

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA NA GESTÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: um breve olhar sobre o federalismo brasileiro

Thaís Aparecida de Souza<sup>1</sup>Sandra Maria Almeida Cordeiro<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo propõe-se a contribuir no debate acerca da gestão da Política de Regularização Fundiária no município de Londrina, a partir do sistema federativo. Desse modo, o objetivo principal é identificar na perspectiva crítica quais entraves e/ou possibilidades se apresentam no processo de implementação da Política no âmbito municipal; ainda, conceituar o federalismo e descrever as responsabilidades de cada unidade federativa dentro da PNH, pautado na revisão bibliográfica sobre o tema. Constata-se que, juridicamente, as três esferas na política de habitação foram contempladas, contudo, o aspecto do financiamento por parte do município para a Política, ficou fragilizada, por conta da não obrigatoriedade na questão da arrecadação. Critica-se a atuação do Município por não assumir a responsabilidade de buscar estratégias de receitas para o fundo da habitação, ficando à mercê das propostas da esfera federal e, consequentemente, dificultando respostas para o enfrentamento do problema das famílias residentes em núcleos urbanos informais.

**Palavras-chave:** Federalismo 1; Política de Regularização Fundiária 2. Descentralização 3.

### ABSTRACT

The article proposes to contribute to the debate on the management of the Land Regularization Policy in the municipality of Londrina, based on the federative system. Thus, the objective is to identify, from a critical perspective, which obstacles and/or possibilities arise in the process of implementing the Policy at the municipal level; also conceptualize federalism and describe the responsibilities of each federative unit within the PNH, based on the bibliographic review on the subject. It appears that, legally, the three spheres of the housing policy were contemplated, however, the aspect of funding by the municipality for the Policy was weakened, due to the non-mandatory collection. The Municipality's action is criticized for not assuming the responsibility of seeking collection strategies for the housing fund, remaining at the mercy of proposals from the federal sphere and, consequently, making it difficult to respond to the problem of families residing in informal urban centers.

**Keywords:** Federalism 1; Land Regularization Policy 2; Decentralization 3.

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Londrina; Mestranda em Serviço Social e Política Social; thaisjcsouza@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Londrina; Doutora em Serviço Social e Política Social; sandracordeiro@uel.br

#### PROMOÇÃO



#### APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária estruturada dentro da gestão da política de habitação atua como um instrumento na promoção da cidadania diante de um dos graves problemas apresentados à sociedade brasileira: a situação das famílias que vivem em imóveis informais ou irregulares, principalmente, àquelas de baixa renda. Quando se fala em ocupações irregulares a “segurança jurídica da posse da terra e o acesso eficaz a lotes com serviços públicos e moradia” é uma das principais dificuldades no território da América Latina. (Fernandes, 2011)

Os assentamentos irregulares mostram um panorama de resultados negativos e riscos, inúmeros pelo qual essa população está submetida, que vai da falta de documentação legal, que atesta a posse do imóvel, até a inviabilidade no acesso dessas famílias aos serviços básicos de infraestrutura, de equipamentos públicos comunitários e de linhas de crédito, inclui nesse quadro as dificuldades para a gestão pública, diante da impossibilidade de financiamento, da presença do mercado paralelo e dos contratos de gaveta, entre outros.

Não há nada de inédito na existência de núcleos informais urbanos, o problema político, social e histórico se alastra por todo território brasileiro há tempos e necessita de ações públicas que promovam a cidadania e a qualidade de vida para inúmeras famílias brasileiras. Com a omissão do Estado ante ao processo de urbanização com o surgimento dos grandes centros urbanos, a partir da década de 1960, a falta de um projeto urbanístico e a dificuldade de grande parte das famílias brasileiras no acesso à moradia, seja ela pelo Estado ou pelo mercado, promoveu-se a formação desses núcleos urbanos informais e, em muitos casos em condições precárias e insalubres.

Para enfrentar a problemática habitacional ao longo desses anos, as cidades brasileiras contaram com dois planos principais de enfrentamento à questão, que se detiveram, principalmente, na esfera federal, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) na era ditatorial e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

era Lula, como uma das medidas anticrise para aquela época. Não obstante, ao lançamento do Programa Casa Verde e Amarela em 2020, que substitui o antigo PMCMV e, que teve entre as três pautas prioritárias anunciadas, a referência à Regularização Fundiária, devemos lembrar que o Programa, mais uma vez, foi ofertado de cima para baixo e não apresentou nenhuma proposta habitacional que atendesse às famílias com renda inferior a um salário-mínimo, o que impossibilitava o atendimento das necessidades de moradia da população de baixa renda.

