas residências. A Figura 14 a seguir demonstra uma vista superior do distrito:

Figura 14 – Região Norte de São José dos Campos



FONTE: PMSJC – Prefeitura Municipal de São José dos Campos

É possível identificar a composição preponderante de unidades habitacionais unifamiliares, com poucos prédios comerciais e cercada por áreas verdes, muitos de caráter de preservação permanente.

Retomando os dados do Quadro 7 apresentado, a região leste também chama atenção para seu coeficiente populacional, porém ao contrário das demais já explicadas, passou por um rápido crescimento, todavia com algumas falhas no seu planejamento de urbanização.

Os bairros pertencentes à região leste do município começaram um processo de organização territorial de maneira semelhante à região sul, que devido ao seu alto número de habitantes, desde cedo precisou se preocupar em estruturar o desenvolvimento local, promovendo a construção de várias escolas, creches e unidades básicas de saúde, além de reforçar o policiamento, garantindo a segurança dos moradores.

Entretanto, a região leste de São José dos Campos priorizou a ocupação dos lotes habitacionais e expansão do comércio local, representados por vários mercados, depósitos, lojas de roupas e artefatos e rede bancária. Contudo, não houve um planejamento estratégico voltado para a área da saúde, educação e segurança, tornando a região num ponto crítico do município, que hoje tenta restabelecer os rumos do desenvolvimento estruturado e com gestão eficiente.

O Quadro 8 seguinte demonstra, de acordo com o último censo realizado, a distribuição dos domicílios pelo número de habitantes da região leste do município de São José dos Campos, evidenciando a concentração de muitos moradores, principalmente nos bairros destacados em negrito, cujo origem se deu de maneira mais recente e com alguns problemas de planejamento estratégico urbanístico, sobrecarregando a estrutura das escolas, postos de saúde e de segurança pública dos bairros vizinhos.

Quadro 8 – Distribuição Populacional Região Leste São José dos Campos

| Região | Domicílios particulares ocupados | Pessoas residentes | Moradores / domicílio | Bairro / loteamento |
|---------------|---|---------------------------|------------------------------|---|
| Leste | 521 | 1.646 | 3,2 | Residencial Vista Linda |
| Leste | 1.432 | 4.609 | 3,2 | Vila Industrial |
| Leste | 2.561 | 8.505 | 3,3 | Jardim Ismênia; Jardim Maracanã; Jardim Olímpia |
| Leste | 2.433 | 8.391 | 3,4 | Jardim Copacabana; Jardim Brasília; Jardim Universo; Jardim São Jorge; Vila Ester; Vila Tesouro; Chácara dos Eucaliptos; Rua Projetada (032); Vila Patrícia |
| Leste | 883 | 3.047 | 3,5 | Jardim Valparaíba |
| Leste | 1.198 | 3.888 | 3,2 | Vila Tatetuba |
| Leste | 571 | 1.407 | 2,5 | Conj. Res. Parque das Américas |
| Leste | 503 | 1.469 | 2,9 | Conj. Hab. Intervale |
| Leste | 301 | 984 | 3,3 | Conj. Hab. Vila Tatetuba |
| Leste | 204 | 647 | 3,2 | Conj. Res. Planalto |
| Leste | 886 | 2.183 | 2,5 | Conj. Integração |
| Leste | 113 | 487 | 4,3 | Martins Guimarães-Bairro; Faz. Pilão Arcado; Sol Nascente (025); Renascer I; Renascer II |
| Leste | 590 | 1.997 | 3,4 | Conj. Res. Jardim das Flores; Faz. Taira (parte); Faz. Honda (parte); Faz. Takanashi (parte); Terra Nova São José dos Campos |
| Leste | 779 | 2.534 | 3,3 | Eugênio de Melo; Jardim Ipê; Faz. N. Sra. da Conceição (parte); Faz. Vila Franca (parte); Faz. Toninho Ferreira (parte) |
| Leste | 350 | 1.259 | 3,6 | Jardim Itapuã |
| Leste | 4.084 | 14.385 | 3,5 | Residencial Galo Branco; Residencial Armando Moreira Righi; Res. da Ribeira; Mantiqueira I e II |

| Região | Domicílios particulares ocupados | Pessoas residentes | Moradores / domicílio | Bairro / loteamento |
|---------------|---|---------------------------|------------------------------|---|
| Leste | 116 | 412 | 3,6 | Faz. Taira (parte); Faz. Honda (parte); Faz. Takanashi (parte); Faz. N. Sra. da Conceição (parte); Faz. Vila Franca (parte); Faz. Toninho Ferreira (parte) |
| Leste | 1.699 | 6.045 | 3,6 | Jardim Santa Inês I |
| Leste | 1.578 | 5.927 | 3,8 | Jardim São José-leste; Jardim Santa Inês III; Conj. Hab. São José; Jardim Coqueiro (008); Frei Galvão |
| Leste | 2.583 | 9.232 | 3,6 | Jardim Castanheiras; Jardim Paraíso do Sol; Jardim Nova Michigan; Araújo-Ch. (002); Águas da Prata-Ch. (079) |
| Leste | 358 | 1.330 | 3,7 | Cajuru-Bairro (parte); Residencial Dom Bosco; Santa Helena (020); Jardim das Paineira I e II |
| Leste | 316 | 1.114 | 3,5 | Mato Dentro-Bairro (parte); Jd. San Rafael; Nova Michigan-Ch. II, III e IV (026) |
| Leste | 3.484 | 12.480 | 3,6 | Parque Novo Horizonte; Jardim Cerejeiras |
| Leste | 897 | 3.178 | 3,5 | Parque Nova Esperança |
| Leste | 590 | 2.114 | 3,6 | Capão Grosso-Bairro; Bica D'Água (003); Ch. Capão Grosso I (005); Castanheira II (007); Morada do Fênix (012); Santa Maria I (023) Ch. Sítio Jatai |
| Leste | 1.374 | 4.929 | 3,6 | Bom Retiro-Bairro (parte); Capão Grosso II (006); Ebenezer (010); Ch. Majestic (011); Morada do Sol (013); Portal do Céu (014); Primavera II (016); Santa Rita (024); Rec. dos Lagos (028); Jd. Sta. Lucia (033); Cambucá (036); Lucio de Oliveira Mota |
| Leste | 1.851 | 6.525 | 3,5 | Mato Dentro-Bairro; Bairrinho-Bairro; N. Sra. do Bom Retiro; Bom Retiro-Bairro (parte); Ch. Boa Esperança (004); Ch. São Vicente (009); Primavera I (015); Sta. Hermínia (021); Sítio Encantado (024); Vila Matilde (035); Fazenda Bom Retiro |
| Leste | 882 | 3041 | 3,4 | Jardim São Vicente |

| Região | Domicílios particulares ocupados | Pessoas residentes | Moradores / domicílio | Bairro / loteamento |
|---------------|---|---------------------------|------------------------------|---|
| Leste | 886 | 3003 | 3,4 | Jardim Nova Detroit |
| Leste | 1.449 | 5.080 | 3,5 | Jardim Pararangaba |
| Leste | 1217 | 4013 | 3,3 | Jardim Santa Inês II; Mirante I e II |
| Leste | 1.075 | 3.760 | 3,5 | Jardim Americano; Jardim Três José; Jardim Nova Florida, Res. Ana Maria |
| Leste | 2.267 | 8.187 | 3,6 | Campos de São José |
| Leste | 513 | 1767 | 3,4 | Cajuru - Bairro (parte); Jardim Mariana |
| Leste | 492 | 1.965 | 4 | Chácara Pousada do Vale |
| Leste | 307 | 1.063 | 3,5 | Jardim Diamante |
| Leste | 940 | 3.175 | 3,4 | Jardim Motorama |
| Leste | 2.833 | 9.596 | 3,4 | Cidade Vista Verde; Condomínio Floresta; Vilaggio D'Antonini |
| Leste | 463 | 1.313 | 2,8 | Conj. Res. JK |
| Leste | 1.099 | 3.783 | 3,4 | Ressaca-Bairro; Jardim Mariana II; Santa Cecília I (018); Santa Cecília II (019); Maravilhas do Cajuru (031), Vila Monterey, Jardim Helena |
| Leste | 151 | 520 | 3,4 | Serrote - Bairro; Serrote-Ch. (001); Recanto do Vale (017); Ch. Santa Luzia (022) |

FONTE: adaptado do Censo Brasil 2010 – IBGE e estimativas IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento

Os bairros destacados ascenderam de modo muito rápido no município, resultando no crescimento da região leste de modo não suportado pela equipe de gestão. Com isso, todos passaram por processos de regularização fundiária ou ainda estão no meio dos procedimentos, que dependem de uma série de estudos e correções para permitir a entrega de documentos de posse e certificação de condições de construção, como por exemplo o chamado auto de conclusão de obra ou na linguagem popular Certidão de Habite-se.

