



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JÉSSIKA VIEIRA MARQUES

**AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA
(2018 - 2028)**

JÉSSIKA VIEIRA MARQUES

**AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA
(2018 - 2028)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Almeida Cordeiro

Londrina
2020

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DA OBRA ELABORADA PELO AUTOR, ATRAVÉS DO PROGRAMA DE GERAÇÃO AUTOMÁTICA DO SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UEL

A797 MARQUES, JÉSSICA VIEIRA.

AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA (2018 - 2028) / JÉSSICA VIEIRA MARQUES. - LONDRINA, 2020. 190 F. : IL. ORIENTADOR: SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, 2020. INCLUI BIBLIOGRAFIA. 1. PLANO DIRETOR. PLANEJAMENTO URBANO. FRAÇÕES DE CLASSE. - TESE. I. ALMEIDA CORDEIRO, SANDRA MARIA. II. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL. III. TÍTULO.

CDU 36

JÉSSIKA VIEIRA MARQUES

**AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA
(2018 - 2028)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Almeida
Cordeiro
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Nilson Cesar Fraga
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof^a. Dr^a. Denise Maria Fank de Almeida
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 12 de maio de 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, por todo o apoio e incentivo em mais esta etapa acadêmica.

Ao Luis, meu parceiro de vida e melhor amigo, por todas as conversas, pelo apoio, incentivo e carinho em todos os momentos da construção desta pesquisa.

A minha orientadora, Sandra Cordeiro, pela paciência, pelas conversas, orientações e contribuições, pelo entusiasmo e carinho e por compartilhar todo o seu conhecimento e experiência. Foi um enorme privilégio trabalhar com uma profissional de tamanha generosidade e sedimentar a nossa parceria. Sem as suas ideias e inquietações esta pesquisa não teria se tornado tão especial e original.

Ao professor Nilson Fraga, por ter aceitado fazer parte desta experiência, por nos fornecer suas enérgicas e espirituosas contribuições e por compartilhar do seu conhecimento para enriquecer esta pesquisa.

A professora Denise Fank, por também estar presente e participar deste processo e nos auxiliar com suas contribuições e experiências profissionais e acadêmicas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, por possibilitar o acesso ao conhecimento e concretizar a possibilidade de construir esta etapa acadêmica.

Agradeço ainda ao professor Ariovaldo Santos por ter nos apresentado novos caminhos e possibilidades para desenvolver esta pesquisa. Pela disponibilidade e generosidade em compartilhar conosco seus vastos conhecimentos e contribuir para pensarmos e buscarmos adquirir conhecimento, pelos debates que proporcionou junto ao nosso grupo de pesquisa e pelo entusiasmo em dividir toda sua experiência e suas pesquisas.

MARQUES, Jéssika Vieira. **As frações de classe no processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina (2018 – 2028)**. 2020. 190 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

O ordenamento e desenvolvimento das cidades segue a lógica do capital, com as intervenções visando favorecer o conjunto ou as frações de classe voltadas ao processo de acumulação em detrimento da chamada classe que vive do trabalho. A esta lógica não está isenta a dinâmica do planejamento urbano. Esta se subordina, historicamente, aos objetivos do capital, o qual recorre, para sua efetivação, ao poder de Estado. Através deste último se realizam iniciativas com caráter burocrático, funcionalista e voltadas à produção e reprodução das condições de exploração existentes na sociedade capitalista vigente. No que concerne ao objeto de estudo a investigação desenvolvida analisa, como em determinada conjuntura, o plano diretor, que ganha maior visibilidade somente após a regulamentação do Estatuto da Cidade, assume o caráter de instrumento de gestão dos municípios, valendo-se para tal, no plano ideológico, da formulação segundo a qual as medidas visam proporcionar não somente um planejamento de cunho democrático e participativo, mas condizente com a realidade e as demandas locais. Complementar a isso, se reforça a ideia de que a administração pública descentralizada também irá garantir que as cidades sejam planejadas em conformidade com as condições locais. Visto que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor envolve a participação popular e diferentes segmentos da estrutura social local, se estabelece um jogo de forças envolvendo os mais diversos segmentos das classes, que se expressam no plano político à luz das necessidades econômicas. Diante disto, se torna evidente a importância da participação social popular a fim de que a instância decisória e de debates não seja monopolizada por aqueles diretamente beneficiados pela acumulação de capital, se tornando um reflexo destas. Assim, o objetivo deste estudo é analisar como as frações de classe expressam seus interesses ao longo do processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina/PR, considerando que este tem sido um processo marcado por um jogo de forças em que principalmente os segmentos empresariais tem manifestado seus interesses de forma a interferir no andamento da revisão e no ordenamento da cidade.

Palavras-chave: Plano diretor. Planejamento urbano. Frações de classe.

MARQUES, Jéssika Vieira. **The fractions of class in the process of revising the Master Plan of the municipality of Londrina (2018 - 2028)**. 2020. 190 p. Dissertation (Master in Social Work and Social Policy) - State University of Londrina, Londrina, 2020.

ABSTRACT

The ordering and development of cities follows the logic of capital, with interventions aimed at favoring the group or class fractions aimed at the accumulation process at the expense of the so-called class that lives off work. This logic is not exempt from the dynamics of urban planning. This has historically been subordinated to the objectives of capital, which uses state power for its effectiveness. Through the latter initiatives are carried out with a bureaucratic, functionalist character and aimed at the production and reproduction of the conditions of exploitation existing in the current capitalist society. With regard to the object of study, the investigation carried out analyzes, as in a given situation, the master plan, which gains greater visibility only after the regulation of the City Statute, assumes the character of a management tool for the municipalities, making use of it, at the ideological level, the formulation according to which the measures aim to provide not only democratic and participatory planning, but consistent with local reality and demands. Complementing this, it reinforces the idea that decentralized public administration will also ensure that cities are planned in accordance with local conditions. Since the process of elaborating and implementing the Master Plan involves popular participation and different segments of the local social structure, a game of forces is established involving the most diverse segments of the classes, which are expressed on the political plane in the light of economic needs. In view of this, the importance of popular social participation becomes evident so that decision-making and debate is not monopolized by those directly benefited by capital accumulation, becoming a reflection of these. Thus, the objective of this study is to analyze how the fractions of class express their interests throughout the process of revising the Master Plan of the city of Londrina / PR, considering that this has been a process marked by a game of forces in which mainly the segments businessmen have expressed their interests in order to interfere in the progress of the review and in the ordering of the city.

Keywords: Master plan. Urban planning. Class fractions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Convite 1 – Audiência Publica..... | 132 |
| Figura 2 – Convite 2 – Audiência Publica..... | 134 |
| Figura 3 – Fóruns de participação nas Regiões do município..... | 141 |
| Figura 4 – Participantes presentes no Fóruns – por Região | 144 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Entidades da sociedade civil com representantes no Grupo de Acompanhamento no processo de revisão do PDML | 135 |
| Tabela 2 – Região e data de realização do Primeiro Ciclo de Debates | 142 |
| Tabela 3 – Região e data de realização do Segundo Ciclo de Debates | 146 |
| Tabela 4 – Relação de órgãos e entidades que receberam o PL 207/2018 para análise e manifestação..... | 151 |
| Tabela 5 – Prorrogações solicitadas pelas entidades e órgãos no primeiro semestre de 2019 (por mês) | 153 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 O ESTADO NA TEORIA MARXIANA E MARXISTA | 22 |
| 1.1 O ESTADO EM POULANTZAS: PODER POLÍTICO, RELAÇÕES DE PODER E FRAÇÕES DE CLASSE..... | 39 |
| 2 URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO: DA ESCALA NACIONAL A LOCAL | 63 |
| 2.1 PLANEJAMENTO URBANO: ASPECTOS GERAIS E HISTÓRICOS | 65 |
| 2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO..... | 77 |
| 2.3 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DAS CIDADES..... | 86 |
| 3 O PLANO DIRETOR DE LONDRINA: O PROCESSO DE REVISÃO (2018-2028) E AS FRAÇÕES DE CLASSE | 92 |
| 3.1 LONDRINA: DA GÊNESE HISTÓRICA AOS CONTRATOS TERRITORIAIS | 93 |
| 3.2 O PLANEJAMENTO URBANO EM LONDRINA: HISTÓRICO DOS PLANOS DIRETORES ATÉ A REVISÃO DE 2018..... | 117 |
| 3.3 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA (2018-2028) | 127 |
| 3.3.1 Primeira Etapa Do Processo De Revisão Do Plano Diretor Do Município De Londrina: A Divulgação E As Primeiras Audiências Públicas | 130 |
| 3.3.2 A Segunda Etapa Da Revisão: As Reuniões Técnicas E O Primeiro Ciclo De Debates..... | 136 |
| 3.3.3 Etapa 3: O Segundo Ciclo De Debates | 145 |
| 3.3.4 Etapa 4: A Minuta Da Lei Geral Do Plano Diretor E A Gênese Dos Conflitos..... | 147 |
| 3.3.5 Os Impedimentos À Aprovação Da Lei Geral Do Plano Diretor Participativo Municipal De Londrina No Ano De 2019 | 150 |
| 3.4 AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA: AS EXPRESSÕES DAS RELAÇÕES DE FORÇAS | 156 |

CONSIDERAÇÕES FINAIS179

REFERÊNCIAS.....184

INTRODUÇÃO

Planejar as cidades é fundamental para que estas se tornem acessíveis, bem administradas e viáveis a toda a população dos municípios. Nesta perspectiva, o planejamento urbano constitui o ponto de partida para o alcance de uma gestão voltada aos interesses de todas as classes no município, assegurando a elaboração e viabilização de propostas e objetivos a serem atingidos.

Esta forma de abordar o problema busca estar em sintonia com o capítulo II da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, os quais consideram que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público municipal, tem como objetivo ordenar o completo desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Assim, busca-se constatar o quão importante é o papel do poder público municipal nos processos de elaboração e implementação de medidas que venham a tornar as cidades mais justas e desenvolvidas para que as comunidades locais venham a usufruir plenamente da expansão urbana.

Orienta a elaboração desta política pública urbana a compreensão da necessidade de assegurar o desenvolvimento das cidades e o pleno usufruto destas pelos seus habitantes, de tal modo que se faz necessária a construção de um planejamento urbano que se consolide por meio de instrumentos de gestão pública e administrativa. Posição que, mais uma vez, se encontra afinada com a Constituição Federal de 1988, a qual indica o Plano Diretor como instrumento obrigatório a ser elaborado em cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal, no intuito de se mostrar o pilar do desenvolvimento e expansão urbana dos municípios.

É dentro deste espírito que a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, então denominada de Estatuto da Cidade, foi elaborada, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, a fim de estabelecer diretrizes gerais da política urbana e estabelecer outras providências. Nela, o Plano Diretor é destacado enquanto importante elemento do planejamento municipal, englobando neste processo todo o território municipal. Além disso, conforme a referida lei, ele deve ser revisto a cada dez anos, sendo primordial a publicização de todas as etapas do processo, assim como deve ser assegurada a participação popular e dos segmentos da sociedade local.

Dentre os pontos positivos da lei nº 10.257, está o fato de que o Plano Diretor se mostra como importante instrumento de gestão participativa e democrática, mesmo que nos limites da sociedade de classes, considerando que todo o processo de sua construção e implementação pode e deve ser acompanhado também, pelas classes subalternas através de seus representantes. Medidas tanto mais necessárias, posto que a característica participativa e democrática dos planos diretores e da gestão pública contemporânea não tem caráter burocrático, mas sim contém os diversos interesses expressos pelos suportes do capital nos municípios. Disto resultam, por exemplo, as correlações de forças que se fazem presentes nos processos que incidem sob o direito a cidade.

O processo de redemocratização que se estabeleceu na sociedade brasileira na década de 1980, com fortes repercussões no Estado e nos aparelhos estatais, restabeleceu o debate sobre a necessidade de uma gestão e políticas de cunho participativo por parte das “classes subalternas”, sufocadas em sua atuação durante grande parte de existência do regime militar instaurado em 1964.

Sob esta ótica, os gestores públicos passaram a estabelecer diálogo com segmentos organizados da sociedade civil no intuito de conciliar interesses diversos. Processo intensificado em meio à crescente expansão do espaço urbano, além da expansão social e territorial desiguais, o que afeta negativamente as classes populares, mas impulsiona, de outra parte, o desenvolvimento de novas formas de gestão pública, baseadas em princípios democratizantes, participativos e universalizantes.