O município de Londrina com uma tendência semelhante à nacional, desde a década de 1960, já apresentava um percentual populacional maior na área urbana em relação à área rural, que também, trouxe consequências semelhantes àquela do país: a formação de núcleos urbanos informais. Para enfrentar a difícil realidade das moradias urbanas irregulares, o Município, com vistas a atuar junto ao Programa de Regularização Fundiária aprovou na Câmara Municipal de Londrina, uma Lei Municipal em 2005, que contou com alterações posteriores, a fim de respaldar ações na regularização fundiária do município. As ações apresentadas tanto pela esfera federal como na municipal para a resolução do problema de imóveis irregulares na política urbana se mostram ainda muito ineficientes diante da demanda apresentada.

A Regularização Fundiária está contemplada na Política Nacional de Habitação, que por sua vez, acompanha o modelo de descentralização do Estado Federal. O federalismo é uma forma de organização política em que permite a coexistência de duas ou mais ordens de poderes autônomos em um mesmo território, rigidamente definida por competências para cada unidade federativa, organizada na descentralização política, legislativa, financeira e administrativa, que tem como base jurídica a Constituição e o pacto federativo que garante a inexistência do direito à secessão.

Desse modo, o objetivo desse artigo é identificar quais entraves e/ou possibilidades se apresentam para a implementação da regularização fundiária em âmbito municipal, considerando a descentralização de competências. Além disso, empenha-se em conceituar o federalismo, descrever as responsabilidades

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

apresentadas de cada unidade federativa para a implementação da Política de Regularização Fundiária, tendo como metodologia de trabalho uma revisão bibliográfica sobre os assuntos.

## 2 FEDERALISMO NO BRASIL

Considerando o federalismo no Brasil, a forma de Estado adotada pelo país, marcada com muito mais presença a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, na tentativa de atender mais precisamente a existência de heterogeneidades da nação, como: a grande extensão ou diversidade territorial; a coexistência de múltiplos grupos étnicos ou linguísticos; as desigualdades regionais de caráter cultural, político e socioeconômico e as diferenças no processo de formação das elites e das sociedades locais.

A palavra Federação provém do latim “foedes”, que tem como significado aliança, pacto, o que enseja conceituar o Estado Federal como uma união de Estados. O instrumento que rege todas as particularidades do federalismo no Brasil, bem como, em outros países que fizeram a adoção dessa forma de Estado, é a Constituição Federal. A Constituição como um instrumento principal dessa forma de Estado, define a ordem e a divisão dos entes federados, esse sistema, é endossado pela cláusula pétrea na própria Constituição. A autonomia e coesão das unidades federativas são características desse modelo.

Falar de Federalismo é falar sobre a divisão territorial de poder político, essa descentralização de poder ocorre entre os entes federados pelo pacto federativo: união, estados, Distrito Federal e municípios. As características do Estado Federativo são: a autonomia dos entes, a descentralização política, legislativa, financeira e administrativa, os entes subnacionais, a participação dos entes federados nas decisões nacionais, garantia constitucional na forma federativa e o pacto federativo. “Um termo essencial para a devida compreensão do federalismo é a descentralização

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

territorial do poder político” (SOARES e MACHADO, 2018). Segundo os autores, esse modelo federativo se define como uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial.

Partindo de um Estado Unitário na era imperialista, o país decidiu, a nova forma de Estado: o Federalismo. O Estado Federativo se configurou a partir da desagregação, saindo da centralização para a descentralização. Desde o período imperial as ideias de Estado Federativo já circulavam, sendo pauta na assembleia constituinte de 1823, porém só vem a ser instituído no Brasil em 1889, mas, somente, vem a ser consolidado em âmbito constitucional em 1891. O federalismo no Brasil esteve em todas as constituições de lá pra cá, porém houve muitos momentos em que se perpetuava na prática um caráter centralizador novamente, a exemplo, do Estado Novo e da Ditadura Militar. O que de fato foi restaurado com a Constituição Federal de 1988, no processo de redemocratização.