A princípio, esses bairros originaram-se do processo irregular de venda de grandes áreas fundiárias, fazendas e conglomerados de chácaras. Enquanto que nas demais regiões do município de São José dos Campos o progresso planejado deu origem a construções básicas para atender às demandas da educação, saúde e segurança, promovendo números maiores de escolas, creches e faculdades, unidades de saúde e hospitais, além das delegacias de polícia.

Assim, a história do surgimento desses bairros remonta a origem pautada primeiro pela venda e compra de lotes irregulares, construções sem projetos e estruturação do bairro somente com prédios residenciais e de comércio de produtos e serviços, porém sem a intervenção da gestão pública, nada foi planejamento no sentido de atendimento médico-hospitalar, formação dos alunos no ensino decente ou acesso à segurança.

Quando o processo de ocupação de áreas irregulares já está avançado, os problemas decorrentes da ausência de estrutura urbana se acentuam. Há uma explosão de cobranças por melhorias públicas, porém a própria gestão municipal se depara com dificuldades ainda maiores, porque tem consciência que é necessário implementar mudanças para assegurar a subsistência do sistema criado, contudo não é possível construir escolas, unidades de pronto atendimento médico, redes de água e esgoto, estações elétricas, além de disponibilizar profissionais competentes e aptos para atender à população que não para de crescer.

A regularização não é um processo lento quando se trabalha com planejamento. No entanto, a participação da comunidade é imprescindível, porque a suspensão das práticas irregulares de venda e compra de áreas e a criação de novos loteamentos clandestinos devem ser o primeiro passo. Deve-se primeiro corrigir as falhas estruturais das áreas já ocupadas, mas sem a colaboração da população, a gestão pública levará muito mais tempo para promover alguma mudança.

Com o surgimento de novas áreas para regularizar, alcança-se um estágio em que se atinge os limites geográficos entre regiões, incorrendo na falta de espaço para construir as estruturas públicas de ensino e saúde, por exemplo. Esse fato mais grave se evidencia em circunstâncias críticas como núcleos e comunidades provenientes de assentamentos improvisados em latifúndios particulares, perfazendo uma ocupação ilegal.

Neste aspecto, a regularização fundiária pode ser entendida como um procedimento complexo que deve abranger a regularização urbanística das áreas e lotes, com a implantação dos equipamentos públicos e infraestrutura, além da regularização ambiental, social e jurídica. É necessária a aprovação dos parcelamentos feitos informalmente, o reconhecimento dos lotes e a titulação dos ocupantes. Ou seja, o processo só estará completo com o registro definitivo dos títulos no Registro de Imóveis, conforme a Prefeitura explica em seu sítio na internet.

Em São José dos Campos, há vários loteamentos clandestinos e irregulares, que podem impactar nos investimentos imobiliários. A respeito disso, é imprescindível apurar junto à Prefeitura se um imóvel em determinado bairro apresenta características de irregularidade.

Para melhor entendimento do que vem a ser um loteamento regular, irregular e clandestino, e suas diferenças, são apresentados os conceitos a seguir no Quadro 9:

Quadro 9 – Conceitos Urbanísticos

| CONCEITO | DESCRIÇÃO | REQUISITOS / CARACTERÍSTICAS |
|----------------------------------|--|---|
| 1- Loteamento regular | É aquele que está de acordo com a legislação federal, estadual e municipal | <ul style="list-style-type: none"> - aprovado pela prefeitura; - executado segundo o projeto aprovado; - registrado no Cartório de Imóveis; |
| 2- Loteamento irregular | É aquele que possui o projeto de parcelamento aprovado, porém está em desacordo com as exigências físicas, jurídicas ou administrativas | <p>As situações de irregularidade podem ser as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - técnicas: são relativas ao cumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação sintetizados no ato de aprovação; - físicas: são relativas à implantação do loteamento e às condições de dotação de infraestrutura conforme a respectiva aprovação; - jurídicas: são relativas à garantia do direito de propriedade, inerentes à forma de aquisição, à destinação e à localização do terreno; - administrativas: são relativas às condições de registro do parcelamento e ao seu cadastro. |
| 3- Loteamento clandestino | É executado sem nenhuma licença e está em desacordo com as exigências jurídicas e administrativas, podendo também não cumprir as exigências físicas e técnicas | <p>De forma resumida, o loteamento clandestino:</p> <ul style="list-style-type: none"> - não obteve autorização (aprovação) da Prefeitura para a implantação; - ausência de infraestrutura como rede de água, rede de esgoto, drenagem das águas pluviais etc.; - ausência de planejamento adequado de ruas, praças, áreas públicas; - não possui reserva de áreas para escolas, lazer e posto de saúde pois o loteador não deixou área reservada para esse fim; - lotes com tamanhos diversos e que não obedecem ao limite legal; - suas ruas não obedecem aos limites de largura e declividade permitida; - os proprietários dos lotes na maioria só possuem contrato de compra e venda que não foi possível registrar no Cartório de Imóveis. |

FONTE: adaptado da Lei Complementar Municipal 428, de 9 de agosto de 2010. Disponível em www.sjc.sp.gov.br

Retomando o conteúdo apresentado no Referencial Teórico desta pesquisa, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entende-se por assentamentos irregulares ou aglomerados subnormais, o conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), em sua maioria carentes de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostos, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE, 2010, p. 18)

Ainda segundo o IBGE, os assentamentos irregulares ou aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade

de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, áreas invadidas, loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente, favelas, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. (IBGE, 2010, p. 18)

Outros inúmeros problemas estruturais destes bairros e loteamentos irregulares reportam a ausência de saneamento básico, com a distribuição de água potável, além do afastamento, coleta e tratamento dos esgotos gerados. Esse assunto é tão importante para um município, que virou há muitos anos premissa básica para cumprimento da legislação federal no que compete a toda a infraestrutura que um território precisa adotar e desenvolver para garantir condições mínimas de saúde pública.

O saneamento no Brasil é regulamentado pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece o Plano Nacional de Saneamento Básico. Essa legislação determina diretrizes para o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de: abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais.

Consoante o Artigo 3º desta Lei Federal nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, os serviços públicos de saneamento básico são definidos como:

I – **saneamento básico**: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) **abastecimento de água potável**: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) **esgotamento sanitário**: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) **drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Segundo o relatório de pesquisa em saneamento básico em áreas irregulares desenvolvido pelo Instituto Trata Brasil – ITB, que é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e que tem como objetivo coordenar uma ampla mobilização nacional para que o País possa atingir a universalização do acesso à coleta e ao tratamento de esgoto:

Nos assentamentos irregulares, tais como em favelas, onde os serviços públicos de saneamento básico são inexistentes ou precários, são frequentes as situações de reservação inadequada de água em recipientes e baldes, poços e fossas rudimentares, esgoto a céu aberto e acúmulo de lixo, além de situações de desabamentos de moradias localizadas em áreas de risco. Todos esses fatores contribuem para maior vulnerabilidade social e susceptibilidade dessa população a problemas de saúde pública, assim como contaminação do meio ambiente (ITB, 2016, p. 16)

Além disso, também é comum encontrar nessas áreas, situações de ligações clandestinas às redes de abastecimento de água. As ligações clandestinas resultam, entre outros, em possibilidade de contaminação da água distribuída nas redes públicas, além de maiores perdas de água, sejam físicas ou financeiras. Já os esgotos dessas áreas, em geral, são lançados diretamente em córregos, a céu aberto ou em fossas rudimentares.

O principal objetivo do saneamento é a promoção da saúde do homem, visto que muitas doenças podem se proliferar devido a ausências desse serviço. Destarte, pode-se estabelecer como consequência da falta de saneamento básico: riscos à saúde da população em função da má qualidade da água, destino inadequado do lixo, má deposição de dejetos e ambientes poluídos fatores cruciais para proliferação de doenças, tais como: Leptospirose, Disenteria Bacteriana, Esquistossomose, Febre Tifoide, Cólera, Parasitóides, além do agravamento das epidemias tais como a Dengue. (EOS, 2018)

Em estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil em 2018 nos 100 maiores municípios do país, constatou que 90% dos esgotos em áreas irregulares não são coletados nem tratados. Ademais, os serviços de abastecimento de água não chegam nesses locais. Portanto, a água que chega vem de furto através de ligações clandestinas.