O planejamento urbano desponta, nesta nova conjuntura, voltado para propor uma administração pública mais eficiente dentro dos municípios, pautando a elaboração e implementação de políticas públicas condizentes com a realidade de seus habitantes. O que se busca, dentro destes parâmetros, é não somente fomentar o desenvolvimento das cidades, que por muitas vezes ocorre de forma desordenada e desenfreada, mas aliar interesses, esforços e recursos que atendam da maneira mais adequada as necessidades de todos os setores. Objetivo complexo de ser realizado, uma vez que as linhas básicas da política são, inicialmente, construídas no âmbito do Estado e seus aparelhos, sem participação popular efetiva. Deste modo, os setores populares são trazidos à cena para gerenciarem perspectivas de antemão delineadas à revelia deles.

No que se refere aos poderes públicos municipais as diretrizes são claras. Os municípios, enquanto principais entes federativos na promoção da política urbana, devem estabelecer as formas e as maneiras de desenvolver as funções sociais da cidade, tendo como instrumento essencial de gestão o Plano Diretor. De modo geral, os municípios definem as funções sociais da cidade de acordo com o atendimento das necessidades de seus habitantes no que diz respeito à justiça social, acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental (LIBÓRIO E SAULE JÚNIOR, 2017).

Porém, por não se tratar de questão meramente administrativa, os problemas se avolumam. As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local.

Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão (REZENDE e ULTRAMARI, 2007, p. 257).

Assim, se evidencia que diversos aspectos, características e peculiaridades dos municípios devem ser considerados nos processos de planejamento urbano e gestão pública, o que coloca aos municípios desafios que vão desde limitações técnicas e de equipes profissionais, até a garantia da participação popular na elaboração e tomada de decisões que abrangem os interesses de todos os sujeitos.

Considerando a necessidade dos governos locais de garantir o bem-estar da população e de desenvolver instrumentos de gestão que efetivem os objetivos constitucionais da política urbana, o Plano Diretor, apesar de marcado pela presença de interesses de classe contrários aos setores populares, de forma geral, desponta enquanto instrumento fundamental e garantidor de propostas que visam uma cidade mais acessível e com função social, aliando a participação popular com o poder público.

Rezende e Ultramari (2007) apontam que o Plano Diretor tem importância inquestionável nos processos de planejamento e gestão desenvolvidos

por prefeituras e municípios. A realização dos planos diretores deve estar compatível com regulamentos de ordem superior, como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade. Os autores ainda salientam que o Estatuto da Cidade dispõe não somente os objetivos do plano diretor municipal como também determina aspectos de ordem metodológica e operacional.

Outros autores destacam, por sua vez, que o processo de construção ou revisão de um Plano Diretor deve se constituir enquanto um processo público, com a efetiva participação de todos os envolvidos. Com isso, os setores e os sujeitos irão manifestar suas posições e interesses e, portanto, estabelecer disputas de caráter territorial, econômico e político, que poderão ser percebidas ao longo do processo.

Neste sentido é preciso observar o comprometimento do poder público não somente com a construção participativa das propostas que compõem um plano diretor, mas com as formas com que tais propostas serão implementadas no município, o que pode indicar uma efetiva participação popular e o atendimento de suas demandas ou o favorecimento das frações da burguesia em detrimento dos interesses das classes populares.

Colocado nesta perspectiva, o debate sobre o Plano Diretor pode evidenciar o jogo de forças existente no município, envolvendo as classes ou suas frações, uma vez que o processo é permeado por pressões exercidas por setores da classe dominante local, os quais se vêm obrigados a confrontar seus interesses com aqueles das “classes populares”. Este jogo de forças pode, também, colocar em evidência o posicionamento do poder público perante os interesses das classes sociais na medida em que se restringir a desempenhar papel figurativo ou, então, forçar e aprofundar os princípios democratizantes possibilitados pelos mecanismos de representação formais.

À luz das considerações anteriormente levantadas, toma-se como objeto de análise deste estudo o processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina, que vem sendo debatido e construído para abranger um período de dez anos (2018 – 2028). A proposta metodológica do município para esta revisão incluiu a realização de oficinas descentralizadas, debates com comunidades locais e a formação de câmaras técnicas com a participação de gestores municipais e de profissionais, convidados de diversas áreas, movimentos populares, setores empresariais, conselhos de direitos e de classes e outros agentes, além da realização de audiências públicas.

Todo este processo, iniciado ainda no final do ano de 2017, quando o município começou a organizar atividades para revisar o Plano Diretor, já deveria ter sido finalizado, considerando até mesmo que a vigência deste plano diz respeito ao período 2018-2028. Ainda assim, o que verificamos até o momento é que o processo se encontra emperrado devido principalmente a manifestações contrárias ao andamento da revisão, como é o caso das ações desenvolvidas por setores empresariais e entidades de cunho conservador que tem participado de todas as etapas da revisão.

Evidentemente, o que se problematiza aqui não é a participação destes agentes e entidades, visto que da perspectiva da democracia burguesa, a participação que possuem, assim como a dos representantes das “classes populares”, é considerada legítima. O que se destaca neste estudo é justamente até que ponto a participação destes setores que compõem os interesses do capital no município atuam exercendo influência perante o poder público e no ordenamento das cidades, considerando que ao longo do processo e por meio das falas de representantes de alguns setores empresariais, conforme será analisado no transcurso da investigação proposta, é possível verificar não somente uma grande preocupação quanto ao atendimento dos seus interesses específicos de classe ou fração de classe, mas ainda todo um jogo de forças e constantes pressões exercidas publicamente, visando tornar a cidade cada vez mais favorável a seus objetivos econômicos e políticos.

Com isto, a revisão do Plano Diretor passou por diversos entraves e trouxe à tona disputas territoriais e econômicas, além de disparidades no que tange à participação popular, o que fez com que o processo de revisão não tenha sido finalizado ao longo do ano de 2019, não ficando estabelecido também se irá ser concluído no ano de 2020. Por esta razão, esta pesquisa não irá relatar a finalização da revisão do Plano Diretor do município, mas a dinâmica do processo até o mês de dezembro de 2019.

Ainda que se percebam diferentes influências quanto a participação da sociedade civil, não se pode negar que o objetivo de revisar o Plano Diretor de Londrina de forma participativa e democrática foi proposto e implementado, pois além do incentivo ao envolvimento popular e dos segmentos da sociedade, se verificou ainda uma satisfatória publicização dos acontecimentos e etapas da revisão, seja por meio da divulgação de documentos correspondentes ao processo ou da realização da cobertura jornalística sobre a temática.

O que se pretende com a pesquisa é analisar como as frações de classe expressam seus interesses ao longo do processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina, visto que a participação dos diversos setores populares e de outros segmentos trazem à tona diversos interesses no que diz respeito ao desenvolvimento urbano. Assim, o processo de revisão permite perceber não somente o caráter participativo e democrático que o compõe, mas como estas características podem evidenciar as disputas pela cidade e o papel do poder público na mediação dos interesses entre as classes.

Coloca-se, pois, como problema de pesquisa: como as frações de classe expressam seus interesses no processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina 2018 – 2028? A fim de chegar a algumas respostas para o problema de pesquisa e de atender ao objetivo geral proposto, considera-se os seguintes objetivos específicos: apontar o papel do Estado no ordenamento das cidades, desvendar o planejamento urbano na construção e revisão do Plano Diretor e identificar os interesses expressos pelas frações de classe no processo de revisão do Plano Diretor de Londrina (2018-2028).

Esta temática é considerada primeiramente a partir dos desdobramentos das etapas correspondentes ao processo, visto que, no percurso da investigação, tomou-se conhecimento do processo de revisão não somente por meio da publicização dos documentos elaborados pela equipe de gestão do município, mas também através de informações divulgadas por meio da mídia local, seja ela impressa ou digital.

Assim, considerou-se necessário para a pesquisa que seria pertinente e atual discutir o tema, dada a importância do planejamento urbano na organização territorial dos municípios e dos instrumentos de gestão a ele vinculados, como o Plano Diretor. Neste sentido, percebendo a complexidade do processo e das disputas que se fazem presentes no espaço urbano, verificou-se que seria de grande valia analisar de que forma está exposto o jogo de forças ao longo do processo de revisão do Plano Diretor do município de Londrina.

Sob esta perspectiva, é possível observar o modo como as classes populares e as frações burguesas se posicionam e se expressam na construção de um instrumento que representa a elaboração e implementação de medidas que dizem respeito aos interesses de todo um território e seus habitantes.

Além da atualidade do tema, é de suma relevância sistematizar todo o processo de revisão do Plano Diretor de Londrina, apontando e discutindo elementos que englobam o objetivo proposto e que sintetizam todo o extenso processo referido.

Um outro aspecto que contribuiu para a definição do objeto de estudo foram as discussões desenvolvidas no Projeto de Pesquisa¹, com a participação de outros pesquisadores e profissionais que integraram as etapas da revisão, o que propiciou um debate de ideias enriquecedor e inquietante.

Vale ainda ressaltar que o interesse pela temática de planejamento e gestão, além de estudos desenvolvidos ao longo da graduação no curso de Serviço Social, também vieram a contribuir para a elaboração dos objetivos aqui elencados, considerando que ao longo da formação e posterior a esta os assuntos vinculados a esta linha de pesquisa se fazem e fizeram presentes, de modo a evidenciar o quanto a temática é importante e presente no cotidiano do assistente social.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, considerando que além a responder questões mais particulares, além de se ocupar, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não deveria ou que não pode ser quantificado, conforme aponta Minayo (2012). Neste sentido, a autora ainda destaca que nas pesquisas qualitativas se trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das crenças, de aspirações, valores e atitudes, onde tal conjunto de fenômenos humanos é compreendido enquanto parte da realidade social.

Quanto ao tipo, esta corresponde a pesquisa descritiva, considerada por Costa e Costa (2011) a mais tradicional das pesquisas. Neste tipo, se descreve as características de determinada população ou fenômeno, os interpretando e não interferindo ou modificando a realidade pesquisada.

Com relação as etapas metodológicas, a pesquisa será desenvolvida em duas etapas: revisão bibliográfica e pesquisa documental.

Na primeira etapa, o propósito é realizar a revisão bibliográfica a fim de construir o referencial teórico que irá embasar toda a pesquisa e proporcionar o alcance dos objetivos nela determinados. Assim, a realização deste processo é indispensável para se identificar o que se encontra disponível sobre o objeto estudado,

¹ Nos referimos ao Projeto de Pesquisa “Direito a cidade: a interface da política urbana com a habitação de interesse social na região metropolitana de Londrina e seus instrumentos de controle social”.

além de refletir o nível de envolvimento do pesquisador com o tema, conforme apontam Costa e Costa (2011).

Os autores ainda ressaltam que a revisão de literatura é essencial por ampliar e refinar o conhecimento existente, ajudar a definir e clarificar as questões da pesquisa, permitir a identificação de lacunas e áreas pouco exploradas, esclarecer aspectos teóricos, metodológicos e analíticos, além de permitir a identificação de debates atuais e controvérsias.

Desta forma, a revisão bibliográfica é o que irá possibilitar a construção do referencial teórico que, de acordo com Costa e Costa (2011), expressa o caráter específico da pesquisa, onde se apresentam estudos diretamente relacionados ao problema de pesquisa, o que ainda vem a nortear o processo de análise dos resultados obtidos.

Aqui, o referencial teórico será desenvolvido de modo que englobe discussões teóricas e críticas acerca do planejamento urbano, além de incluir as disputas entre as classes sociais no Estado, a existência das frações da burguesia, a configuração do Estado capitalista e a ordenação do bloco no poder, o que vem a expor o jogo de forças sociais presente no Estado e suas formas de expressão.

Com relação à pesquisa documental, esta pode ser realizada em documentos oficiais como atas, regulamentos, memorandos, balancetes e em *sites* oficiais da internet, por exemplo, conforme indicam Costa e Costa (2011). Nesta etapa da pesquisa, o objetivo é captar e analisar a partir de documentos elaborados ao longo das etapas de revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina (2018 – 2028) os procedimentos e sujeitos que compõem o processo, no intuito de sistematizar as etapas da revisão e analisar suas características, bem como as disputas sociais e territoriais que se fazem presentes.

Gil (2018) aponta que as fontes documentais podem proporcionar ao pesquisador dados em qualidade e quantidade suficientes para evitar perda de tempo e o possível constrangimento oriundo das pesquisas onde os dados são obtidos diretamente de pessoas. O autor ainda indica que podem ser considerados documentos não apenas os escritos para esclarecer determinado fato, mas qualquer objeto que venha a contribuir à investigação de determinado fato ou fenômeno.