Para Caldas (2015), o estabelecimento do federalismo brasileiro é apresentado a partir de um federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder, a fim de acomodar conflitos em vez de promover harmonia, segundo ele é mais uma ideologia, que se baseia.

Esse processo do Estado Federal como vemos atualmente, perpassou por sete constituições, sendo que a última, a Constituição de 1988 se distingue das outras, principalmente, pela maneira como foi elaborada, de maneira coletiva com a presença de vários atores políticos.

Nesse padrão competitivo, as responsabilidades definidas para os entes em cada área de política pública, além de garantir a autonomia dos entes federados, pode trazer outro efeito, nesse caso, negativo, que são as relações predatórias, de acordo com Franzese e Abrucio (2009, p. 5).

Já Caldas, traz em sua tese a relação de cooperação entre os entes federativos.

O federalismo cooperativo, também denominado intra-estatal (em contraposição ao federalismo interestatal competitivo), apresenta maior entrelaçamento e compartilhamento entre as competências e funções e os entes são incentivados a atuar de forma colaborativa,

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

executando tarefas conjuntamente. Não há competição tributária, mas um sistema de taxaço conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal. (CALDAS, 2015, p.168)

Nesse sentido, Silva (1997) aponta como viabilidade de resposta para o conflito federativo, exatamente, passar de um federalismo centralizado para um federalismo cooperativo, quando trata da questão da crise federativa que tem a natureza na descentralização fiscal, recessão econômica e o Estado desenvolvimentista falido, bem como, diante de uma nova crise do sistema. Um novo conflito, pois antes havia uma disputa vertical entre Estados, Distrito Federal e municípios, agora vem a horizontalização das disputas entre os próprios Estados e os próprios municípios pelas receitas tributárias. O autor fala sobre a generalização do conflito, pois alcança outras dimensões, além da fiscal, a chamada “guerra fiscal”, todas as dimensões desse conflito federativo determinam a dificuldade de desenvolvimento nacional (interesses regionais divergentes e contraditórios a contemplar).

Mas há críticas ao modelo cooperativo, segundo Caldas refere-se a cooperação que tem resultado em relações verticalizadas, mais relacionadas à subordinação do que à parceria. Argumenta ainda a autora sobre as dificuldades que esse modelo gera para o acompanhamento e controle social das políticas e ações governamentais (accountability), uma vez que torna mais difusa a responsabilidade entre os entes. Para ela, a interdependência presente neste sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, o que dificulta mudanças e prejudica a responsabilização e a necessidade de constante cooperação implicada em muitos atores e em grandes dificuldades ao processo de tomada de decisão. (CALDAS, 2015, p. 165)

Nesse sentido, nos leva a questionar se a descentralização agiliza ou não o processo de implementação de políticas públicas? Para Caldas a descentralização é uma conquista de autonomia e de poder decisório pelos entes federados. Afirma que as vantagens estão relacionadas à possibilidade de maximizar eficiência, eficácia e a fiscalização das políticas públicas, pois estão próximas aos cidadãos. Mas a autora chama a atenção que a descentralização, pode resultar em fortalecimento de elites

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

ou oligarquias regionais e em processos de competição predatória entre os entes federados. E reforça dizendo que a ocorrência de qualquer um destes atributos não é automática, mas varia conforme o contexto político, histórico, cultural, econômico que estão inseridos ( CALDAS, 2015, p.166)

A Constituição Federal de 1988 transformou o Brasil em um modelo de federação ímpar, sem precedentes, equiparando União, Estados, Distrito Federal e Municípios como entes federados, com a mesma hierarquia, após a CF/88 e o processo de descentralização das políticas públicas, houve uma redefinição de papéis e competências no pacto federativo como poderemos ver na Política de Regularização Fundiária.

## 2.1 Estruturação da Política de Regularização Fundiária

As políticas públicas também seguem o modelo de descentralização, componente do federalismo, definindo funções para os três níveis de governo. A regularização fundiária, como política pública teve uma histórica trajetória até a legislação atual que conhecemos, a partir da Lei Federal nº 6.766/1979, de parcelamento do solo urbano que teve um papel significativo para garantir a ordenação do espaço urbano e o direito dos adquirentes do lote, porém não apresentava a necessidade de democratização da terra. Mais tarde a Lei de 1979, recebe algumas alterações, em nível federal, com a Lei nº 9.785/1999, visando incorporar ao parcelamento do solo, áreas “especiais”. Nos anos 2000, o direito à moradia, tema de debates internacionais, foi incluído por meio de Emenda Constitucional (EC) nº 26, e começou a constar entre os direitos sociais previstos no art. 6º da CF/1988.