Os impactos dessa situação são alarmantes: esgotos correndo a céu aberto, ligações ilegais na canalização que contaminam a água e lixo sendo jogado em locais inapropriados. Estes, são cenários que contribuem tanto para a proliferação de doenças quanto para a desigualdade social.

As habitações em áreas irregulares, os vazios urbanos e o rápido crescimento populacional dificultam o acesso aos serviços básicos. A falta de planejamento atinge diversas camadas da população, porém, as classes de baixa renda são as mais afetadas.

Em geral, as áreas irregulares, com riscos de deslizamentos e inundações, são excluídas do planejamento, visto a dificuldade técnica para levar esse serviço. Dessa forma, criam-se barreiras para a implantação do saneamento básico e comprometem parte da população a conviver frente às dificuldades e desigualdades.

O Instituto Trata Brasil divulgou o novo Ranking do Saneamento Básico – 100 Maiores Cidades do Brasil que aborda novamente os indicadores de água e esgotos com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), divulgado anualmente pelo Ministério das Cidades, e que reúne informações fornecidas pelas empresas prestadoras dos serviços nessas cidades. Os dados consultados são de 2016, os últimos publicados pelo Ministério das Cidades.

De acordo com a Tabela 1 abaixo, o município de São José dos Campos está entre os grandes destaques, ocupando a 7ª posição no país no ano de 2018.

Tabela 1 - Ranking dos 20 melhores municípios em saneamento

| Município | UF | Ranking 2018 | População Total (IBGE) | Indicador de atendimento total de água (%) | Indicador de atendimento urbano de água (%) | Indicador de atendimento total de esgoto (%) | Indicador de atendimento urbano de esgoto (%) | Indicador de esgoto tratado por água consumida (%) | Investimento 5 anos (Milhões R\$/ano) | Investimento médio anual por habitante (R\$ und.) | Indicador perdas no faturamento 2016 (%) | Indicador perdas na distribuição 2016 (%) |
|------------------------|----|--------------|----------------------------|--|---|--|---|--|---------------------------------------|---|--|---|
| Franca | SP | 1 | 344.704 | 99,97 | 100,00 | 99,62 | 100,00 | 98,03 | 325,99 | 189,14 | 12,73 | 25,85 |
| Cascavel | PR | 2 | 316.226 | 99,99 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 94,57 | 175,92 | 111,26 | 20,66 | 33,53 |
| Uberlândia | MG | 3 | 669.672 | 100,00 | 100,00 | 97,23 | 100,00 | 76,44 | 266,05 | 79,46 | 21,57 | 25,20 |
| Vitória da Conquista | BA | 4 | 346.069 | 100,00 | 100,00 | 83,56 | 93,33 | 86,36 | 131,36 | 75,92 | -10,58 | 19,76 |
| Maringá | PR | 5 | 403.063 | 99,99 | 100,00 | 99,99 | 99,99 | 99,08 | 167,95 | 83,34 | 12,20 | 24,75 |
| Limeira | SP | 6 | 298.701 | 97,02 | 100,00 | 97,02 | 100,00 | 100,00 | 82,07 | 54,95 | 10,89 | 15,57 |
| São José dos Campos | SP | 7 | 695.992 | 100,00 | 100,00 | 97,33 | 99,35 | 92,20 | 380,51 | 109,34 | 26,56 | 35,51 |
| Taubaté | SP | 8 | 305.174 | 100,00 | 100,00 | 97,03 | 99,17 | 91,11 | 62,53 | 40,98 | 25,52 | 35,96 |
| São José do Rio Preto | SP | 9 | 446.649 | 93,93 | 100,00 | 93,93 | 100,00 | 87,57 | 186,41 | 83,47 | 23,92 | 32,00 |
| Uberaba | MG | 10 | 325.279 | 99,80 | 100,00 | 98,50 | 99,50 | 60,79 | 136,78 | 84,10 | 24,07 | 30,33 |
| Campina Grande | PB | 11 | 407.754 | 99,98 | 100,00 | 89,51 | 93,90 | 99,89 | 23,88 | 11,71 | -1,89 | 24,53 |
| Santos | SP | 12 | 434.359 | 99,99 | 100,00 | 99,88 | 99,95 | 97,63 | 108,45 | 49,93 | 18,73 | 17,25 |
| Londrina | PR | 13 | 553.393 | 99,99 | 100,00 | 99,99 | 99,99 | 89,23 | 296,32 | 107,09 | 39,59 | 34,90 |
| Ponta Grossa | PR | 14 | 341.130 | 99,99 | 100,00 | 99,99 | 99,99 | 86,71 | 109,16 | 64,00 | 23,78 | 40,29 |
| Petrolina | PE | 15 | 337.683 | 100,00 | 100,00 | 71,73 | 96,19 | 67,81 | 159,93 | 94,72 | 30,40 | 39,97 |
| Piracicaba | SP | 16 | 394.419 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 224,86 | 114,02 | 52,62 | 55,59 |
| Curitiba | PR | 17 | 1.893.997 | 100,00 | 100,00 | 99,99 | 99,99 | 92,93 | 693,76 | 73,26 | 29,06 | 39,46 |
| Campinas | SP | 18 | 1.173.370 | 97,85 | 99,60 | 90,87 | 92,46 | 67,98 | 551,41 | 99,99 | 12,56 | 21,59 |
| Niterói | RJ | 19 | 497.883 | 100,00 | 100,00 | 94,78 | 94,78 | 100,00 | 158,77 | 63,78 | 20,03 | 33,10 |
| Jundiaí | SP | 20 | 405.740 | 98,23 | 99,50 | 98,23 | 99,50 | 100,00 | 235,30 | 115,98 | 33,67 | 42,08 |
| Indicador médio | | | 404.402¹ | 99,34 | 99,93 | 95,99 | 98,27 | 89,17 | 171,93¹ | 84,55² | 24,62 | 32,97 |

FONTE: adaptado de ITB – Ranking do Saneamento (2018, p. 92)

São José dos Campos é uma das cidades com melhor índice de saneamento básico do Brasil e já ocupou a 3ª posição no ranking de 2017. Diante de sua grandeza populacional, que atinge quase 700 mil habitantes, tem 99,96% de atendimento de água, 96,12% das residências têm esgoto coletado e 94% do esgoto é tratado. Isso só foi possível em virtude de investimento

do município para serviço de água e esgoto, somando R\$ 413 milhões nos 5 anos (2011-2015) anteriores à pesquisa levantada pelo Instituto Trata Brasil.

Não é porque o município está bem posicionado no ranking nacional em abastecimento que não existem problemas nesta área. A região leste de São José dos Campos, que recebeu o destaque desta pesquisa por concentrar um grande número de bairros em processo de regularização, detém um rol de problemas para levar saneamento básico à população local, visto que a gestão pública deve planejar as ações para controlar novas irregularidades ao passo que promove o desenvolvimento estruturado.

Em razão do planejamento estratégico para conter irregularidades e implementar as ações para consolidar o plano de desenvolvimento urbanístico do município de São José dos Campos, a gestão pública instituiu o Alvará Especial de Construção, que se destina à construção ou à ampliação de residência unifamiliar em loteamentos que estejam em processo de regularização fundiária atendendo aos parâmetros da Lei 373/08, que autoriza construções desde que os terrenos estejam fora da área de proteção permanente e de risco e não sejam edificadas em terreno com distância menor que 15 metros das estradas municipais.

Foi realizado um levantamento de bairros regularizados pela gestão pública, conforme Quadro 10 a seguir, perfazendo um total de 3.760 lotes regularizados:

Quadro 10 – Bairros que passaram por regularização em São José dos Campos

| Bairro | Regularizado no registro de imóveis | Título de posse entregue aos moradores | Quantidade de lotes regularizados |
|---------------------------|-------------------------------------|--|-----------------------------------|
| 1- Recanto dos Eucaliptos | 31/07/2013 | 19/10/2013 | 85 |
| 2- Santa Rita | 05/07/2013 | 07/12/2013 | 112 |
| 3- Jardim Primavera IA | 07/08/2013 | 23/11/2013 | 85 |
| 4- Jardim Primavera IB | 19/09/2013 | 23/11/2013 | 206 |
| 5- Portal do Céu | 26/09/2013 | 07/12/2013 | 224 |
| 6- Jardim Nova Michigan 2 | 27/12/2013 | 29/03/2014 | 199 |
| 7- Jardim dos Coqueiros | 26/05/2014 | 28/06/2014 | 326 |
| 8- Vila Abel | 14/08/2014 | 14/08/2014 | 24 |
| 9- Cidade Jardim | 23/07/2014 | 23/07/2014 | 163 |
| 10 - Chácaras Araújo II | 16/09/14 | 08/11/14 | 373 |

| Bairro | Regularizado no registro de imóveis | Título de posse entregue aos moradores | Quantidade de lotes regularizados |
|--|--|---|--|
| 11 - Rua Vicente Leporace, na Vila Dirce | 02/12/2014 | 02/12/2014 | 37 |
| 12 - Santa Hermínia | 09/10/2014 | 28/02/2015 | 867 |
| 13- Vila Matilde 1 e 2 | 13/06/2015 | 13/06/2015 | 78 |
| 14- Altos do Caetê | 02/10/2015 | 02/10/2015 | 101 |
| 15 - Santa Helena | 29/11/2015 | 29/11/2015 | 119 |
| 16 - Chácaras Araújo I | 11/12/2015 | 27/02/2016 | 268 |
| 17 - Boa Esperança I | 29/12/2015 | 30/04/2016 | 63 |
| 18- Boa Esperança II | 29/12/2015 | 30/04/2016 | 101 |
| 19- Boa Esperança III | 29/12/2015 | 30/04/2016 | 91 |
| 20- Jardim Santa Maria III | 26/02/2016 | 25/06/2016 | 153 |
| 21 - Jardim Santa Maria V | 23/02/2016 | 25/06/2016 | 85 |

FONTE: adaptado da PMSJC – Secretaria de Gestão Habitacional e Obras

Para alcançar esse estágio de regularização fundiária, foi necessário passar por três importantes fases. A seguir, são descritas as etapas deste processo, que envolve toda a caracterização das fases de regularização fundiária de interesse específico promovido pelo loteador e ou adquirente de lotes.

A gestão pública é a responsável por analisar os documentos e desempenhar as visitas técnicas e implementação das políticas para desenvolvimento dos bairros a serem regularizados. Para tanto, a apresentação do levantamento planialtimétrico e cadastral é o primeiro passo que a gestão pública participa, na qual consiste no protocolo pelo interessado, por meio de processo administrativo, do levantamento planialtimétrico e cadastral, acompanhado de matrícula atualizada da gleba, para definição do projeto de regularização fundiária e das obras de infraestrutura.

Em seguida, ocorre a análise do projeto fundiário, o que compreende a análise técnica do projeto de regularização fundiária do loteamento, bem como dos projetos de obras de infraestrutura, envolvendo várias Secretarias Municipais no processo de regularização fundiária, a saber: Secretaria de Regularização Fundiária, Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade, Mobilidade Urbana, Gestão Habitacional e Obras e Proteção ao Cidadão. O

projeto também deverá ser submetido à análise na Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB quando necessário e cumpridas as exigências que este órgão fizer, tais como licenças ambientais para construção em áreas verdes.

Na terceira parte do processo, ocorre a aprovação do projeto de regularização fundiária do loteamento e do cronograma de obras de infraestrutura complementares e de eventuais compensações urbanísticas e ambientais pelas Secretarias envolvidas. Se houver inquérito civil instaurado relativo ao loteamento, poderá ser formalizado um Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público após a aprovação para efeito do cumprimento do referido cronograma de obras e posterior encerramento do inquérito.

Adiante, segue-se para a etapa de cadastro municipal, que consiste no envio do projeto para o Cadastro Imobiliário Municipal para cadastramento individual de cada lote e numeração oficial, que está bastante atrelada à última fase pertinente ao Registro, que compreende a apresentação no Registro de Imóveis do projeto de regularização fundiária do loteamento acompanhado de todos os documentos produzidos, licenciamentos, plantas e memoriais de cada lote, vias de circulação e laudos de aprovação, para obtenção do registro do loteamento com abertura de matrícula para cada lote.

O Quadro 11 seguinte apresenta a descrição das etapas intermediárias correspondentes à primeira fase do levantamento documental e do projeto planialtimétrico do bairro a ser regularizado. Como se trata de processo complexo, há a inter-relação entre vários órgãos do município, visto que cada área possui uma diretriz específica para atendimento à sociedade, o que abrange desde as secretarias municipais da própria Prefeitura quanto os demais órgãos responsáveis pelo saneamento básico, energia elétrica, segurança pública, financiamento imobiliário, licença ambiental, sociedade amigos do bairro e poder legislativo e judiciário.

Quadro 11 – Fase 1 da Regularização Fundiária

| 1ª Fase - Pesquisa documental e caracterização física e topográfica da área | |
|--|---|
| Etapa | Descrição |
| Levantamento planialtimétrico e cadastral | Compreende a elaboração do levantamento planialtimétrico e cadastral do perímetro ocupado pelo loteamento classificado em ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares |

| 1ª Fase - Pesquisa documental e caracterização física e topográfica da área | |
|--|--|
| Etapa | Descrição |
| Pesquisa documental | Compreende a pesquisa junto aos Cartórios de Registro para localizar confrontantes e proprietário tabular; bem como a realização de pesquisas junto ao Fórum e a Promotoria de Justiça sobre a titularidade dos confrontantes |
| Lei autorizativa | Compreende a preparação de planta planialtimétrica e memorial descritivo do loteamento para envio do projeto de lei à Câmara Municipal que autoriza a PMSJC a promover a regularização |
| Demarcatória | Compreende a elaboração do auto de demarcação e seu ingresso no Cartório de Registro para abertura de matrícula do perímetro do loteamento e ou sua averbação. Esta fase atualmente só se aplica quando o loteamento não tem matrícula da gleba original registrada. |

FONTE: adaptado da PMSJC – Secretaria de Gestão Habitacional e Obras

O Quadro 12 abaixo apresenta a descrição das etapas intermediárias correspondentes à segunda fase do desenvolvimento dos projetos urbanísticos do bairro a ser regularizado.

Quadro 12 – Fase 2 da Regularização Fundiária

| 2ª Fase - Desenvolvimento dos projetos urbanísticos | |
|--|--|
| Etapa | Descrição |
| Análise das Secretarias e órgãos pertinentes | Compreende a elaboração do cadastro social por meio da coleta dos documentos pessoais e imobiliários, bem como a análise técnica das Secretarias Municipais envolvidas no processo de regularização, especialmente Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade, Secretaria de Proteção ao Cidadão, Mobilidade Urbana e Gestão Habitacional e Obras, para definição do projeto de regularização fundiária do loteamento. |
| Elaboração do projeto urbanístico | Desenvolvimento das plantas e dos memoriais dos lotes, das ruas e das áreas públicas do loteamento. |
| Grupo Especial de Trabalho - GET | Consiste na reunião do Grupo Especial de Trabalho - GET para anuência do projeto de regularização fundiária, previamente analisado pelas Secretarias Municipais, para a emissão de Laudo Conclusivo e respectivo Termo de Regularização Urbanística e Ambiental. |
| Registro | Consiste na apresentação ao Registro de Imóveis do projeto de regularização do loteamento acompanhado de todos os documentos produzidos, licenciamentos, plantas e memoriais de cada lote, vias de circulação e laudos de aprovação, para obtenção do registro do loteamento com abertura de matrícula para cada lote. |

| 2ª Fase - Desenvolvimento dos projetos urbanísticos | |
|--|---|
| Etapa | Descrição |
| Cadastro Municipal | Consiste no envio do projeto para cadastramento dos lotes e numeração oficial dos mesmos junto ao Cadastro Imobiliário Municipal. |

FONTE: adaptado da PMSJC – Secretaria de Gestão Habitacional e Obras

O Quadro 13 abaixo apresenta a descrição das etapas intermediárias correspondentes à última fase do processo de regularização fundiária, representado pelo ato de emissão do título de posse e entrega ao morador legitimado.

Quadro 13 – Fase 3 da Regularização Fundiária

| 3ª fase - Legitimação de Posse | |
|--|--|
| Etapa | Descrição |
| Planilha de dados dos adquirentes de lotes legitimados | Compreende a confecção da planilha de dados dos adquirentes de lotes legitimados e seu envio para o Cartório de Registro, à Divisão de Avaliação e Atendimento de Demanda do Programa Habitacional (DAAD-SH) e ao Cadastro Municipal (SCI), para busca de titularidade |
| Termo de Legitimação de Posse | Após as buscas será confeccionado do Termo de Legitimação de Posse nos casos permitidos na lei 11.977/09 |
| Entrega de Títulos | Consiste na entrega dos títulos de posse aos munícipes legitimados. |

FONTE: adaptado da PMSJC – Secretaria de Gestão Habitacional e Obras

Como foi apresentado nos quadros acima, embora o processo de regularização seja complexo e necessite da participação conjunta de vários órgãos interessados e dos moradores do bairro, ele é factível e resulta numa conquista para a sociedade, visto que com a regularização desses locais, o município melhora seus índices de atendimento relacionados ao saneamento básico, assegurando a preservação da saúde pública, mediante a coleta e tratamento de esgotos adequados. Além disso, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, assim como a drenagem de águas pluviais colaboram também para evitar a contaminação por doenças oriundas de enchentes.