Uma das formas de realizar uma pesquisa documental é a realizada com os meios de comunicação de massa, como jornais, revistas, programas de rádio e televisão e fitas de cinema, por exemplo, onde tais fontes representam importante

fonte de dados para a pesquisa social justamente por proporcionar ao pesquisador conhecer os mais variados aspectos da sociedade atual e do passado, “Neste último caso, com eficiência provavelmente maior que a obtida com a utilização qualquer outra fonte de dados” (GIL, 2018). Neste sentido, o autor afirma que os documentos de comunicação de massa são muito valiosos. Todavia, dado o fato de terem sido elaborados com objetivos que não correspondem a pesquisa científica, devem ser tratados com muito cuidado pelo pesquisador.

Assim, ainda que seja valiosa a contribuição dos meios de comunicação de massa à pesquisas científicas, o pesquisador deve ter um cuidado redobrado ao utilizar fontes jornalísticas, por exemplo, para compor sua pesquisa, considerando que tais fontes por muitas vezes apontam somente uma parte de um acontecimento ou direcionam suas atividades em prol de determinado grupo social ou político.

Neste sentido, dados os objetivos desta pesquisa, é necessária e primordial a consulta a documentos publicados em *sites* de órgãos oficiais e a fontes jornalísticas, tais como jornais e mídias digitais. No caso de fontes jornalísticas, foi feita uma pesquisa entre jornais impressos e/ou mídias em formato digital abrangendo o período da revisão do Plano Diretor do município de Londrina – 2018 a 2019, período esse que engloba a divulgação em mídia das atividades que compõem a revisão do Plano Diretor de Londrina.

Os dados coletados por meio da pesquisa documental possibilitaram a utilização da técnica de análise de conteúdo, onde se baseia a análise conforme o que está sendo dito no texto, segundo Costa e Costa (2011). Assim, os autores apontam que existem dois possíveis textos para análise: os construídos no processo de pesquisa – como transcrições de entrevistas e protocolos de observação – e os já produzidos por outros autores – como notícias de jornais, revistas, artigos e documentos.

O enorme volume de materiais produzidos pelos meios de comunicação de massa e a construção de técnicas para sua quantificação determinaram o desenvolvimento da análise de conteúdo, entendida como uma técnica de investigação que, por meio de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo expresso nas comunicações, tem por objetivo interpretar estas mesmas comunicações, conforme afirma Gil (2018).

O autor ainda aponta que a análise de conteúdo se desenvolve em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados, inferência e interpretação. Na fase da pré-análise, se organizam os documentos e temos os primeiros contatos com os mesmos, onde se segue para a escolha dos documentos, formulação de hipóteses e preparação do material para análise.

A exploração do material é considerada uma fase mais longa e cansativa, que tem por objetivo administrar sistematicamente as decisões tomadas no momento da pré-análise. Se refere essencialmente a tarefas de codificação, o que envolve o recorte das unidades, enumeração e classificação do material a ser utilizado.

Quanto ao tratamento, inferência e interpretação dos dados, o objetivo é tornar os dados válidos e significativos. Neste sentido, são utilizados procedimentos estatísticos que podem estabelecer quadros, diagramas e figuras que sintetizam e põem em destaque as informações coletadas. Assim conforme as informações obtidas são confrontadas com informações já existentes, é possível chegar a amplas generalizações, “(...) o que torna a análise de conteúdo um dos mais importantes instrumentos para a análise das comunicações de massa” (GIL, 2018).

Feitas estas considerações quanto aos caminhos seguidos pela investigação, a pesquisa proposta está organizada em três capítulos. No primeiro, se discute o Estado na perspectiva marxiana e marxista no intuito de compreender a configuração desta instância mediadora da vida social. Desse modo, a discussão inclui elementos do Estado moderno para que se possa analisar o seu papel em meio as relações de poder e sua articulação com os interesses das frações burguesas, considerando que é em meio a este cenário que se verificam as disputas pela cidade e pelos instrumentos de urbanização. Neste ponto, foi Nicos Poulantzas o teórico que mais se aproximou de uma análise acerca da influência das frações de classe junto ao ordenamento estatal, o que nos leva a considerar seus escritos enquanto fundamentais ao que se pretende compreender em nossa pesquisa.

Quanto ao segundo, este inclui uma discussão teórica e crítica sobre o planejamento urbano no Brasil, o que engloba seus aspectos históricos e suas características gerais, que foram se adaptando aos objetivos políticos e econômicos do Estado e do capital. Buscou-se apontar o caráter do planejamento urbano brasileiro após os anos 2000, visto que é a partir de então que não somente o planejamento, mas o Plano Diretor adquire maior importância no desenvolvimento das cidades, seja

por estar regulamentado pela política urbana ou por ser definido como instrumento de gestão das cidades em uma conjuntura mais democrática e participativa.

O terceiro e último capítulo é composto pela caracterização do município de Londrina, demonstrando aspectos demográficos e econômicos, mas também sua formação social e territorial, a fim de discutir o ordenamento da cidade. Ainda neste capítulo, a investigação procurou elencar os planos diretores construídos anteriormente pelo município e seu planejamento urbano. Abordou-se também o processo de revisão do Plano Diretor atual, descrevendo sua metodologia, atividades desenvolvidas e suas etapas. Com isso, chegaremos até as disputas pela cidade e pelo desenvolvimento urbano do município, onde se dão as análises do jogo de forças presentes no processo de revisão por meio de registros jornalísticos disponíveis na mídia impressa e digital.

As entrevistas analisadas nesta pesquisa foram coletadas em mídias digitais, como *sites* e portais de notícias locais, onde as notícias relacionadas a revisão do Plano Diretor estavam acompanhadas de entrevistas na forma de áudio, que foram transcritas para os fins deste estudo. Foram consideradas seis falas extraídas, transcritas e analisadas a partir de áudios e vídeos contendo entrevistas realizadas com participantes do processo de revisão, disponíveis em canais de comunicação de massa e na plataforma digital *Youtube* e ainda uma última fala extraída de uma entrevista realizada via e-mail com um dos participantes da revisão do plano diretor, a fim de contrapor diferentes opiniões e posicionamentos acerca do processo, o que possibilitou diferentes e enriquecedoras análises à pesquisa desenvolvida.

Assim, poderemos exemplificar e verificar, por meio de todas as etapas da revisão e, principalmente, por meio dos discursos dos sujeitos participantes, como as frações de classe expressam seus objetivos quando se trata da elaboração e implementação de instrumento de gestão pública que possa afetar a organização e o desenvolvimento das cidades.

1 O ESTADO NA TEORIA MARXIANA E MARXISTA

A fim de melhor compreender como as correlações de forças se fazem presentes quando se trata de disputas visando o uso social da cidade, não é possível deixar de contextualizar o Estado capitalista moderno. Isto porque a configuração

assumida por este é o que permite visualizar como se estruturam as relações de poder e suas articulações com os interesses das frações de classe.

O jogo de forças sociais que se condensa no Estado em geral e no caso brasileiro, em particular, é ainda mais perceptível quando observado a maneira como se articulam e se reorganizam os interesses das frações burguesas em suas disputas com as forças populares ou seus representantes. Assim, apreender estas relações é uma necessidade quando se analisa o desenvolvimento dos territórios e as dinâmicas que nele se processam.

Para o desenvolvimento deste estudo, pretende-se, inicialmente, apreender a composição do Estado e o que faz dele, essencialmente, capitalista e, portanto, burguês. O ponto de partida para esta análise será a matriz marxista e marxiana. Vale ressaltar que Karl Marx (1818 – 1883) não realizou, até o fim da sua vida, uma construção teórica que se referisse especificamente ao Estado, embora tenha fornecido, ao longo de suas obras e da disseminação do seu pensamento crítico, diversas contribuições que auxiliam no processo de sua compreensão e das relações sociais e elementos que o permeiam.

Sweezy (1983), por exemplo, afirma que, assim como no caso das crises, Marx não elaborou uma teoria sistemática e formalmente completa do Estado, mas é evidente que pretendia fazê-lo. Assim, o autor indica que o plano de Marx sofreu alterações substanciais no conjunto de sua obra, onde o Estado continuou sempre em segundo plano, nunca recebendo a completa elaboração. Deste modo, o autor aponta que um resumo claro de suas ideias a respeito está fora de cogitação.

Neste sentido, se inicia caracterizando o Estado moderno, a fim de avançar no que diz respeito a um entendimento mais profundo que ele possui na teoria marxiana e marxista. Busca-se, com isso, reter as contribuições do autor acerca da temática, assim como de outros teóricos no campo do marxismo, dentre os quais se destaca o esforço de superação de uma “leitura descritiva” do Estado proposta por Louis Althusser².

Dentre os comentaristas da perspectiva marxiana e marxista do Estado cite-se Luciano Gruppi (1996). Para este autor, com a concepção marxista se origina uma visão crítica da concepção capitalista de Estado e conseqüentemente, o questionamento objetivo e científico da democracia burguesa e do liberalismo. O

² Ver “Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado” (1970).

autor, antes mesmo de adentrar na teoria de Marx e Engels sobre o Estado, discorre acerca da concepção liberal da formação do Estado moderno. Desta forma, em sintonia com o pensamento de Marx e Engels, define o Estado enquanto um poder político exercido sobre um território ou um povo. Ao mesmo tempo, aponta para o fato de que o Estado é a maior organização política já conhecida pela humanidade. Assim, para que se possa falar em Estado, sob uma perspectiva objetiva e não-descritiva, é essencial a presença destes três elementos – poder político, povo e território.

Gruppi (1996) salienta que só é possível construir uma visão científica do que é o Estado quando se toma consciência do conteúdo de classe que o constitui.

E a burguesia não pode fazer isso, pois significaria denunciar que o Estado burguês – mesmo em sua forma mais democrática – é na verdade a dominação de uma minoria contra a maioria; seria admitir que essa liberdade não é a liberdade para todos; que essa igualdade é puramente formal (...) Eis porque a concepção de Estado da burguesia está condenada a ficar numa visão ideológica (GRUPPI, 1996, p.25).

Partindo do que se entende como Estado moderno para melhor fundamentar sua discussão, o autor indica que este começa a nascer na segunda metade do século XV, na França, Inglaterra e Espanha, para posteriormente avançar sobre outros países europeus, chegando tardiamente a Itália. Salienta que com o nascimento do Estado moderno se iniciam reflexões mais aprofundadas e sistemáticas sobre a sua natureza política e social, sendo um marco, neste sentido, Nicolau Maquiavel, na entrada dos anos 1500, com a obra O Príncipe.

Gruppi (1996) ainda relata que um período importante à formação do Estado moderno é a rebelião da Inglaterra de Henrique VIII contra o poder do Papa. Neste período – no ano de 1531 – a Igreja da Inglaterra se separa da Igreja Católica e Henrique VIII é proclamado o chefe desta última. Com este ato,

firma-se que o poder do Estado é absoluto, que a soberania estatal é absoluta e não depende de nenhuma outra autoridade, isto é, que não vem da autoridade do papa; a soberania do monarca vem da sua própria condição de monarca, este não a recebe do papa. Proclama-se, assim, a absoluta autonomia e soberania do Estado (GRUPPI, 1996, p. 9).

O autor também aponta dois elementos que diferem o Estado moderno dos Estados do passado. A primeira delas é a autonomia, que remete a plena soberania do Estado e que não necessita da aprovação de qualquer outra autoridade. A segunda se refere a distinção entre Estado e sociedade civil, evidenciada a partir

do século XVII, em especial na Inglaterra, através da ascensão da burguesia. Assim, o Estado passa a ser entendido como uma instituição distinta da sociedade civil, embora não deixe de ser uma expressão desta.

Devemos mencionar ainda uma terceira característica que diferencia o Estado moderno em relação às suas formas anteriores. Neste sentido, Gruppi (1996) aponta que enquanto o Estado absolutista era concebido como um Estado patrimonial, enquanto propriedade do senhor – que com ele poderia fazer o que bem entendesse, sem qualquer tipo de vinculação ou identificação – o mesmo não ocorre quando se trata do Estado moderno, onde se verifica uma absoluta identificação entre o monarca e o Estado, por exemplo, que vem a representar a soberania estatal, conforme mencionado anteriormente. Isto significa que o representante no poder se coloca não somente como o detentor deste, mas também como a própria representação e personificação do Estado.

Sweezy (1983), teorizando acerca da função primordial do Estado – a partir das diversas elaborações de Marx sobre o assunto – aponta que há uma tendência entre os liberais teóricos modernos em interpretar o Estado como uma instituição estabelecida no interesse da sociedade como um todo, com a finalidade de mediar e reconciliar os antagonismos originados com a existência social. Assim, a crítica de uma concepção do Estado enquanto mediador na luta de classes talvez seja a melhor forma de apresentar a teoria marxista.