Segundo Oliveira (2012) os avanços legislativos continuaram, após transitar por quatro ministérios, a habitação, depois da criação do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades ganha seu devido lugar. No ano de 2001 é aprovado o Estatuto da Cidades, que traz um conjunto de instrumentos que visam o planejamento e a

PROMOÇÃO



APOIO





gestão da cidade, como: o Plano Diretor e seus instrumentos, Parcelamento compulsório, Edificação compulsória, IPTU progressivo, Solo Criado, Direito de Superfície e ZEIS. Já no ano de 2003 é criado o Ministério das Cidades composto por quatro secretarias: Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Programas Urbanos; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e o Conselho Nacional das Cidades composto por quatro comitês: Habitação; Planejamento Territorial e Urbano; Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade Urbana (MANCINI, 2008).

O ano de 2004 é estabelecido o marco da estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH) que tem como objetivo central criar condições para o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população e, para tanto, está organizada em três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009). A Política Nacional de Habitação (PNH) estabelece o Sistema Nacional de Habitação, a partir de dois subsistemas: Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado. (BRASIL, 2004)

A regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), foi implementada pela Lei nº 11.124 em junho de 2005 e conta com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) bem como seu Conselho Gestor (CGFNHIS), a partir da articulação com os órgãos gestores (BRASIL, 2004). E em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.977/2009<sup>3</sup>, que regulamenta, em âmbito nacional, pela primeira vez, a regularização fundiária. Tais conceitos ainda podem ser resgatados para fins de instituição de um programa nacional de regularização fundiária com tratamento diferenciado de municípios, considerando sua capacidade técnica e

<sup>3</sup> Lei nº 11.977/2009, e presente nos debates do PL no 3.057/2000, teria relevância para a constituição de um programa nacional de regularização fundiária, na medida em que trazia elementos que relacionam as competências referentes à política urbana com a capacidade institucional dos municípios, introduzindo o conceito de gestão compartilhada e gestão plena. Nos termos do artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 a definição do conceito de regularização fundiária consiste no: conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

administrativa em matéria de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo, e política urbana. (COSTA e ROMEIRO, IPEA, 2022, p.261)

Essa definição de regularização fundiária na legislação federal fortaleceu a intencionalidade para a condução da Política, que se voltava, não somente, ao aspecto da titulação, mas considerava os aspectos urbanísticos, territoriais e socioeconômicos. Posteriormente, o então Presidente Michel Temer, sancionou a Medida Provisória 759/2016 convertendo-a na Lei nº 13.465/2017<sup>4</sup> sobre a regularização fundiária, atual marco regulatório da Lei de Regularização Fundiária.

A Política Nacional de Habitação, aponta que a elaboração dos planos dos Estados, Distrito Federal e Municípios ficam à cargo dos gestores governamentais e cabe aos entes federados na implementação do Planhab. (McCIDADES, 2004)

A adesão ao SHIS conta ainda com a formação dos Conselhos que serão as principais ferramentas para garantir a participação e integração da sociedade na construção desse sistema, aprovando as políticas estaduais, do Distrito Federal e municipais, assim como os Planos Habitacionais e as prioridades na aplicação dos recursos. (McCIDADES, 2004)

A Política Nacional de Habitação, junto ao Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) define algumas funções para os entes federados que pretendem aderir ao Sistema em relação aos fundos:

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) receberá todos os recursos de origem fiscal destinados à habitação que serão objeto de inscrição no OGU, incluindo as emendas parlamentares. A União, a seu critério, poderá reforçar esses aportes mediante a contratação de empréstimos externos e de outras operações por ela realizadas. O FNHIS será composto também de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, de receitas operacionais, patrimoniais e financeiras de operações realizadas com recursos do FNHIS. (McCIDADES, 2004, p.68)

<sup>4</sup> [Traz aqui o texto da lei.](#)

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Diante desse desenho posto pelo Sistema Nacional de Habitação para a implementação da política de regularização fundiária várias funções são designadas aos entes federados, mas, em especial uma delas queremos considerar aqui, que nesse processo a espinha dorsal do federalismo é o orçamento, o que de fato nos leva a refletir em relação à Política de Regularização Fundiária, qual o comportamento do município para a implementação da Política? Como o Município, além de ser aquele que, diariamente, convive com os problemas locais, têm também sobre si a responsabilidade de gerir e intervir sobre tais problemas, porém se faltam os recursos para as ações respostas, acabam ficando dependentes de ações e investimentos externos.