A pesquisa conseguiu apurar durante a fase de levantamento de dados e observação a existência de uma nova relação de bairros no município de São José dos Campos que estão em pleno processo de regularização fundiária. Ou seja, encontram-se numa das três fases supracitadas, aguardando novas etapas para execução dos serviços.

O próximo Quadro 14 demonstra quais são os bairros em fase de regularização fundiária pela gestão municipal, bem como a lei que assegurou essa classificação, permitindo a construção de moradia mediante Alvará Especial de Construção, de acordo com a Lei Complementar nº 373/08 de 16/09/2008

Quadro 14 – Relação de Bairro em Processo de Regularização Fundiária

| EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | |
|---|-------------------------------------|
| BAIRRO | LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL |
| Com permissão para construção de moradia mediante Alvará Especial de Construção (LC 373/08) | |
| Jardim dos Coqueiros II | LC nº 564 de 29/04/2015 |
| Primavera II | LC nº 390 de 11/03/2009 |
| Majestic | LC nº 394 de 03/04/2009 |
| Lucio de Oliveira Mota | LC nº 501 de 18/06/2013 |
| Santa Lúcia | LC nº 406 de 20/08/2009 |
| Santa Lúcia II | LC nº 540 de 28/04/2014 |
| Vila do Tesouro II - Rua Projetada | LC nº 413 de 06/01/2010 |
| Jardim Santa Maria I | LC nº 450 de 06/12/2011 |
| Jardim Santa Maria II | LC nº 450 de 06/12/2011 |
| Jardim Santa Maria III | LC nº 450 de 06/12/2011 |
| Jardim Santa Maria IV | LC nº 450 de 06/12/2011 |
| Jardim Santa Maria V | LC nº 450 de 06/12/2011 |
| Santa Cecília IA (Prefeitura) | LC nº 472 de 23/08/2012 |
| Santa Cecília IB (Cesário) | LC nº 472 de 23/08/2012 |
| Torrão de Ouro II (Rua Pinheirinho e Rua Coqueiro) | Lei Municipal 8772/12 de 20/07/2012 |
| Torrão de Ouro III A | LC nº 579 de 14/04/2016 |
| Torrão de Ouro III B | LC nº 579 de 14/04/2016 |
| Torrão de Ouro III C | LC nº 579 de 14/04/2016 |
| Torrão de Ouro III D | LC nº 579 de 14/04/2016 |
| Ebenezer I | LC nº 532 de 07/03/2014 |
| Ebenezer II | LC nº 532 de 07/03/2014 |
| Vila Leila II | LC nº 583 de 17/05/2016 |
| Com acompanhamento do Ministério Público | |
| Chácaras das Oliveiras | LC nº 401 de 01/07/2009 |
| Chácaras das Oliveiras | LC nº 379 de 14/11/2008 |
| Com autorização para processo de regularização fundiária Alvará de construção será autorizado após a implantação de rede de água no loteamento | |
| Candelária | LC nº 526 de 19/12/2013 |

FONTE: adaptado da PMSJC – Secretaria de Gestão Habitacional e Obras

A relação de bairros em processo de regularização fundiária ainda é bem extensa, visto que novas áreas vão surgindo de maneira irregular, causando retrabalho e falhas no planejamento estratégico da gestão pública. Deste modo, o congelamento dessas áreas

irregulares, que impediria a comercialização de lotes clandestinos, na maioria das vezes é descartado pelos moradores, porque não existe um controle rígido ou acompanhamento das famílias previamente cadastradas, assim como a promoção de palestra e comunicação para desestimular essa prática e conscientizar a população para participar no processo de regularização e ascensão do bairro.

No desenvolver da pesquisa, ao levantar os dados dos bairros em processo de regularização, foi possível observar como que ocorre na prática o processo de regularização fundiária com a participação plena dos moradores.

Na Figura 15 abaixo, é observada a etapa de elaboração do cadastro social por meio da coleta dos documentos pessoais e imobiliários, que serão encaminhados para a análise técnica das Secretarias Municipais envolvidas no processo de regularização, especialmente Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade, Secretaria de Proteção ao Cidadão, Mobilidade Urbana e Gestão Habitacional e Obras, para definição do projeto de regularização fundiária do loteamento.

Figura 15 – Elaboração de cadastro social com entrega de documentos



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Na Figura 16 a seguir, pode-se observar como se dá a participação de toda a população do bairro nos mutirões para sanar dúvidas técnicas e jurídicas, assim como recepcionar documentos complementares para montagem dos processos de regularização e levantamento

demográfico, com uso de formulários para obter vários dados dos munícipes, dentre eles: quantidade de moradores por domicílio, documentos pessoais dos responsáveis para composição do cadastro social e também dados econômico-financeiros para justificativa legislativa durante a prestação de contas da política pública.

Figura 16 – Mutirões de cadastramento e pesquisa socioeconômica



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

A gestão pública utilizou-se do planejamento para idealizar um espaço multidisciplinar e que toda a família pudesse estar reunida, incluindo as crianças. Desta maneira, há o incentivo dos responsáveis pelos imóveis comparecerem ao mutirão para sanar dúvidas e apresentar os documentos para registro social.

Num segundo momento, após a análise documental e desenvolvimento do projeto de regularização fundiária, começa-se o trabalho de cunho mais operacional, representado pelos serviços de criação de redes de água e esgoto, assim como implantação do sistema de galerias e de drenagem de águas pluviais, terraplanagem de lotes para construção de creches, unidades básicas de saúde, bem como construção de unidades habitacionais coletivas, quando ocorre parcerias públicas entre Prefeitura, Cia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, Ministério Público, agentes financeiros como Caixa Econômica Federal, concessionárias de água/esgotos e energia elétrica, por exemplo.

A Figura 17 ilustra como ocorre um dos serviços operacionais necessários para regularização fundiária, pertinente ao projeto de construção de redes pública de água e esgoto, em execução simultânea com o projeto do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais e galerias públicas.

Figura 17 – Implantação de redes e galerias públicas



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

As obras que integram os sistemas de saneamento básico e de drenagem urbana de águas pluviais geralmente são as que mais desempenham tempo e recursos para conclusão, por isso que os projetos de levantamento planialtimétrico e de regularização fundiária devem ser analisados primariamente pelos setores responsáveis e população.

Esse tipo de obra possui grandezas orçamentárias e despende bastante tempo para conclusão, contudo quando se trabalha com planejamento estratégico, é possível realizar diagnósticos da situação presente e traçar planos para as contingências que aparecerem durante a execução dos projetos. Para tanto, é de dever da população acompanhar os gastos e principalmente os cronogramas do projeto, verificar se ocorreram atrasos e se existem meios de acelerar as etapas de análise. Desenvolver acompanhamento constante das obras torna-se imprescindível.

A Figura 18 seguinte demonstra a operação de execução das obras de um sistema público de drenagem construído paralelamente às redes coletoras de esgoto no município de São José dos Campos, sendo que ao fundo da imagem pode-se constatar que as unidades

habitacionais coletivas se encontram prontas. Esse tipo de serviço deveria ocorrer de maneira simultaneamente, se possível com certa brevidade em relação às obras de construção de edifícios. Contudo, como tudo fica enterrado e fora do alcance visual da população, é comum não atribuir valor ao serviço ou mesmo ignorar os gastos e não cobrar prazos de execução.

Figura 18 – Execução de obra pública do sistema de drenagem e esgotamento sanitário



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

O resultado dessas grandes obras de saneamento básico e que asseguram mais qualidade de vida e evitam o surgimento de doenças na população é a correta destinação dos esgotos gerados nos bairros. Ou seja, é a solução de um dos grandes problemas apontados pelos moradores de bairros irregulares que é ter o lançamento de esgoto a céu aberto, passando por áreas onde crianças e animais transitam e podem ser contaminados.

Geralmente, o esgoto não tratado contém muitos transmissores de doenças, microrganismos, resíduos tóxicos e nutrientes que provocam o crescimento de outros tipos de bactérias, vírus ou fungos. Os sistemas de coleta e tratamento de esgotos são importantes para a saúde pública, porque evitam a contaminação e transmissão de doenças, além de preservar o meio ambiente. Assim que o imóvel é ligado à rede de esgotos, todo o bairro conta com um importante serviço de saúde pública. Além de prevenir contra diversas doenças contagiosas, eliminam-se focos de mau cheiro e contribui-se com a despoluição de córregos e rios.