Nesse sentido, ainda pondera que a teoria do Estado como mediador supõe que a estrutura de classes existentes ou o sistema de relações de propriedade é um dado imutável. Passa-se a indagar o que farão as frações de classes para se entender e se verifica que a instituição para a conciliação dos interesses e conflitos é a resposta mais lógica e necessária – e a essa instituição são conferidos poderes para manter a ordem e para resolver os conflitos. A crítica do autor à teoria liberal é clara: no mundo real, o que se chama de Estado é justamente a contrapartida a essa construção teórica. SWEEZY esclarece:

A fraqueza dessa teoria não é difícil de descobrir. Está na suposição de uma estrutura de classes imutável e, por assim dizer, auto-sustentada. A superficialidade dessa hipótese é indicada pelo mais breve estudo da história. O fato é que muitas formas de relações de propriedade com suas concomitantes estruturas de classes surgiram e desapareceram no passado, e não há nenhuma razão para supor que não continuarão a surgir e desaparecer no futuro. A estrutura de classes da sociedade não é parte da ordem natural das coisas; é o produto do desenvolvimento social passado e

se modificará no curso do desenvolvimento social futuro (SWEEZY, 1983, p.188).

Considerando o que explicita o autor, a teoria liberal, do ponto de vista científico, revela seus limites em relação a concepção marxiana e marxista do Estado, dado o fato de que os liberais acabam por desconsiderar o próprio movimento da história – ou a roda dessa história, como já mencionou Marx – ao analisar a sua própria sociabilidade burguesa, visto que uma análise mais profunda logo indica a real função do Estado e sua funcionalidade à burguesia.

Não podemos deixar de salientar a relevância da propriedade privada no processo de constituição do Estado moderno, aspecto já mencionado por Sweezy (1983). Na sua concepção, um determinado conjunto de relações de propriedade serve enquanto fator que define a estrutura de classes da sociedade³. Independentemente do conjunto de relações de propriedade, uma classe necessariamente culmina por levar vantagens materiais, enquanto a outro somente acumula as desvantagens. Sob esta perspectiva, claro está que uma instituição – o Estado – é primordial à manutenção desse conjunto de relações de propriedade, e nenhuma outra instituição ou organização é capaz de competir com ele, que exerce a soberania perante todos que se encontram sob sua jurisdição.

Para o autor essa relação entre Estado e propriedade privada, reitera que é essencial compreender que, para a sociedade capitalista, domínio de classe e proteção da propriedade privada são quase sinônimos. “Portanto, quando dizemos, com Engels, que a finalidade mais alta do Estado é a proteção da propriedade privada, estamos também dizendo que ele é um instrumento do domínio de classe” (SWEEZY, 1983, p. 189).

O autor ainda salienta que esta é a grande dificuldade que os críticos do marxismo carregam com suas elaborações, onde visam perceber o domínio de classe como algo mais sombrio e obscuro do que a mera proteção da propriedade privada. Neste sentido, tendem a considerar o domínio de classe como repreensível e a proteção da propriedade privada como meritório.

³ Para saber mais, ver a obra “A Ideologia Alemã”, de Karl Marx e Friedrich Engels, escrito entre os anos de 1845 e 1846. Nela, os autores analisam as formas de propriedade e de produção, onde indicam que a transformação da propriedade em capital é a chave para compreender a dominação do Estado e de determinadas frações de classe.

O autor, ainda esclarece que a propriedade privada não consiste de coisas, mas sim de uma relação social entre pessoas, considerando que

A propriedade confere a seus possuidores a isenção do trabalho e o usufruto do trabalho de outros, e nisso está a essência de toda a dominação social, qualquer que seja a forma assumida. Segue-se que a proteção da propriedade é fundamentalmente a segurança do domínio social dos proprietários sobre os não proprietários. E isso por sua vez é precisamente o que se entende por domínio de classe, que é a função primordial do Estado manter (SWEEZY, 1983, p. 190).

Portanto, a propriedade privada se mostra como elemento fundamental na composição do Estado burguês, onde a regra é a detenção dos meios de produção entre poucos, o que garante a constante exploração do trabalho e opressão da classe trabalhadora, cada vez mais impossibilitada de alcançar condições dignas de sobrevivência. Após o surgimento da propriedade privada, a contradição entre as classes tornou-se cada vez mais perceptível, com acumulação de riquezas de um lado e, do outro, crescente retrocesso.

Por esta razão, Engels (2009) aponta que a ambição tem sido a força que move a sociedade desde os primórdios de sua formação até o tempo presente. Assim, “seu objetivo determinante é a riqueza, e outra vez a riqueza, e sempre a riqueza – mas não a da sociedade, e sim de tal ou qual mesquinho indivíduo” (ENGELS, 2009, p.181). Desta forma, se toda a civilização se baseia numa relação de exploração de uma classe sobre outra, logo todo seu desenvolvimento será operado em constante contradição, já que cada passo à frente na produção culmina em um passo atrás nas condições de vida da classe oprimida, ou seja, da grande maioria da população.

Sweezy (1983), discutindo acerca da origem do Estado – com base nos escritos de Marx e Engels – nos indica que ele é produto de uma longa e árdua luta, na qual a classe que ocupa as posições chave no processo de produção da época predomina sobre os outros e modela o Estado conforme seus interesses, o que dificilmente poderia ter ocorrido de outra forma.

É marcante nesses autores a influência, convém ressaltar, dos estudos de Friedrich Engels, com particular atenção à obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”. Nesta obra aponta que o Estado não é um poder que simplesmente se impôs à sociedade de fora pra dentro, nem pode ser entendido como a realização da ideia moral ou como expressão da pela imagem e realidade da

razão, conforme já havia afirmado Hegel. Pesem as considerações positivas decorrentes do pensamento de Hegel, tanto Marx quanto Engels, no entanto, caminham no sentido contrário ao pensador alemão no que se refere ao modo de apreender o significado do Estado, opondo-se à formulação hegeliana que considerava que o Estado se mostra enquanto fruto da sociedade, conforme esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, sendo a confissão de que ela chegou a um grau irreversível de contradição consigo mesma, se vendo dividida por antagonismos impossíveis de se conciliar.

Desta forma, para que estes antagonismos entre classes com distintos interesses econômicos não entrem em um conflito que as consuma e as devore internamente, se faz necessário um poder que se sobressaia à sociedade, que esteja aparentemente acima desta, a fim de “amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 2009, p. 175).

Engels (2009), atentando-se às características que distinguem o Estado moderno de formas de organização anteriores, elenca três aspectos essenciais a tal distinção. O primeiro deles se refere ao agrupamento dos chamados súditos de acordo com uma divisão territorial. Isto porque na antiga organização gentílica, que se constituía pelos vínculos de sangue, se supunha que os territórios se formavam de acordo com a ligação dos membros, onde se identificava determinado território a determinado clã, por exemplo.

O autor refuta que tal tipo de organização territorial se mostrou insuficiente, considerando que o território permanecera, mas os homens se tornaram móveis. Assim, tendo como ponto de partida a divisão territorial, “deixou-se aos cidadãos o exercício dos seus direitos e deveres sociais onde estivessem estabelecidos, independentemente das gens e das tribos” (ENGELS, 2009, p.175). É por isto que, segundo Engels, nos parece natural esta organização dos povos do Estado conforme o território.

O segundo aspecto apontado pelo autor diz respeito a instituição de uma força pública, que deriva da divisão da sociedade em classes, o que impossibilita qualquer tipo de organização popular armada e espontânea. Tal força pública existe em todo e qualquer Estado, sendo formada não somente de homens armados, mas ainda de acessórios materiais, cárceres e organizações coercitivas de toda espécie. Engels (2009) ainda nos indica que este traço se torna ainda mais fortalecido conforme

se acentuam os antagonismos de classes dentro do Estado e na medida em que se aumentam as populações.

Neste sentido, o autor nos traz uma passagem que exemplifica não somente a realidade europeia do período por ele vivenciado, mas que cabe perfeitamente à realidade dos Estados atuais.

Basta-nos observar a Europa de hoje, onde a luta de classes e a rivalidade nas conquistas levaram a força pública a um tal grau de crescimento que ela ameaça engolir a sociedade inteira e o próprio Estado (ENGELS, 2009, p. 176).

A terceira e última característica apontada pelo autor se refere aos impostos, necessários para sustentar o segundo aspecto mencionado por ele – a força pública. O autor indica que os funcionários são denominados como os donos da força pública e detentores do direito de recolher os impostos, sendo colocados como os representantes dos órgãos da sociedade, o que, portanto, os coloca acima dela. Assim, o respeito anteriormente atribuído à sociedade gentílica, até então predominante, já não basta para assegurar a ordem social, o que torna as leis de exceção e os impostos igualmente essenciais para atribuir autoridade e controle de uns sobre os outros.

Por isto, Engels (2009) ainda assegura que o fato do Estado ter nascido da necessidade de contenção do antagonismo entre as classes e, ao mesmo tempo, em meio ao conflito entre elas, é o que faz dele o Estado da classe mais poderosa e economicamente dominante, além de se converter ainda na classe politicamente dominante, adquirindo novos e avançados meios para promover a repressão e a exploração da classe oprimida.

No que se refere à propriedade privada, Engels (2009) afirma que em todos os estágios anteriores da sociedade, a produção era necessariamente coletiva e o consumo se realizava sob forma de distribuição direta dos produtos. Tal produção coletiva era levada à risca dentro dos mais estreitos limites, ao mesmo tempo em que os produtores eram os senhores de seu processo e dos seus produtos. Assim, todos sabiam o que era feito de seus produtos e, enquanto foi possível conduzir a produção desta forma, não se conhecia o que o autor denomina de espectro de poderes estranhos – que surge conforme se avançou rumo à civilização.

Engels (2009) ainda nos aponta outro importante aspecto do Estado presente na sua configuração atual: a concessão de direitos. Neste quesito, o autor ressalta de forma perspicaz que na maior parte dos Estados históricos, os direitos concedidos aos cidadãos são regulados conforme as posses de cada um, o que define o Estado enquanto uma organização que visa a proteção dos que possuem poder econômico, em detrimento da negação de direitos aos que não o possuem.

O autor ainda salienta que

A república democrática – a mais elevada das formas de Estado, e que, em nossas atuais condições sociais, vai aparecendo como uma necessidade cada vez mais iniludível, e é a única forma de Estado sob a qual pode ser travada a última e definitiva batalha entre o proletariado e a burguesia – não mais reconhece oficialmente as diferenças de fortuna. Nela, a riqueza exerce seu poder de modo indireto, embora mais seguro. De um lado, sob a forma de corrupção direta dos funcionários do Estado (...); de outro lado, sob a forma de aliança entre o governo e a Bolsa (ENGELS, 2009, p. 177).

Porém, logo se verifica a chegada da divisão do trabalho e com ela, minou-se a produção e a apropriação coletivas, que deu lugar a apropriação individual enquanto regra dominante e a troca entre os indivíduos. Deste modo, Engels (2009) ressalta que com a produção mercantil,

(...) os produtos passam necessariamente de umas para outras mãos. O produtor separa-se de seu produto na troca, e já não sabe o que é feito dele. Logo que o dinheiro, e com ele o comerciante, intervém como intermediário entre os produtores, complica-se o sistema de troca e torna-se ainda mais incerto o destino final dos produtos. (...) As mercadorias agora não passam apenas de mãos em mão, mas também de mercado a mercado; os produtores já deixaram de ser os senhores da produção total das condições de sua própria vida, e tampouco os comerciantes chegaram a sê-lo. Os produtos e a produção estão entregues ao acaso (ENGELS, 2009, p.179).

Marx (2013) ainda vai além, ao afirmar que a propriedade privada capitalista é a primeira negação da propriedade privada individual, que se funda no trabalho próprio. Assim a expropriação da massa do povo, que é despojada de sua terra, forma a base do modo de produção capitalista. O autor ainda salienta, com ironia, que “a grande beleza da produção capitalista consiste em que ela não só reproduz constantemente o assalariado como assalariado, mas, em relação à acumulação do capital, produz sempre uma superpopulação relativa de assalariados” (MARX, 2013, p.839).

Assim, fica claro que o Estado é o responsável não somente por preservar sua condição burguesa por meio da proteção da propriedade privada, mas também por garantir que esta propicie à burguesia a acumulação desigual de capital, estabelecendo as condições de exploração do trabalho assalariado e mantendo a grande maioria da população – a massa trabalhadora – sempre disponível ao mercado e a seus objetivos de lucro.