Na seguridade social, os três níveis de governo têm um percentual de arrecadação definida e obrigatória, porém não existe essa obrigatoriedade na habitação e, conseqüentemente, fica livre para os municípios e, que por sinal, não assumem essa responsabilidade para fazer essa arrecadação ficando à mercê do governo federal.

## 2.1.1 Regularização fundiária como política social

Em uma avaliação do impacto do federalismo sobre as políticas sociais, os autores Soares e Machado (2018) partindo da consideração de que as políticas sociais são um direito e ganham status de reconhecimento em âmbito nacional, os territórios subnacionais podem ou não investir esforços para que de fato “a política social” aconteça localmente e que devem se basear na premissa de que os direitos garantidos são parte integrante da cidadania em dimensão nacional.

Sobre as políticas sociais, um aspecto que não podemos desconsiderar é o financiamento:

O federalismo fiscal pode ser entendido, de forma ampla, como o modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação. É uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos importantes para as políticas públicas, principalmente para aquelas cuja oferta se proponha universal e equânime em todo o território

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



nacional, como muitas vezes ocorre com políticas sociais. (Soares e Machado, 2018, p.63)

A política fundiária compõe o tripé da política habitacional, a Política Nacional de Habitação junto ao Sistema Nacional de Habitação, por sua vez, definiu responsabilidades para os três níveis de governo (nacional, estadual e municipal) e também ao Distrito Federal, porém, o município de Londrina só passou a implementar os mecanismos necessários para a institucionalização da Política Municipal de Habitação, a partir das exigências do SNHIS, especificada na PNH como: constituir o Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS) com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social; constituir o Conselho (CGFLHIS) contemplando a participação de todos os segmentos da sociedade, nos casos em que já tenha sido constituído, adaptar ou apresentar a Lei de criação dos instrumentos; apresentar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) considerando as particularidades de cada região, bem como a demanda do Município e apresentar o relatório de Gestão do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, a fim de associar-se ao PMCMV que estava em evidência naquele momento.

Como vimos, o modelo foi adotado e possui uma legislação sobre a regularização fundiária e se apresenta para a gestão pública, como alternativa de minimizar e reduzir as desigualdades sociais, que decorrem da organização do espaço urbano, nas ocupações irregulares. Essa iniciativa traz caminhos para que a população de baixa renda tenha acesso à uma moradia, mas para que isso aconteça será necessário que os três entes federados, através de suas competências assumam suas responsabilidades, principalmente no tocante ao uso dos instrumentos que estabelecem a relação da função social da propriedade e, principalmente, em relação ao financiamento.

Tendo em vista que, atualmente, o fundo municipal de Londrina, não conta com nenhum recurso para a efetividade de uma política de habitação, pois não há captação de recursos a nível municipal, o que constata uma dependência do governo

PROMOÇÃO



APOIO



federal por parte do Município, como bem mostra a história. Isso de fato é muito ruim, pois como vimos nos últimos quatro anos de governo, que não priorizaram as políticas sociais, incluindo a habitação, não houve avanços e, sim retrocessos, para o atendimento de inúmeras famílias de baixa renda que esperam pela moradia digna, fazendo assim que as ocupações aumentassem ainda mais.

Nesse sentido, como apresentado por Soares e Machado (2018), o sistema federativo, na descentralização territorial de poder condiciona um olhar para as particularidades de cada região, mas se torna essencial o interesse e o posicionamento político do próprio município em reconhecer as fragilidades do seu território e a busca de recursos que propiciem que a regularização fundiária chegue à população como uma política social.

### 3 CONCLUSÃO

Deste modo, como na Constituição, a Política Nacional de Habitação e outras diversas políticas, estabeleceram competências para os entes, uma proposta do federalismo na busca pelo desenvolvimento nacional. Esse pacto federativo, não só estabelece as responsabilidades e funções de cada um, como a necessidade de cada um assumi-las, para que ocorra o sucesso na implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, na sua efetividade.