A Figura 19 adiante mostra uma Estação de Tratamento de Esgotos – ETE situada no município de São José dos Campos. Trata-se da ETE Lavapés que é responsável pelo tratamento de 1.168 litros de esgotos por segundo, representando uma das mais modernas estações de tratamento de esgoto do Estado, contribuindo para despoluir e limpar o Rio Paraíba do Sul em conjunto com outras estações espalhadas pelo município.

Figura 19 – Estação de Tratamento de Esgotos Lavapés



FONTE: arquivo público SABESP – Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

Retomando os bairros da região leste de São José dos Campos, assim como a importância de um bom planejamento estratégico na elaboração do projeto de regularização fundiária, é possível destacar o loteamento Pinheirinho do Palmares, que foi desenvolvido pela gestão pública do município para receber 1.461 famílias oriundas de assentamentos e núcleos de comunidades que ocupavam irregularmente uma área particular.

Posterior à fase de levantamento documental para formação do cadastro social pela gestão municipal, foi elaborado projeto do loteamento a ser construído com 1.461 unidades habitacionais unifamiliares e mais algumas áreas institucionais que viriam a ser destinadas para creches e escolas infantis para atendimento ao grande de crianças, assim como uma unidade básica de saúde para prestar os primeiros atendimentos e consultas médicas cotidianas.

A próxima Figura 20 ilustra a construção de casas no padrão social constituídas para comportar famílias com até 5 integrantes. A área destinada para lotear o Pinheirinho dos

Palmares situa-se bem na extremidade da região leste, sendo considerada um local demasiado distante quando comparado à região central de São José dos Campos.

Figura 20 – Construção das unidades habitacionais do Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Por ser usado como exemplo do que a falta de planejamento estratégico pode ocasionar num projeto tão importante e audacioso como esse loteamento para atender às 1.461 famílias carentes, a gestão municipal teve dificuldades de cumprir o cronograma de construção das unidades habitacionais. A cada novo prazo divulgado, mais problemas eram desencadeados e novas reclamações surgiam quanto à infraestrutura do loteamento.

As redes públicas de distribuição de água potável e de coleta de esgotos foram implantadas, assim como os sistemas de drenagem urbana para águas pluviais. Concomitantemente, os demais serviços de terraplanagem foram desempenhados e em seguida foi iniciada a fase de construção das unidades habitacionais, que deveriam ser entregues às famílias contempladas totalmente prontas para residir. Ou seja, com instalações internas de água e energia em perfeito funcionamento e com reservação individualizada; iluminação pública operante; estrutura física das casas completa, incluindo portas afixadas, acabamentos e pintura; vias públicas devidamente pavimentadas, com sinalização de solo e placas instaladas; e serviços de correios, de segurança, de comunicação, de saúde e essenciais em plena atividade.

A Figura 21 seguinte demonstra o estágio intermediário no qual as unidades habitacionais estavam sendo construídas, porém sem cumprir prazo estipulado em projeto. É

possível vislumbrar a grandeza do projeto, tendo em vista a finalidade das obras, assim como a política pública implementada para resultar na função social da área anteriormente sem uso.

Figura 21 – Delimitação do loteamento Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

O planejamento da obra manteve o foco na estrutura física das casas, que a princípio seguem o mesmo padrão. A Figura 22 seguinte ilustra uma visão frontal do imóvel sendo construído, indicando a simetria dos padrões sociais de habitação.

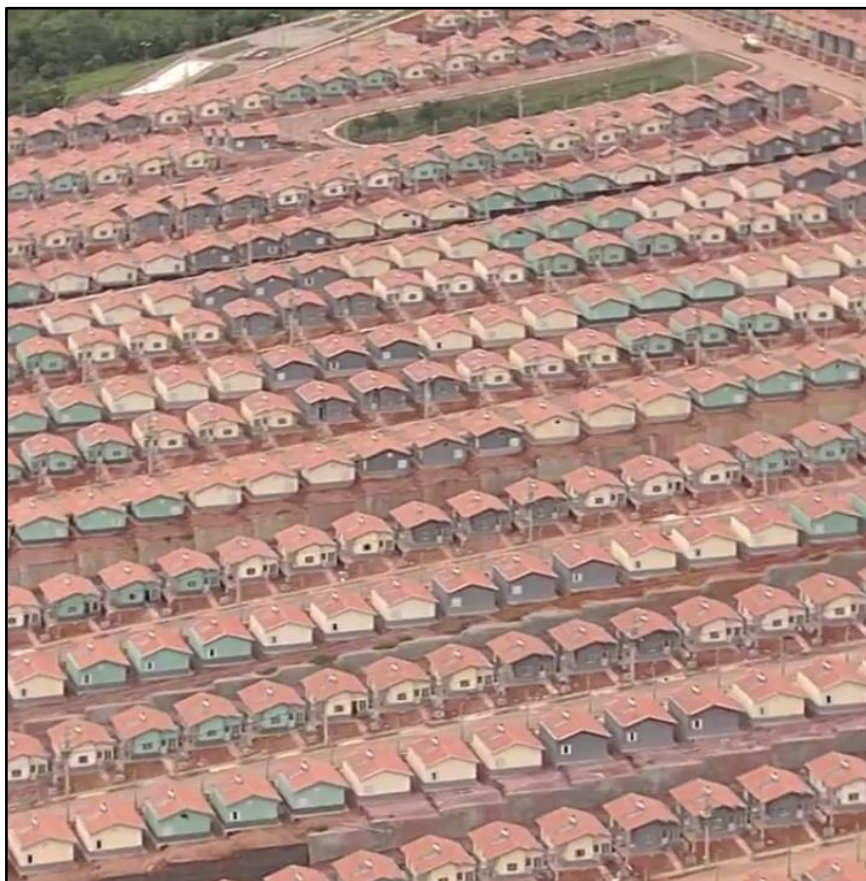
Figura 22 – Vista frontal da unidade habitacional



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

É possível identificar o padrão simétrico das plantas sociais, conforme Figura 23 abaixo demonstrada. O sistema viário e de arruamento também podem ser visualizados na ilustração, inclusive com a exibição de uma área verde local. Os imóveis no Pinheirinho dos Palmares têm 46,5 metros quadrados, dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço; e se situam a 15 quilômetros do centro do município.

Figura 23 – Loteamento Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Devido à falta de fiscalização do projeto e acompanhamento de prazos pela gestão municipal, ocorreu a entrega do loteamento aos moradores contemplados em dezembro/2016, sob forte pressão de movimentos, reclamações aos órgãos responsáveis pela organização do projeto, além de muita exposição na mídia.

O resultado não poderia ser diferente quando não se segue o planejamento inicial nem traçar estratégias para contornar as contingências: as unidades habitacionais foram entregues fora do padrão do projeto e com uma série de problemas estruturais, que alimentaram mais reclamações das famílias, inclusive no Ministério Público e grande repercussão jornalística.

A Figura 24 abaixo ilustra os fundos das residências já entregues às famílias contempladas. É possível perceber que as unidades habitacionais já se encontravam prontas, incluindo acabamento e pintura, com porta e janelas instaladas, porém não foi planejado ou não houve o acompanhamento das instalações internas de hidráulica e elétrica, nem finalização de solo para o que seria o quintal das unidades.

Figura 24 – Obras inacabadas do loteamento Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Muitas ruas haviam recebido o serviço de pavimentação, porém outras ainda se encontravam sem execução de terraplanagem. Contudo, como o prazo de entrega já se apresentava vencido, houve a liberação do loteamento para entrega mesmo em estado parcial de moradia e com várias ocorrências e reclamações sobre a estrutura física dos imóveis, sobretudo a inexistência de interligação à rede pública de distribuição de água potável e de coleta de esgotos.

As reclamações pela falta de planejamento eram tantas que uma série de reportagens foram exibidas localmente, apurando a responsabilidade pelos erros estruturais e de execução do projeto, sobre as licitações que haviam ocorrido e as várias trocas de construtora durante o período de desenvolvimento do loteamento.

Enquanto isso, inúmeras famílias que haviam recebido as chaves das residências passavam por situações complicadas, na qual os membros não possuíam acesso aos serviços essenciais tampouco respaldo técnico para correção dos problemas apontados nas construções, ficando expostas à mídia local e falta de estruturas públicas como unidades de saúde e creches.

A Figura 25 seguinte demonstra a fachada das residências entregues, situada numa das ruas que havia recebido serviço de pavimentação. Porém, pode-se identificar que as unidades não possuíam qualquer tratamento ou cimentado na parte frontal, embora elas já constassem como concluídas na relação de imóveis para sorteio das chaves.