Se até este ponto discutimos o que faz do Estado moderno essencialmente burguês e a sua função perante o capitalismo, cabe nos indagar: seria possível vislumbrar uma forma estatal sem as amarras da burguesia ou até mesmo uma sociabilidade que não necessitasse da figura do Estado?

Ao longo do *Manifesto do Partido Comunista*, Marx e Engels (2014) defendem a libertação do Estado das garras da burguesia, no intuito de eliminar a luta de classes – e, por conseguinte, a sociedade de classes – além de garantir a supressão da exploração dos trabalhadores e das desigualdades entre burguesia e proletariado. Assim, ressaltam que o proletariado passa por diferentes fases de desenvolvimento, e sua luta contra a burguesia se inicia simplesmente pela sua existência. Logo, relacionam os objetivos dos comunistas aos de todos os partidos proletários, que consistem em: constituição do proletariado em classe, derrubada do domínio burguês e conquista do poder político.

Neste sentido, afirmam que o que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade privada (burguesa). Isto porque a moderna propriedade privada burguesa é a última e mais perfeita forma da fabricação e apropriação dos produtos que se baseiam em uma relação de antagonismo entre as classes, ou seja, na relação de exploração de uma maioria por uma minoria.

Marx e Engels salientam que ser capitalista significa ocupar na produção não somente uma posição pessoal, mas também uma posição social. Portanto, o capital é um produto coletivo, que só pode ser colocado em movimento por várias pessoas da sociedade, e em última instância, pela atividade em comum destes mesmos membros. “O capital, portanto, não é uma potência (...) pessoal; é uma potência social” (MARX e ENGELS, 2014, p.58).

Assim, se o capital é transformado em propriedade comum pertencente a todos os membros da sociedade, não é uma propriedade pessoal que se transforma em propriedade social. Transforma-se apenas o caráter social da

propriedade. Ela perde seu caráter de classe (MARX e ENGELS, 2014, p. 58).

Logo, o argumento dos autores está baseado não na abolição da propriedade como um todo, mas na abolição da propriedade privada, que impede que todos usufruam igualmente das riquezas produzidas.

Neste sentido, o Estado pode ser facilmente identificado como expressão da estrutura de classes da sociedade, onde sua essência incide em atender aos interesses do capital e, portanto, das frações burguesas. Por esta razão os autores, ao redigirem o clássico “Manifesto do Partido Comunista”, se referem ao Estado moderno enquanto um “comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX E ENGELS, 2014, p. 42), o que nos remete novamente a leitura descritiva do Estado.

Os autores observam que a história de toda sociedade nada mais é do que a história da luta de classes. Assim, na medida em que a luta de classes se transforma, o Estado assume novas formas, o que faz com que o surgimento da moderna sociedade burguesa a partir das ruínas da sociedade feudal não elimine os antagonismos de classes, mas sim que se estabeleçam novas classes e novas formas de opressão que substituam as anteriores.

É a partir desta constatação que afirmam que

A nossa época, a época da burguesia, caracteriza-se, entretanto, por ter simplificado os antagonismos de classe. A sociedade inteira vai-se dividindo cada vez mais em dois grandes campos inimigos, em duas grandes classes opostas entre si: burguesia e proletariado (MARX e ENGELS, 2014, p. 40).

Discorrendo a respeito do papel da burguesia na formação no Estado moderno, os autores apontam que esta exerceu uma função extremamente revolucionária na história, isto porque onde quer que tenha alcançado o poder, os burgueses destruíram os laços e relações até então predominantes, como no caso da derrubada da sociedade feudal. Neste sentido, chegam a afirmar que a dignidade pessoal foi simplesmente reduzida ao valor de troca, onde no lugar das liberdades já reconhecidas e arduamente conquistadas, se pôs exclusivamente a liberdade da comercialização sem escrúpulos, a chamada exploração aberta e direta.

Desta forma, Marx e Engels (2014) ainda nos expõem que a burguesia não existiria ou não praticaria a revolução sem revolucionar com frequência os meios e relações de produção, ou seja, sem revolucionar o conjunto das relações sociais.

Vale ressaltar que as relações sociais, no modo de produção capitalista, se dão com base na relação entre os homens e os meios de produção e que se alteram conforme também se alteram e se desenvolvem as forças produtivas. Assim, as relações de produção formam as relações sociais, ou melhor, formam uma sociedade num determinado estágio de desenvolvimento histórico, onde o capital se mostra enquanto a relação de produção próprio da sociedade burguesa.

Considerando que a propriedade privada e a exploração do trabalho compõem essencialmente o Estado burguês, Marx e Engels, assim como Lênin (2007), refletem que não há outra forma de impedir a eterna dominação burguesa na sociedade e no Estado senão substituindo-as pelo comunismo.

Por esta razão, Marx e Engels (2014) diferenciam o papel do trabalho nas sociedades burguesa e comunista. Assim, apontam que na sociedade burguesa, o trabalho vivo nada mais é do que um meio para aumentar o trabalho acumulado, enquanto na sociedade comunista, o trabalho acumulado é um caminho para ampliar, promover e enriquecer o processo de vida do operário.

Neste sentido, os autores ainda discorrem a respeito do horror instaurado entre a burguesia ao se proclamar a abolição da propriedade privada. Isto porque os burgueses não desejam admitir que esta propriedade remete justamente a ausência de toda e qualquer propriedade ao restante da sociedade e, portanto, a ausência também de qualquer tipo de socialização da riqueza materialmente produzida.

Desta forma, somente o comunismo poderia impedir que o trabalho continuasse a ser transformado em uma potência social monopolizada, convertido em capital.

O comunismo não priva ninguém do poder de se apropriar dos produtos sociais; o que faz é eliminar o poder de subjugar o trabalho alheio por meio dessa apropriação. Objeta-se ainda que com a abolição da propriedade privada toda a atividade cessaria e uma preguiça geral seria difundida. Se assim fosse, a sociedade burguesa teria há muito tempo perecido de indolência, pois nela os que trabalham não ganham e os que ganham não trabalham (MARX e ENGELS, 2014, p.60).

Mais uma vez, os autores utilizam da ironia para refutar o argumento burguês, que considera o perigo da indolência maior do que os reflexos da exploração da classe trabalhadora.

Marx e Engels (2014) ainda salientam que a revolução comunista é a mais radical ruptura com as tradicionais relações de propriedade, além de ainda significar um rompimento também radical com as ideias tradicionais burguesas no curso de seu desenvolvimento.

Deste modo, o proletariado utilizará seu domínio político para extrair todo o capital da burguesia e centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado – do proletariado organizado como classe dominante – para aumentar o mais rápido possível a massa das forças produtivas.

Neste ponto, vale salientar que até então, o “*Manifesto...*” de Marx e Engels não deixa claro o que poderia substituir o Estado, somente enfatizando que a máquina burocrática e militar estatal deveria dar lugar à organização proletária como classe dominante. Alguns anos depois, em especial após acompanharem a experiência da Comuna de Paris (1871), Marx acaba por admitir que o programa do *Manifesto* está envelhecido em alguns pontos, onde afirmam no prefácio datado de 24 de junho de 1872, segundo Lênin (2007), que a Comuna lhes demonstrou que não bastava a classe operária se apoderar da máquina do Estado para somente adaptá-la a seus objetivos.

LÊNIN (1929) elucida esta importante questão, ressaltando que

Se deixarmos de parte as chamadas doutrinas religiosas, as subtilezas, os argumentos filosóficos e as diversas opiniões erigidas pelos eruditos burgueses, e procurarmos atingir a verdadeira essência do assunto, veremos que na realidade o Estado é um aparelho de governo, separado da sociedade humana. Quando ocorre um grupo de especial de homens desta classe, dedicados em exclusiva a governarem e que para governarem precisam de um aparelho especial de coerção para submeterem a vontade de outros pela força – cárceres, grupos especiais de homens, exércitos, etc. –, é quando ocorre o Estado (LÊNIN, 1929, p. 4).

O autor também salienta, assim como Engels, que a história nos demonstra que o Estado, dotado de um aparelho especial de coerção e controle, surge apenas quando ocorre a divisão da sociedade em classes – ou em grupo de pessoas – onde alguns se apropriam continuamente do trabalho de outro, fundamentando a exploração de uma classe sob a outra.

Lênin (1929) discorrendo a respeito da origem do Estado em conferência realizada no ano de 1919 aos “camaradas” da Universidade de Sverdlov⁴, na Rússia, aponta que

Na vida de muitos povos primitivos subsistem pegadas muito definidas de aqueles tempos primitivos, e se consultar qualquer obra sobre a cultura primitiva, toparam-se descrições, indicações e reminiscências mais ou menos precisas do facto de que houve uma época mais ou menos similar a um comunismo primitivo, em que ainda não existia a divisão da sociedade em escravistas e escravos. Nessa altura não havia Estado, não havia aparelho especial nenhum para o emprego sistemático da força e a submissão do povo pela força. Esse aparelho é o que se chama Estado (LÊNIN, 1929, p. 3).

Neste sentido, fica claro que o Estado desponta conforme se origina a sociedade de classes, onde as diferenças entre estas se tornam cada vez mais latentes e se verifica a necessidade de aparelhos de dominação que possam submeter o povo ao domínio dos detentores das forças produtivas. Para o autor, o povo é a classe operária organizada, é o proletariado. Lênin (2007) também observa que a onipotência da riqueza se torna cada vez mais assegurada na república democrática, conforme o capitalismo se mostra cada vez menos acanhado. Para o autor:

A república democrática é a melhor crosta possível do capitalismo. Eis porque o capital, depois de se ter apoderado dessa crosta ideal (...) firmou o seu poder de maneira tão sólida, tão segura, que nenhuma mudança de pessoas, instituições ou partidos, na república democrática burguesa, é suscetível de abalar esse poder (LÊNIN, 2007, p.31-32).

Nas passagens que mencionamos acerca da conquista de direitos no Estado moderno e da relação deste aspecto com a atuação da burguesia no seio da instituição democrática, percebemos não somente a forma como se estabelecem as relações de poder – que objetivam favorecer as camadas burguesas da sociedade – mas também o quanto o próprio Estado, na sua forma capitalista na busca por lucro

⁴ Tradução da conferência proferida por Lênin na Universidade Sverdlov em 11 de Julho de 1919. A Universidade Comunista I.M. Sverdlov foi fundada sobre a base de cursos de agitadores e instrutores, organizados em 1918, adjuntos ao Comitê Executivo Central de toda a Rússia. Mais tarde, os cursos foram reorganizados em Escola de Trabalhos dos Soviets. Depois da resolução, adotada pelo VIII Congresso do PC(b) da Rússia, de organizar uma escola superior adjunta ao Comitê para preparar quadros do Partido, a Escola transformou-se em Escola Central de Trabalhos dos Soviets e do Partido. No segundo semestre de 1919 por decisão do Birô de Organização do Comitê do PC(b) da Rússia, a Escola passou a receber o nome de Universidade Comunista I.M.Sverdlov. Lênin proferiu na Universidade duas conferências acerca do Estado. O texto da segunda, pronunciada em 29 de Agosto de 1919, não foi conservado.

que caracterizam os governos que o compõem e que o personificam, tende a escamotear tal relação, ao mesmo tempo em que sedimenta o terreno que a origina. Terreno este revestido pela democracia burguesa.

O autor ressalta ser partidário da república democrática enquanto a melhor forma de governo para o proletariado sob o regime capitalista, “mas andaríamos mal se esquecêssemos que a escravidão assalariada é o quinhão do povo mesmo na república burguesa mais democrática” (LÊNIN, 2007, p. 37).

Atenta também, em suas reflexões a respeito das teorias que centram sua atenção em uma concepção conciliadora do Estado, uma vez que esta, de acordo com seu pensamento, nada mais é do que uma teoria pequeno-burguesa e oportunista. Para ele, esta democracia pequeno-burguesa é incapaz de conceber que o Estado é o órgão de dominação de uma classe que não pode conciliar seus interesses com a outra, onde chega a constatar um esforço de “correção” da teoria marxista por parte dos teóricos liberais, para que se faça entender que o Estado é o que apreendem: o órgão da conciliação de classes.

Para os políticos da pequena burguesia, ao contrário, a ordem é precisamente a conciliação das classes e não a submissão de uma classe por outra: atenuar a colisão significa conciliar, e não arrancar às classes oprimidas os meios e processos de luta contra os opressores a cuja derrocada elas aspiram (LÊNIN, 2007, p.25-26).