A Política de Regularização Fundiária visa atuar sobre uma das problemáticas atuais da sociedade urbana: famílias residentes em núcleos urbanos informais, principalmente, àquelas de baixa renda. Como um dos resultados dos fatores e episódios ocorridos na história que contribuíram para o processo daquilo que denominamos como questão habitacional, o inchaço populacional das cidades, retrata o reflexo dos processos de industrialização e de uma urbanização desordenada, combinada a ausência do Estado na condução de um planejamento urbanístico e na presença de políticas públicas para as classes sociais mais carentes. Como toda ação tem sua reação, a história tratou de comprovar isso, enquanto as

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

responsabilidades por parte do Estado não eram assumidas e o que se tinha era um movimento muito forte do capitalismo, deixando às famílias que não tinham acesso à moradia pela via do Estado ou pela via do mercado, a buscarem outras “alternativas”.

A formação dos núcleos informais urbanos, como mencionamos acima, deixou essa população inserida em riscos e vulnerabilidades sociais gigantescas que ainda hoje nos assustam quando nos inteiramos sobre elas. Essa formação de núcleos urbanos informais, principalmente, relacionados às famílias de baixa renda, apresentam inúmeras situações, além da falta de documentação legal, a escritura, que atesta a posse do imóvel, o não acesso à serviços básicos e linhas de crédito, existe ainda a dificuldade para a gestão pública, à impossibilidade ao financiamento, à estimulação do mercado paralelo, os contratos de gaveta, entre outros. Dependendo da localização, como é o caso das periferias urbanas, encontram-se outros problemas como a exclusão, a violência e etc.

Para aquele núcleo informal urbano de baixa renda as políticas públicas são um instrumento para a promoção da cidadania e a oportunidade de uma vida melhor. As políticas públicas no modelo de descentralização, nos dá a visão de que podem ser muito mais eficientes, efetivas e eficazes na tentativa de alcançar as famílias que residem em núcleos urbanos informais e que carecem de uma ação do Estado para sair da condição a qual está submetida. Mas, de fato, percebemos que a descentralização em tese serve para respeitar as especificidades de cada região. Essa é uma maneira de olhar para sua realidade e contemplar as questões que são prioritárias em cada contexto.

Diante dessa estrutura de descentralização advinda do federalismo, juridicamente as três esferas na política de habitação foram contempladas, contudo, o aspecto do financiamento por parte do município na implementação da política de regularização fundiária ficou fragilizada, por conta da não obrigatoriedade na questão da arrecadação. Nesse sentido, critica-se a atuação do Município por não assumir a responsabilidade de buscar estratégias de receitas para o fundo da habitação, ficando à mercê das propostas da esfera federal e, conseqüentemente, dificultando respostas

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

para o enfrentamento do problema das famílias residentes em núcleos urbanos informais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

BONDUKI, G; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. **Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação**. In: ROSA, J.; DENALDI, R. (Coords). Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil** [manuscrito] Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Maria Fernandes Caldas, 2015. Disponível em: [Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil \(1library.org\)](https://1library.org/). Acesso em 31/01/2023

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIIDADE HABITACIONAL**. CAPÍTULO 9 – MARCOS REGULATÓRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 2022, p. 257 - 282. Disponível em: [218229\\_LV\\_Nucleos-Urbanos\\_Cap09.pdf \(ipea.gov.br\)](https://ipea.gov.br/). Acesso em 31/01/2023

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

MANCINI, R. **O Percurso das Políticas Urbanas e Habitacional Brasileira e seus “Novos” Rumos**. Revista de Políticas Públicas. São Luís, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/SNH. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, Caderno Cidades 4, 2004.

OLIVEIRA, M. **Gestão da Política Habitacional: o Processo de Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina-PR**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social).

SILVA, Pedro Luiz Barros. **A natureza do conflito federativo no Brasil**. IN.A Reforma do Estado e Democracia no Brasil, ENAP – 1997. p. 351-363.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL



REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

SOARES, Márcia Miranda, MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 112 [Livro\\_completo.indb \(enap.gov.br\)](#)

## PROMOÇÃO



## APOIO