Figura 25 – Fachada dos imóveis loteamento Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

A falta de planejamento no projeto como um todo foi responsável por experiências nas quais algumas ruas do loteamento estavam de fato prontas para residência das famílias contempladas no sorteio, enquanto outras não possuíam condições mínimas para ser habitadas. Entretanto, todas as 1.461 foram classificadas como concluídas e remetidas para entrega das chaves, processo este realizado em audiência pública.

Embora muitas unidades estivessem prontas para moradia, incluindo interligação às redes públicas de saneamento básico e de fornecimento de energia elétrica, o novo bairro constituído não apresentava a estruturação necessária para uso coletivo, nem praças, comércios, unidades de atendimento médico, escolas, creches, sistema de arruamento com pavimentação completa, serviços de comunicação, correios, iluminação viária, de limpeza pública e coleta de resíduos sólidos, passeios cimentados e com condições de acesso para pessoas com necessidades especiais ou acessibilidade reduzida.

A Figura 26 adiante apresenta uma das vias com estado completo de pavimentação, interligada às redes públicas de saneamento básico e de fornecimento de energia elétrica, conforme pode ser identificado na imagem com postes padrões de iluminação e transmissão, além dos dispositivos de medição de água.

Figura 26 – Rua padronizada no loteamento Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Já outras residências em ruas próximas apresentavam imóveis classificados como acabados, incluindo numeração, ligação elétrica e abastecimento de água, porém sem interligação às rede coletoras de esgoto, o que inviabiliza a moradia das famílias, de acordo com a Figura 27 abaixo, que elucida esse tipo de problema relatado pelos usuários.

Figura 27 – Imóvel sem instalações sanitárias



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

A próxima Figura 28 demonstra que os serviços de manutenção nas estruturas viárias ocorriam após a ocupação das unidades habitacionais. É possível identificar no registro fotográfico que já existiam vários moradores, contudo as condições das vias e dos passeios estavam totalmente fora dos padrões e impossíveis de se transitar.

Figura 28 – Execução de serviços de manutenção pós entrega das unidades



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

Os vários reparos na infraestrutura necessários para tornar habitável e funcional todo o novo bairro perduram por meses. Todavia, a falta de planejamento estratégico e de uma análise plena dos problemas sociais enfrentados pelos moradores conduziram o problema para um estágio mais complicado, visto que no aspecto educacional, conforme apontado na mídia por vários canais de notícia, mais de 1.000 alunos do loteamento Pinheirinho dos Palmares não tinham como continuar os estudos nas escolas que já estavam matriculados.

A solução encontrada pela gestão municipal foi providenciar contêiner para servir como salas de aulas aos alunos, que foram alocados em estruturas temporárias enquanto aguardavam a construção de uma escola. Essa medida paliativa foi planejada para um atendimento inicial, pois havia a previsão da construção até o final de 2017 de uma escola para atender os alunos do 1º ao 9º ano.

Contudo, até a conclusão da fase de levantamento de dados desta pesquisa, não houve a entrega desta escola e os alunos continuam seus estudos em estruturas inadequadas para o

ensino. Ademais, os alunos de até três anos, que utilizam creches, foram abrigados em um prédio locado próximo ao residencial, enquanto é projetada a construção de uma escola de educação infantil, que terá capacidade para atender 400 crianças.

A Figura 29 abaixo exhibe a distribuição de contêineres para aplicação como salas de aulas para o ensino infantil, caracterizando uma estrutura pré-moldada, contendo no total 15 salas de aula com 45 metros quadrados cada, sendo que em todas existem ar condicionado; além de existir ainda um refeitório, banheiros, salas para professores, sala da diretoria e secretaria.

Figura 29 – Contêineres usados como sala de aulas Pinheirinho dos Palmares



FONTE: Departamento de regularização fundiária – PMSJC

As obras da unidade de ensino fundamental aguardam o repasse de verba do Governo Federal para início. O prazo de entrega das duas escolas era até o final de 2017, porém não houve divulgação de novo cronograma pela gestão municipal e esta pesquisa não obteve esta informação até o fechamento da fase de levantamento de dados.

A pesquisa permitiu compreender que embora a regularização fundiária seja uma questão histórica, os problemas podem ser facilmente identificados na atualidade. Deste modo, o planejamento estratégico, no que compete ao seu papel de norteador de ações, deveria ser utilizado em sua plenitude pela gestão pública, porém como foi apontado no estudo de caso, não existe o processo cíclico e contínuo de planejamento, execução, verificação e avaliação dos resultados de um projeto para o outro, tampouco o aprendizado para correção de falhas nas etapas, sejam elas operacionais ou mais conceituais.

Os dados apresentados evidenciam que não existe uma periodicidade das ações, como por exemplo, nos mutirões para coletas de informações para cadastro das famílias residentes nos bairros que passam pelo processo de regularização. Tudo dependerá dos interesses da gestão atual do governo e na priorização dos investimentos nos programas e políticas públicas.

Depreende-se, desta maneira, que o processo de regularização fundiária ainda sofre pelos atos discricionários do gestor público, que dependendo dos interesses em questão, podem ser manipulados, premente quando existe a transição de governo. Isso justificaria o fato de alguns bairros demorarem anos para passar por todas as etapas descritas neste trabalho, enquanto outros conseguem em menor prazo.

É claro que existe uma forte pressão da sociedade civil, mormente quando alguns projetos tomam projeções na mídia, seja por suas falhas estruturais ou mesmo por atrasos ou questionamentos sobre alguma fase do processo de regularização fundiária. Nesse sentido, o papel do gestor público deveria evitar esse tipo de problema, executando de maneira eficaz, eficiente e efetiva o fomento do município, mediante a correta aplicação dos orçamentos.

No que se refere ao objetivo da pesquisa, que é analisar o processo de regularização dos bairros no contexto da elaboração do planejamento estratégico no município de São José dos Campos, é possível afirmar que houve o atendimento. O estudo permitiu compreender as fases do planejamento, assim como inferir que ocorre a aplicação das etapas de modo superficial e sem avaliação do ciclo, o que implica na repetição de erros de um projeto para o próximo.

O objetivo específico da pesquisa identificar os procedimentos atuais de planejamento no nível estratégico praticados pela Gestão Pública de São José dos Campos, utilizando de subsídios bibliográficos para a apropriação dos conceitos, no intuito de entender o contexto do uso do Planejamento e compreender a dinâmica do processo de regularização fundiária, que é um problema histórico. Nesse sentido, a pesquisa conseguiu reunir o pensamento de algumas fontes renomadas para entendimento das etapas e da importância do planejamento na regularização de bairro.

Como foi preciso se aprofundar no passo a passo, o destaque da pesquisa recaiu mais para o planejamento operacional na descrição das etapas para regularizar um bairro, do que poderia explanar sobre as diretrizes gerais na esfera estratégica. Porém essa visão não prejudicou o interesse da pesquisa, porque o resultado permitiu vislumbrar que existem muitos momentos em que o planejamento é utilizado de maneira correta, porém a ausência de critérios e da avaliação de ciclos, bem como a transição de governo e todos os problemas históricos inerentes, podem interferir significativamente no processo de regularização fundiária.

No conjunto geral, a pesquisa conseguiu, portanto, apresentar um vasto material, alguns inclusive indicando os erros recorrentes dos projetos de regularização, assim como discutiu sobre como o planejamento foi utilizado no contexto, mesmo que de maneira periférica ou superficial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa alude atingir os objetivos de compreender a importância do Planejamento Estratégico no desenvolvimento de um bairro em relação à infraestrutura urbana de um município, analisando como as etapas básicas do planejamento poderiam nortear os processos de regularização fundiária, implicando no seu desenvolvimento estruturado, pautando-se pelas ações do gestor público e seu papel de planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações necessárias para atuar nos projetos de implementação de políticas públicas para regularização de áreas e loteamentos voltados ao atendimento da função social.

O objetivo geral foi alcançado, ao passo que este estudo conseguiu analisar o processo de regularização dos bairros no contexto da elaboração do planejamento estratégico no município de São José dos Campos. Esse resultado somente foi possível a partir do levantamento de dados que visavam identificar os procedimentos de planejamento no nível estratégico praticados pela gestão pública municipal.

Foi imprescindível para a pesquisa correlacionar a análise aos subsídios bibliográficos utilizados para a apropriação dos conceitos, no intuito de entender o contexto do uso do Planejamento Estratégico no município de São José dos Campos, corroborando para compreender também a dinâmica do processo de regularização fundiária, que visa reduzir os problemas enfrentados pela população dos bairros.