Buscando refutar a falácia burguesa acerca do Estado enquanto máquina democrática e igualitária, Lênin (1929) também salienta que enquanto existir propriedade privada, o Estado,

(...) embora seja uma república democrática, não é mais do que uma máquina nas mãos dos capitalistas para reprimir os operários, e quanto mais livre o Estado for, com maior clareza isto se há de patentear. Exemplos disto nos apresentam a Suíça, na Europa, e os Estados Unidos, na América. Em parte nenhuma domina o capital em forma tão cínica e implacável e em parte nenhuma a sua dominação é tão ostensível como nestes países, apesar de se tratar de repúblicas democráticas, por muito belamente que as pintem e por muito que nelas se fale de democracia, do trabalho e de igualdade de todos os cidadãos. O facto é que na Suíça e na América do Norte domina o capital, e qualquer tentativa dos operários por atingir a menor melhoria efetiva da sua situação, provoca imediatamente a guerra civil (LÊNIN, 1929, p. 12).

Lênin (2007), assim como Marx e Engels, também expõe a necessidade de conquista do poder político pelo proletariado, a fim de retirar o Estado do domínio burguês. Se os teóricos liberais afirmam que o proletariado necessita de

um Estado, Lênin, aponta que os liberais somente se esquecem de considerar que os proletários precisam do Estado na sua condição de definhamento, para que possam se organizar como classe dominante. Assim, ressalta que o Estado é a organização especial de uma força destinada a subjugar outra classe – neste caso, a relação se inverte, onde o proletariado deve subjugar a classe dos exploradores: a burguesia. Por isto, salienta que

Os trabalhadores só têm necessidade do Estado para quebrar a resistência dos exploradores, e só o proletariado tem envergadura para quebrá-la, porque o proletariado é a única classe revolucionária até o fim e capaz de unir todos os trabalhadores e todos os exploradores na luta contra a burguesia, a fim de a suplantarem definitivamente (LÊNIN, 2007, p.43).

O autor ainda reitera que as classes exploradas precisam da dominação política para que possam aniquilar qualquer tipo de exploração, garantindo a prevalência do interesse da imensa maioria do povo contra os interesses da minoria: os proprietários fundiários e os capitalistas.

Lênin salienta que o amadurecimento dos escritos de Marx aponta não para um lento desenvolvimento dos proletários rumo a conquista do poder, ideia vulgarmente propagada, segundo ele. Mas sim que “A ideia de Marx é que a classe operária deve quebrar, destruir a “máquina do Estado”, não se limitando apenas a se assenhorear dela” (LÊNIN, 2007, p.56). Assim, o autor aponta que destruir a máquina burocrática e militar do Estado representa

(...) a grande lição do marxismo a propósito do papel do proletariado revolucionário com relação ao Estado. E é precisamente esta lição que se esquece completamente e que a “interpretação” dominante do marxismo, (...) deturpa completamente! (LÊNIN, 2007, p.57).

A partir da quebra do Estado pela mão dos capitalistas, estaremos diante de um mecanismo muito mais aperfeiçoado, livre do chamado parasita estatal, onde os próprios trabalhadores, em união, podem pôr em funcionamento, por meio da contratação de técnicos, contra-mestres e guarda-livros, pagando pelo seu trabalho o equivalente ao trabalho de todos os funcionários públicos em geral – um salário de operário. Esta é a tarefa concreta e realizável que pode propiciar a libertação de todos os trabalhadores da exploração, tarefa esta que foi iniciada na Comuna de Paris (LÊNIN, 2007, p. 69).

A elaboração de Lênin, junto ao amadurecimento teórico do próprio Marx, levaria a classe trabalhadora não somente a ascender ao poder enquanto classe dominante, mas a condições de exercer o poder político – onde rege o poder organizado de uma classe em opressão a outra. Assim, seria possível também alcançar o que almejava o jovem Marx no *Manifesto*, onde

Em lugar da velha sociedade burguesa, com suas classes e seus antagonismos de classes, surge uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos (MARX e ENGELS, 2014, p. 67).

Isto posto, IAMAMOTO (1996) explicita que

O processo capitalista de produção expressa, portanto, uma maneira historicamente determinada de os homens produzirem e reproduzirem as condições materiais da existência humana e as relações sociais através das quais levam a efeito a produção. Neste processo se reproduzem, concomitantemente, as ideias e representações que expressam estas relações e as condições materiais em que se produzem, encobrindo o antagonismo que as permeia (IAMAMOTO e CARVALHO, 1996, p.30).

Neste ponto, cabe mencionar que o papel do Estado moderno perante o quadro de exploração de uma classe sob outra, que rege o modo de produção capitalista, é justamente dar condições para que o capital alcance seus objetivos, ou seja, extrair mais-valor mediante a exploração da força de trabalho assalariado.

Para a reflexão marxista e marxiana, a relação entre Estado moderno e propriedade privada se faz clara, quando a manutenção de um está vinculada ao outro – o que garante a dominação do capital e a exploração do trabalho.

Se até aqui buscamos discutir a composição do Estado moderno a partir das elaborações marxistas, com a natureza e função essencialmente burguesa do Estado sendo explicitadas por meio da apropriação da propriedade, da exploração do trabalho e do antagonismo entre as classes, também se faz necessário trazer à tona as contribuições de outro autor marxista – Nicos Poulantzas – que buscou avançar no que diz respeito a composição do Estado, construindo uma teoria acerca das relações de poder e das frações de classe que o permeiam, o que se mostra extremamente relevante à pesquisa proposta neste estudo.

1.1 O ESTADO EM POULANTZAS: PODER POLÍTICO, RELAÇÕES DE PODER E FRAÇÕES DE CLASSE

Buscando fugir da clássica discussão sobre o Estado, Nicos Poulantzas (1936-1979) desenvolve suas elaborações teóricas com base no marxismo, onde sua grande contribuição incide sobre a natureza e as crises vivenciadas pelo Estado capitalista, além da importante construção elaborada acerca das classes sociais e lutas de classe.

Poulantzas, Antonio Gramsci (1891-1937), Jean-Paul Sartre (1905-1980) e Louis Althusser (1918-1990), tiveram enquanto objetivo fugir da até então predominante visão descritiva do Estado, a fim de compreendê-lo a partir da sua composição, até mesmo numa tentativa de dissecá-lo internamente. Os três autores mencionados foram importantes para que Poulantzas desenvolvesse a sua abordagem sobre o Estado, considerando que a contribuição de Sartre com a chamada *Crítica da razão dialética*, a de Gramsci acerca do conceito de hegemonia no Estado e a de Althusser a respeito dos aparelhos ideológicos do Estado fazem parte da elaboração teórica do autor e também dão base, juntamente as contribuições de Marx, Engels e Lênin às obras por ele produzidas.

Silveira (1984) considera que o marxismo foi reavivado na França, nos anos 1960, após um longo período de três décadas de hibernação. E foi nesta atmosfera de resgate do marxismo que Poulantzas produziu seus primeiros ensaios, onde herda de Sartre e Althusser a insubmissão ao dogmatismo e ao marxismo oficial, se aproximando de forma mais evidente de Althusser – por conta do espaço aberto pelos seus ensaios. Assim, o autor afirma que Poulantzas

(...) se engaja num projeto cuja pretensão se equipara à de Althusser; se este almejava ser o filósofo do marxismo, aquele não deixa por menos: pretende ser o teórico da *supra-estrutura* (“ideológica” e “política”) do capitalismo. Afinal era uma dimensão do materialismo histórico que estava por se constituir, pois dela Marx não deixara senão meras indicações que deveriam ser desenvolvidas e aprofundadas. Assim, o primeiro livro importante de Poulantzas, *Poder político e classes sociais do Estado capitalista*, publicado em 1968, tem a pretensão de ser um verdadeiro tratado sobre o Estado capitalista (SILVEIRA, 1984, p.8, grifos do autor).

Logo, a teoria de Poulantzas visa dar continuidade e atualidade aos escritos marxistas, se baseando em um Estado capitalista que condensa relações de forças, onde não se pode considerar que este está confinado apenas a relação

mecânica entre as instâncias econômica e ideológica, mas sim permeado por uma correlação de forças que atravessa esta relação. Para isto, irá focar no aspecto político do Estado, a fim de compreender a essência deste e o papel das classes sociais na sua constituição, o que iremos verificar principalmente na obra *Poder político e classes sociais*, publicada originalmente em 1968.

Poulantzas, logo nas páginas iniciais da obra supracitada, realiza uma importante ressalva sobre o materialismo histórico, para justificar o seu estudo. Deste modo, ressalta que o objeto de estudo do materialismo histórico se dá com base na análise de diversas estruturas e práticas ligadas e distintas – economia, política e ideologia – cuja combinação compõe um modo de produção e uma formação social, onde estas duas teorias podem ser caracterizadas enquanto teorias regionais.

Salienta que o materialismo histórico compreende, além das teorias regionais, teorias particulares (sobre o modo de produção escravagista ou feudal, por exemplo), cuja legitimidade consiste na diversidade de combinações das estruturas e práticas, que por sua vez estabelecem modos de produção e formações sociais distintas.

Poulantzas (1986) realiza este apontamento para indicar a teoria regional do político como seu objeto de estudo, onde afirma que

(...) é o político o objeto de estudo deste ensaio, em particular a superestrutura política do Estado no modo de produção capitalista, quer dizer a produção do conceito desta região neste modo, e a produção de conceitos mais concretos referentes ao político nas formações sociais capitalistas (POULANTZAS, 1986, p.15).

Sob esta perspectiva, a teoria regional do político somente pode ascender a conceitos mais ricos em termos de determinações teóricas quando situado em um determinado modo de produção, ou seja, depende da sua função e lugar em certo modo de produção – onde a teoria particular do modo de produção capitalista possui seus conceitos próprios, que se mostram determinantes à produção dos conceitos próprios da teoria regional do político.

Considerando que Poulantzas se baseia nos textos clássicos do marxismo para desenvolver sua teoria acerca do Estado capitalista, o autor chega à conclusão de que foi necessário realizar uma complementação destes, submetendo-os a um rigoroso exame crítico. Dado o caráter não sistemático destes escritos, as

informações que possuem por muitas vezes se mostram parciais e até mesmo inexatas no que diz respeito a elementos históricos e políticos.

Por isto, aponta que apesar da contribuição marxista no que tange a conceitos teóricos autênticos, o que permite a exposição e formulação de novas concepções teóricas, um dos problemas identificados nos textos clássicos do marxismo – em especial nos escritos de Marx, Engels, Lênin e Gramsci – abrange o tratamento teórico do político.

Com efeito, é necessário constatar antes de tudo – e isto é uma observação de caráter geral – que eles não trataram a região do político ao nível da *sistematicidade* teórica. Por outras palavras: presos ao exercício direto da sua própria prática política, não fizeram explicitamente a respectiva teoria no sentido rigoroso do termo. O que, no fim de contas, se encontra nas suas obras é um corpo ordenado de conceitos no “estado prático”, quer dizer, presentes no discurso e destinados, pela sua função, a dirigir diretamente a prática política em uma conjuntura concreta, mas não teoricamente elaborados; ou ainda *elementos* de conhecimento teórico da prática política e da superestrutura do Estado, isto é, conceitos elaborados, mas não inseridos em um discurso teórico sistemático; (...) (POULANTZAS, 1986, p.19, grifos do autor).

Logo, a crítica de Poulantzas a Marx e aos autores marxistas consiste primordialmente no fato de que estes não se detiveram a uma sistematização da teoria regional do político, ou seja, faltava, para o autor, um rigor teórico acerca desta concepção, onde os marxistas acabaram atribuindo maior peso ao próprio exercício de prática política em si do que a uma construção teórica clara sobre a temática que é o objeto da pesquisa poulantziana.

Considerando que aqui estamos buscando compreender e exponenciar o pensamento do autor, a fim de realizar análises da realidade, vale ressaltar que nos baseamos primordialmente em três obras de Nicos Poulantzas⁵. Estas tratam, sucessivamente, da estrutura do Estado e da sua essência. Conforme demarcam os períodos históricos, também avançam o pensamento e os escritos de Poulantzas, que a princípio busca construir e justificar a sua teoria sobre o Estado, principalmente tecendo críticas a grandes expoentes marxistas que foram seus antecessores, se dispondo a continuar e avançar no que diz respeito aos estudos marxistas na França.

⁵ Poder político e classes sociais (1986); As classes sociais no capitalismo de hoje (1978) e O Estado, o poder, o socialismo (2000).

Deste modo, seus estudos que sucedem a sua primeira obra, que data de 1968, representam não somente um progresso quanto a teoria capitalista do Estado, mas ainda um amadurecimento teórico e político, que o autor expressa mediante análises do Estado na década de 1970, das classes sociais frente ao domínio do capitalismo monopolista, do avanço do imperialismo norte americano e das sucessivas crises do capital, sempre sem deixar de lado as suas elaborações e compreensões sobre as relações de poder e o papel das frações de classe nesta conjuntura.

Compreendendo o que pretende o autor na sua pesquisa, vale iniciarmos, neste ponto, com suas considerações sobre o conceito de poder e relações de poder, antes de adentrarmos especificamente nas formulações de Poulantzas sobre o Estado capitalista e sua relação com as classes sociais, visto que tais relações de poder se mostrarão importantes, mais adiante, às suas análises.

Sob esta perspectiva, salienta que na teoria política, o conceito de poder é um dos mais controversos, por isso se mostra mais pertinente à discussão delimitar o campo deste conceito a distinção entre estruturas e relações sociais. Deste modo, inicia suas considerações afirmando que o conceito de poder se constitui no campo das práticas de classe.

Assim, aponta que, todas as vezes em que Marx e Engels se referem aos conceitos de poder, de autoridade ou de dominação, os situam, necessariamente, no campo das relações de classe. Poulantzas (1986) ainda salienta que o caso é ainda mais perceptível em Lênin, para quem as chamadas relações de força ou relações de poder se relaciona diretamente ao campo da luta de classes.

Podemos, assim, já tirar certas conclusões no que diz respeito ao problema das relações entre o poder e as classes sociais. *As relações entre as classes são relações de poder.* Os conceitos de classe e de poder são aparentados, na medida em que têm como lugar de constituição o campo circunscrito pelas relações sociais. O parentesco entre estes dois conceitos não indica no entanto uma relação de instituição de um conceito pelo outro, mas a homogeneidade do campo: as relações de classe não são mais o fundamento das relações de poder do que as relações de poder o fundamento das relações de classe (POULANTZAS, 1986, p. 95, grifos do autor).

Logo, para o autor somente é possível estabelecer o conceito de relações de poder se pensarmos o conceito de relações de classe, visto que um está intrinsecamente relacionado ao outro dado o fato de que ocupam teoricamente o mesmo campo. Sob esta perspectiva, Poulantzas (1986) destaca que o poder não

está situado nos níveis de estruturas, porém é um efeito do conjunto destes níveis, o que vem a caracterizar cada um dos níveis da luta de classes.

Neste sentido, afirma que o conceito de poder não pode assim ser aplicado a um nível de estrutura, pois quando se fala, por exemplo, em poder de Estado, não podemos apontar o modo de articulação e de intervenção do Estado nos outros níveis de estrutura, “*mas sim o poder de uma classe determinada, a cujos interesses o Estado corresponde, sobre outras classes sociais*” (POULANTZAS, 1986, p.96, grifos do autor).

Se por um lado se percebe a complexidade em determinar as maneiras de intervenção e articulação estatal em outros níveis estruturais, por outro, se faz claramente visível a conexão entre o poder de uma classe com as ações do Estado, que frequentemente atende aos interesses da classe dominante em detrimento dos interesses da classe oposta. Até mesmo quando atende às reivindicações da classe trabalhadora, o Estado culmina por favorecer o capital.

Poulantzas (1986) esclarece que, em todos os níveis as relações de classe são relações de poder, não sendo esse nada mais do que um conceito que indica o efeito do conjunto das estruturas perante as relações entre as práticas das diversas classes em disputa.

Neste sentido, o autor define o poder enquanto a capacidade de uma classe social de realizar seus interesses específicos de forma objetiva. Em outra obra – O Estado, o poder, o socialismo – Poulantzas (2000) também tece considerações acerca do poder, afirmando que no marxismo, este não se identifica e não se reduz ao Estado, isto porque, se no processo de produção se considerarmos a primazia das relações de produção sobre as forças produtivas, somos levados a considerar que estas relações de produção junto aos elos que as compõem, como a propriedade e a posse, se exprimem em poderes originados dos lugares em que tais elos se desenham. Neste caso, poderes de classe que levam à relação fundamental da exploração, ou seja, a propriedade econômica é que espelha notavelmente o poder de determinar os meios de produção e seus possíveis usos, além de dispor dos produtos obtidos, da posse e da capacidade de ativar os meios de produção e de ordenar o processo de trabalho.

Estes poderes situam-se na rede de relações entre exploradores e explorados, nas oposições entre práticas de classes diferentes; em suma, na luta de classes, pois estes poderes inscrevem-se num sistema de relações

de classes. Porque é precisamente considerando o processo econômico e as relações de produção como rede de poderes, que se pode compreender que as relações de produção, como poderes, estão ligadas constitutivamente às relações políticas e ideológicas que as consagram e legitimam e que estão presentes nas relações econômicas (POULANTZAS, 2000, p.33-34).

Retornando às elaborações anteriores de Poulantzas, em 1968, ano de publicação de *Poder Político e classes sociais*, o autor considerava necessário fazer um primeiro esclarecimento relacionado ao conceito de poder, onde este se refere a um tipo preciso de relações sociais caracterizado pelo conflito e pela luta de classe, ou seja, ao interior de um campo no qual precisamente pela existência das classes, “a capacidade de uma delas realizar pela sua prática os seus interesses próprios encontra-se em oposição com a capacidade – e os interesses – de outras classes” (POULANTZAS, 1986, p.101).

Considerando que o poder de uma classe para realizar seus interesses depende necessariamente da capacidade de outra classe em se organizar para determinar o alcance e atendimento de seus objetivos, o autor observa que este fator

(...) determina uma relação *específica de dominação e subordinação* das práticas de classes, que é precisamente caracterizada como relação de poder. A relação de poder implica pois na possibilidade de demarcação de uma linha nítida, a partir desta oposição, entre os *lugares* de dominação e de subordinação. No quadro de sociedades em que esta divisão em classes é inexistente (...) e em que, portanto, estas relações não podem ser especificadas por esta luta como relações de dominação e subordinação de classes, dever-se-ia empregar um conceito diferente, que seria eventualmente o de *autoridade* (POULANTZAS, 1986, p.101-102, grifos do autor).

Assim, além da crucial relação da instância econômica como condição para obtenção e exercício do poder por uma classe, esta mesma possibilidade de exercer este é também o que estabelece relações de dominação e subordinação entre classes, o que culmina em um movimento de classe – ou movimento político – com vistas a realização de determinados interesses, realização de interesses que ainda significa quais serão as artimanhas fundamentais à defesa destes mesmos interesses perante o Estado.

Quando Poulantzas aponta que o poder não se restringe ao Estado, pontua, em uma crítica a Foucault e Deleuze, que o poder não é de nenhuma forma redutível ou identificável ao Estado, como assinalaram os autores com relação ao

marxismo, afirmando que este poderia ser localizado em um dos aparelhos do Estado e identificado com o mesmo. Em contrapartida, Poulantzas (2000) afirma que as relações de poder, assim como a divisão social do trabalho e a luta de classes, ultrapassam em muito o Estado.

O autor esclarece que tal fato se dá em especial no caso dos poderes nas relações de produção, onde o Estado capitalista deve ser concebido de maneira mais ampla, visto que concentra cada vez mais as várias formas em si, interferindo também de forma crescente em todas as esferas da realidade social, o que dissolve o tradicional tecido da esfera privada e permite sua entrada nas tramas que permeiam todo poder de classe.

Considerando que a origem da íntima relação entre Estado e o saber se deu na atual forma de separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, o que foi instaurado pelo discurso do Estado e contribuiu à constituição de uma técnica política para que este pudesse ocupar os campos relacionados ao consumo coletivo – como o dos transportes, da habitação, da saúde, da assistência social e do lazer – e em que os poderes ideológico-simbólico materializado nas produções – como habitações e centros culturais – acabam por prolongar de forma direta as relações estatais, as conexões entre o Estado e os poderes de classe se mostram sempre mais estreitas.

(...) não é menos verdadeiro que os poderes de classe, e não apenas os econômicos, ultrapassam sempre o Estado. O discurso do Estado, mesmo quando estendido a seus aparelhos ideológicos, não esgota todo discurso político, discurso que inclui, contudo, em sua estrutura um poder de classe. Da mesma forma o poder ideológico jamais se esgota pela ação do Estado e de seus aparelhos ideológicos. Estes, assim como não criam ideologia dominante, também não são fatores primordiais e exaustivos de reprodução das relações de domínio/subordinação ideológica. (...) Em suma, as relações ideológicas apresentam sempre um lastreamento que transcende os aparelhos e que já são em si relações de poder (POULANTZAS, 2000, p.35).

Neste ponto, clara está a influência althusseriana em Poulantzas, perceptível ao longo de várias de suas elaborações teóricas. Para Louis Althusser⁶, a dominação é não somente econômica, mas também ideológica, onde conhecer o Estado e seus aparelhos ideológicos de dominação é reconhecer os mecanismos de dominação na sua totalidade. Logo, não se pode negar que o Estado pertence a classe

⁶ Para saber mais ver: Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado, escrito pelo filósofo marxista francês Louis Althusser, publicado pela primeira vez no ano de 1970.

dominante e necessita da articulação com os aparelhos ideológicos e repressivos para sustentar sua dominação e os governos que o ordenam.

A respeito dos aparelhos ideológicos e repressivos, Poulantzas, na obra *As classes sociais no capitalismo de hoje* (1978), aponta que na sua relação com as classes sociais, ao aparelho de Estado têm enquanto papel principal a manutenção da unidade e a coesão de uma formação social que conserve a dominação de classe, além de ainda favorecer também a reprodução das relações de classe. Assim, as relações políticas e ideológicas se materializam como práticas materiais nos aparelhos de Estado.

Esses aparelhos compreendem de um lado o aparelho repressivo de Estado no sentido estrito e seus ramos: exército, polícia, prisões, magistratura, administração; de outro lado, os aparelhos ideológicos de Estado: o aparelho escolar, o aparelho religioso – as Igrejas –, o aparelho de informação – rádio, televisão, imprensa –, o aparelho cultural – cinema, teatro, edição –, o aparelho sindical de colaboração de classe e os partidos políticos burgueses e pequenos burgueses etc., e enfim, sob certo aspecto, e pelo menos no modo de produção capitalista, a *família* (POULANTZAS, 1978, p.26, grifo do autor).

Os mais variados aparelhos de Estado operam a favor da dominação de classe, desde os mais tradicionais até os referentes ao âmbito do lazer e da cultura, o que indica que estes aparelhos materializam e condensam as relações de poder e as relações de classe.

Por fim, faz se necessário ainda ressaltar outro aspecto relacionado as relações de poder em Poulantzas, que diz respeito à especificidade dos interesses de classe. Sob esta perspectiva, o autor afirma que o poder está situado nas diversas práticas de classe, considerando que há interesses relacionados ao nível econômico, ao político e ao ideológico. Assim, os interesses das classes não se situam em apenas um dos níveis, e as relações entre estes diferentes poderes se referem à articulação de diversos interesses de classe, que culminam por refletir, embora de maneira defasada, a articulação entre as diversas estruturas de uma formação social – de um de seus estágios ou fases.

O autor diz que, do mesmo modo que as estruturas ou as práticas, as relações de poder não formam uma simples totalidade expressiva, mas complexas e defasadas relações, determinadas em última instância pelo poder econômico, onde o poder político e o poder ideológico não são simples formas de expressão do poder econômico. “Podemos citar numerosos exemplos em que uma classe pode ser

economicamente dominante sem o ser politicamente; ideologicamente dominante sem o ser economicamente ou politicamente, etc.” (POULANTZAS, 1986, p.109-110).

Em contrapartida, uma classe pode possuir a capacidade de realizar seus interesses econômicos – como os sindicatos, por exemplo – sem conseguir alcançar seus interesses políticos, ou seja, pode atingir objetivos econômicos sem chegar ao poder político correspondente a seus objetivos, ou ainda possuir o poder político e não deter o poder ideológico, por exemplo.

Os interesses de classe, como limites de extensão de uma prática específica de classe, deslocam-se de acordo com os interesses das outras classes presentes. Trata-se ainda aqui de relações, a rigor, de oposições estratégicas de interesses de classe; é nesta perspectiva que se situa a distinção estratégica – no sentido próprio do termo – entre interesses a longo e a curto prazo. (...) Neste sentido, é também a medida ou o grau no qual uma prática de classe recobre efetivamente o terreno delineado pelos seus interesses de classe que depende desta medida ou deste grau no adversário: a capacidade de uma classe para realizar os seus interesses objetivos, portanto o seu poder de classe, depende da capacidade do adversário, portanto do poder do adversário (POULANTZAS, 1986, p.108).