Com foco no aprendizado e utilizando os ensinamentos de autores renomados na área de administração citados no Referencial Teórico, bem como todo o conteúdo compartilhado durante o curso de Gestão Pública Municipal, foi possível entender como ocorre o processo de planejamento estratégico e sua composição em definir os objetivos; verificar qual a situação atual em relação aos objetivos; desenvolver premissas quanto às condições futuras; analisar as alternativas de ação; escolher um curso de ação entre as várias alternativas; e implementar o plano e avaliar os resultados.

Essa composição que foi definida por Schermerhorn *apud* Chiavenato (2008, p. 343), que serviu de base para desenvolvimento da pesquisa bibliográfica desta pesquisa, está intrinsecamente relacionada ao fundamento do planejamento, que em sua definição mais sucinta é o processo de estabelecer objetivos e definir a maneira como alcançá-los. Objetivos estes que são os resultados específicos ou metas que se deseja atingir, permitindo traçar um plano, ou seja, uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos.

No que concerne à função do planejamento estratégico na gestão pública, a pesquisa permitiu concluir que é necessário um processo de análise e decisão racional que antecede e acompanha a ação da equipe de gestão municipal na procura de solução para os problemas da sociedade ou com vistas a aproveitar as oportunidades, com eficiência, eficácia e constância.

Quanto a esse aspecto, é possível inferir dos dados apresentados na pesquisa que o planejamento permite o controle do desempenho e a correção dos desvios, logo porque se trata de um processo cíclico e sistemático, de busca permanente pela melhoria, integrado, participativo e coordenado para analisar uma situação problemática, estabelecer e hierarquizar objetivos para tomar decisões que provocam mudanças nas pessoas e na sociedade envolvida, agregando novas tecnologias e sistemas de gestão para elaborar os planos que levarão à implementação da política pública.

Esperava-se que, na visão da gestão pública no processo de regularização fundiária em São José dos Campos, o planejamento estratégico deveria ocupar o posto central, como tópico principal na agenda para implementação de políticas públicas. Contudo, diante de várias falhas que se repetem de um projeto para outro, tornou-se claro que a gestão municipal não faz um diagnóstico preciso da situação atual do problema a ser resolvido, nem desenvolve cenários de contingências para contornar condições adversas futuras; tampouco analisa as alternativas de ação de modo a mitigar incertezas e impactos sociais; e principalmente não avalia os resultados para propor melhorias no processo de regularização fundiária para os próximos bairros.

A pesquisa chegou à conclusão que o planejamento estratégico não é utilizado em sua plenitude, tendo sua inserção na agenda de maneira marginal ou periférica, quando o desejável para uma gestão pública eficaz, eficiente e efetiva seria que ele assumisse o papel mais relevante no processo.

Compete salientar que esta pesquisa foi desenvolvida seguindo como metodologia para atingir os objetivos gerais e específicos a elaboração de um estudo de caso, cujos esforços se concentraram no objeto de análise do planejamento estratégico na dinâmica do contexto real no município de São José dos Campos, o que significa que a abordagem aqui apresentada possui uma limitação no que se refere à generalização de seus resultados. Portanto, alerta-se para o fato que se relacionar a um único objeto ou fenômeno constitui-se em uma limitação, uma vez que seus resultados não podem ser generalizados a outros objetos ou fenômenos.

Contudo, esta pesquisa pode ser utilizada para fomentar novos estudos sobre o assunto, não necessariamente no município de São José dos Campos, mas em qualquer outra instituição

que o pesquisador entenda e julgue que os dados aqui apresentados possam servir de motivação para criação de novas pesquisas acadêmicas para aprimoração e refinamento do importante tema que é o planejamento organizacional na condução dos projetos de regularização fundiária de um bairro. Como sugestão de assuntos para a realização de estudos futuros relacionados ao tema da regularização fundiária, seria pertinente entender como a gestão de projetos e de processos poderia contribuir para a administração dos prazos e fases do desenvolvimento municipal.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M. **Gestão tributárias**. 3ª ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

BAPTISTA, M. N.; CAMPOS, D. C. **Metodologia de pesquisa em ciências: análises quantitativa e qualitativa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em julho/2018.

BERNARDY, R. J. **Território, planejamento e gestão: um estudo do oeste catarinense a partir da região da AMOSC**. Chapecó: FIE, 2008.

BONAT, D. **Metodologia da pesquisa**. 3ª ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

CARRANZA, G. **Administração geral e pública para concursos de analista e técnico**. 3ª ed. Editora JusPODIVM, 2016.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CERTO, S. C.; CERTO, S. T. **Modern management: concepts and skills**. 12ª ed. New Jersey/EUA: Pearson Educati, 2012. Disponível em <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/48711574/MODERN_MANAGEMENT_SAMUEL_C._CERTO_and.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1526093957&Signature=gb14lcsOwBvWleBw2LL60773DYY%3D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filename%3DMODERN_MANAGEMENT_SAMUEL_C._CERTO_and..pdf> Acesso em 24/04/2018.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 5ª ed. São Paulo: Manole, 2014.

_____. **Administração geral e pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DAGNINO, R. P. **Planejamento estratégico governamental**. 3ª ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**, 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EOS – Organização e Sistemas. **5 consequências da falta de saneamento básico**. Disponível em <<http://www.eosconsultores.com.br/5-consequencias-da-falta-de-saneamento-basico/>> Acesso em julho/2018.

FECOMERCIO SP – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo. **Cartilha do plano de desenvolvimento do bairro: uma metodologia participativa.** Disponível em: <<http://www.fecomercio.com.br/upload/pdf/2015/13/cartilha-plano-bairro-plano-de-desenvolvimento.pdf>> Acesso em julho/2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** São Paulo: Revista de Administração de Empresas/EAESP/FGV, 1995.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica.** 5ª ed. Campinas: Alínea, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Brasil: dados do município de São José dos Campos/SP** – Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-dos-campos>>, acesso em julho/2018.

_____. **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais.** Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf> Acesso em julho/2018.

IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento. **Dados do município de São José dos Campos – relatório de transição de governo.** Disponível em: <http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/701549/gab_ipplan.pdf>, acesso em julho/2018.

ITB – Instituto Trata Brasil. **Pesquisa saneamento básico em áreas irregulares – relatório Brasil.** 2016, p. 118. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>> acesso em julho/2018.

KARPINSKI, J. A.; RESMINI, G.; e RAIFUR, L. **A efetividade da Lei Orçamentária Anual – LOA: um estudo do crescente número de alterações orçamentárias em um município de pequeno porte na região centro sul do Estado do Paraná.** Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe) – ISSN 2177-4153 –Vol. 14 n.2–Abril/Junho/2016. Publicado em 30/06/2016. Disponível em <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/viewFile/3849/3002>> Acesso em julho/2018.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa.** 14ª ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

LACOMBE, F.; HEILBORN, G. **Administração princípios e pendências.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, F. T. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros.** São Paulo: Ideias e Letras, 2008.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração.** 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDEIROS, J. B. **Redação científica**: a prática de fichamentos resumos, resenhas. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIGUEL, P. A. C. **Estudo de caso na engenharia de produção**: estruturação e recomendações para sua condução. Produção, v. 17, n. 1, Jan./Abr., 2007.

MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. **Administração**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MOREIRA, E. A. L. **Administração geral e pública para concursos**. 1ª ed. Editora JusPODIVM, 2016.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. 10ª ed. São Paulo: Papyrus, 2004.

PALUDO, A. V. **Administração geral e pública para AFRF e AFT**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHEIRO, O. M. **Plano diretor e gestão urbana**. 3ª ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

PMSJC – Prefeitura Municipal de São José dos Campos. **Regularização fundiária**. Disponível em <<https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/gestao-habitacional-e-obras/regularizacao-fundiaria/regularizacao-fundiaria/>> Acesso em julho/2018.

_____. **Plano diretor 2018**: proposta técnica para discussão com a sociedade. Disponível em <http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Cartilha_Planodiretor_PropostaTecnica.pdf> Acesso em julho/2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª ed. Rio Grande do Sul: Editora Resvale, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2003.

RENNÓ, R. **Administração geral para concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGO, J. **Fundamentação teórica**: estudo de caso do TRT 18ª região. Brasília: Vestcon, 2008.

SABESP – Cia. de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Tratamento de Esgotos: São José dos Campos é destaque em ranking de saneamento**. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=7786> Acesso em julho/2018.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. 3ª ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA JÚNIOR, J. R.; PASSOS, L. A. **O negócio é participar**: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília – DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VOSS, C. *et al.* **Case research in operations management**. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 22, n. 2, 2002.

YIN. R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2ª ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.