Poulantzas nos faz concluir que a capacidade de uma classe em chegar a determinado nível de poder – seja ele econômico, político ou ideológico – possui estreita relação com a capacidade organizativa das práticas de uma classe, o movimento político realizado por uma é determinado pelo poder que possui ou não a classe oposta. Deste modo, as disputas desencadeadas pelas relações de poder podem levar as relações de classe ao extremo, a fim de que a dominação e a subordinação se deem de forma completa, isto é, nas três instâncias aqui expostas.

Até aqui expusemos alguns pontos pertinentes à compreensão do conceito de poder e de suas relações em Poulantzas, visto que estes elementos fazem parte da composição do Estado e auxiliam na teoria que o autor desenvolve. A partir deste ponto, teremos como objetivo discorrer acerca das considerações sobre o Estado desenvolvidas pelo autor ao longo de suas três obras já mencionadas anteriormente.

Assim, a primeira publicação de Poulantzas – *Poder político e classes sociais* – é importante porque nela o autor desenvolve sua teoria do Estado capitalista a partir da ideia de que o Estado moderno se apresenta como que encarnando o interesse geral de toda a sociedade, ou seja, sintetizando a vontade desse corpo político – denominando de nação. Para isso, inicia ponderando que um primeiro traço que distingue o moderno Estado capitalista consiste no fato de que a dominação

política de classe está constantemente ausente das instituições, se apresentando no que denomina de “Estado-popular-de-classe”. Logo, suas instituições estão organizadas em torno dos princípios de igualdade e liberdade individuais, onde a legitimidade deste Estado não mais se resume a vontade divina implicada em princípios monárquicos, “mas no conjunto dos indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais, na soberania popular e na responsabilidade laica do Estado para com o povo” (POULANTZAS, 1986, p.119).

Neste sentido, salienta que o próprio povo é erigido enquanto parte determinante ao Estado, porém não distribuídos como agentes da produção em classes sociais, mas enquanto massa de cidadãos que manifesta sua participação por meio de uma comunidade política nacional, com base no sufrágio universal, que expressa a vontade geral. Sob esta ótica, o sistema jurídico moderno, que viria a representar uma distinção da regulamentação feudal que se baseava nos privilégios, se reveste em um caráter normativo expresso por um conjunto de leis sistematizadas a partir dos princípios de liberdade e igualdade, onde o que reina é a lei.

Por esta razão, salienta que “A igualdade e a liberdade dos indivíduos-cidadãos residem na sua relação com as leis abstratas e formais, as quais são tidas como enunciando essa vontade geral no interior de um “Estado de direito”” (POULANTZAS, 1986, p.119).

Embora remetam ao aspecto ideológico e este desempenhe um papel essencial, tais características fundamentais do Estado capitalista não podem ser reduzidas a este, pois antes disso, dizem respeito a instância jurídico-político do Estado, constituída de instituições como a representatividade parlamentar, as liberdades políticas, o sufrágio universal, a soberania popular, dentre outras.

Partindo a outro traço presente no Estado moderno, não se pode deixar de considerar a relação deste com o campo da luta de classes. Neste sentido, Poulantzas (1986) observa que a relação do Estado com a luta econômica de classe não abrange a relação entre as estruturas do Estado capitalista e as relações de produção, na medida em que esta última relação estabelece os limites da relação entre o Estado e o campo da luta de classes. Assim,

O Estado capitalista está efetivamente em relação com as relações sociais econômicas tal como se apresentam no seu isolamento, efeito do ideológico e do jurídico, e isto na medida em que as relações sociais econômicas consistem em práticas de classe, ou seja em ação efetiva, desde logo

sobredeterminada, dos agentes distribuídos em classes sociais ao nível do econômico (POULANTZAS, 1986, p.129, grifos do autor).

O autor ainda aponta que este fator leva o Estado a colocar-se como representante dos interesses gerais dentre diferentes interesses econômicos concorrentes entre si, o que oculta o caráter de classe dos seus agentes. Assim, como consequência direta e por meio do funcionamento do campo ideológico, o Estado oculta sistematicamente por meio de suas instituições políticas o seu caráter político de classe, isto é, fala-se aqui de Estado popular nacional de classe, que se apresenta, conforme já sinalizamos anteriormente, como a encarnação da vontade popular do seu conjunto de indivíduos ou povo.

Evidencia ainda a relação do Estado com o campo da luta política de classe. Isto porque considera que um dos aspectos desta luta, por ser teoricamente autônoma da luta econômica, possui uma tendência a construir uma unidade de classe por meio do isolamento da luta econômica, o que assume uma importância particular quando se trata da prática política das classes dominantes e o Estado capitalista

(...) na medida em que essa prática é especificada pelo fato de ter como objetivo a conservação desse Estado e visar, através dele, a manutenção das relações sociais existentes. Desse modo, essa prática política das classes dominantes deverá, não só constituir a unidade da classe ou das classes dominantes a partir do isolamento da sua luta econômica, mas contribuir também, através de todo um funcionamento político-ideológico particular, os seus interesses propriamente políticos como representativos do interesse geral do povo-nação. Isso torna-se necessário, devido às estruturas particulares do Estado capitalista, na sua relação com a luta econômica das classes dominadas. É pela análise de todo esse complexo funcionamento que é possível estabelecer a relação entre esse Estado nacional-popular-de-classe e as classes politicamente dominantes em uma formação capitalista (POULANTZAS, 1986, p.133).

Sob esta perspectiva, logo se constata que o Estado tende a escamotear suas reais intenções ao se colocar como representante de uma suposta vontade geral, onde todos seriam igualmente beneficiados e amparados pelas suas instituições. O que o autor trata de sublinhar é justamente o contrário: as classes dominantes, ao mesmo tempo em que tentam desvincular a luta econômica de seus objetivos, acabam por proteger e conservar as bases do Estado capitalista, o que significa a proteção e conservação dos meios de produção para também manter as

relações sociais conforme já estão dispostas – com a coerção política, ideológica e econômica de uma classe sobre a outra.

Se tratamos aqui da forma assumida pelo Estado perante os indivíduos para estabelecer e conservar a supremacia burguesa, devemos ainda mencionar o conceito de hegemonia brevemente destacado por Poulantzas (1986). Neste sentido, e considerando as colocações que acabamos de realizar, o autor afirma que tal conceito tem como campo justamente a luta política de classes em uma formação capitalista, o que diz respeito principalmente as práticas políticas das classes dominantes. Desta forma, ao situar a relação entre o Estado capitalista e as classes politicamente dominantes, considera que esse Estado é um Estado com direção hegemônica de classe.

Poulantzas (1986) ainda salienta que o conceito, produzido por Gramsci, permanece vinculado a seu estado prático. Em contrapartida, possui um campo de aplicação muito vasto, o que o torna vago. Assim, apesar de tecer algumas críticas ao pensamento de Gramsci quanto a ideia de hegemonia, o autor salienta a relevância do conceito, considerado novo, no que tange as práticas políticas das classes dominantes nas formações capitalistas desenvolvidas. Neste sentido, elucida que para o objetivo proposto, apenas aplicará o conceito no que diz respeito às práticas políticas das classes dominantes em uma formação capitalista, e não ao Estado, o que o leva a expor dois sentidos do termo.

No primeiro, se indica a constituição dos interesses políticos destas classes na relação com o Estado capitalista como representativos do interesse geral da nação, conforme mencionamos anteriormente. Assim, os interesses corporativos, tanto no desenvolvimento atual quanto no futuro, ultrapassam os limites da corporação e de um grupo puramente econômico e podem – e devem – se tornar parte dos interesses dos grupos subordinados. Esta é a fase onde as ideologias se tornam partidos que se avaliam e entram em conflito até que só um ou uma combinação destes consiga se impor determinando uma unidade intelectual e moral, que enuncia todos os problemas em torno dos quais a luta se intensifica em um plano universal, e isto cria a hegemonia de um grupo social frente aos grupos subordinados.

Sob esta perspectiva, Poulantzas (1986), parafraseando Gramsci, explicita que o Estado é certamente entendido enquanto o organismo próprio de um dos grupos, destinado a criar as melhores condições possíveis à expansão deste mesmo grupo. Por outro lado, esta expansão é vista como o motor a uma expansão

universal, onde o grupo dominante estaria coordenado com os interesses gerais dos grupos subordinados e o Estado é tido como uma formação contínua com vistas a uma contínua superação de equilíbrios instáveis entre os interesses de ambas as classes, quando os objetivos das classes dominantes prevalecem somente até certo ponto.

Já a segunda definição, que não foi desenvolvida por Gramsci, mas sim por Poulantzas, assinala que o Estado capitalista e as características da luta de classes neste contexto fazem com que seja possível o funcionamento do chamado bloco no poder, composto por várias classes ou frações dominantes politicamente.

Entre essas classes e frações dominantes, uma delas detém um papel dominante particular, o qual pode ser caracterizado como papel hegemônico. Neste segundo sentido, o conceito de hegemonia exprime a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista. O conceito de hegemonia permite precisamente decifrar a relação entre estas duas características do tipo de dominação política de classes que as formações capitalistas apresentam. A classe hegemônica é aquela que em si concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povoação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista (POULANTZAS, 1986, p.137).

Esta segunda concepção é fundamental ao que Poulantzas vem a elaborar sobre a composição do Estado moderno, pois é a formação de um bloco no poder que será vital para compor a hegemonia e, portanto, o exercício da dominação de determinadas frações de classe perante outras. Embora desponte enquanto forma de concentração dos interesses gerais de todas as classes dentro do Estado e que a dominação de uma classe somente é necessária para representar todos estes interesses, esta hegemonia nos permite visualizar a contradição entre as classes e a função estrutural do Estado que constantemente a favorece.

Poulantzas (2000) evidencia, quando analisa a relação entre o Estado e as classes dominantes, em especial a burguesia, que o Estado exerce uma função primordial de organização. Assim, ele representa e organiza as classes dominantes, ou seja, organiza o interesse político do bloco no poder a longo prazo – bloco este composto de frações de classe burguesas.

Poulantzas (1978) ainda pontua que o Estado

(...) sempre detém o papel de unificador político do bloco no poder e de organizador político da hegemonia do capital monopolista no seio do bloco

no poder, composto de várias frações de classe burguesas e atravessado por contradições internas. (...) O Estado se encarrega, por excelência, dos interesses da fração hegemônica do capital monopolista, na medida em que tal fração detém a direção do bloco no poder, e em que seus interesses se configuram em interesse político do conjunto do capital em face das classes dominadas (POULANTZAS, 1978, p.170, grifos do autor).

Neste sentido, é permeado por contradições inerentes do modo de produção capitalista, onde não há uma unificação entre os interesses das classes dominantes – embora possa haver convergência de interesses – mas sim diversas frações que disputam a hegemonia no bloco do poder estatal e a manipulação de seus instrumentos e aparelhos.

O autor ainda esclarece que há uma autonomia relativa do Estado em face do capital monopolista, que se inscreve, ao mesmo tempo, na contradição entre burguesia e proletariado e nas lutas e contradições no próprio seio do capital, o que é somente uma forma de manifestação do papel do Estado à coesão política e à organização da hegemonia (POULANTZAS, 1978).

Ainda a respeito deste aspecto, ressalta que o Estado constitui a unidade política das classes dominantes justamente porque instaura estas classes como dominantes. Seu papel de organização não se restringe a um único aparelho ou ramo do Estado – como os partidos políticos – mas abrange um conjunto de aparelhos, inclusive os repressivos. Logo, é possível que exerça esta função organizativa e de unificação da burguesia e do bloco no poder desde que detenha uma autonomia relativa em relação a fração que componha este bloco no poder e a seus interesses particulares. Tal autonomia remete à materialidade do Estado capitalista em uma separação relativa das relações de produção e à especificidade da luta de classes e das classes frente ao capitalismo, implicada por esta separação.

Vale ressaltar que esta autonomia relativa não deve ser compreendida como uma espécie de Estado árbitro das contradições de caráter monopolista, ou ainda como uma suposta independência estatal. O que Poulantzas (1978, 2000) nos revela é que o Estado não possui um poder próprio, mas constitui o lugar contraditório que condensa as relações de força que atravessam igualmente a classe dominante e o capital monopolista – a fração hegemônica.

Sob esta perspectiva, indagando como se dá concretamente a política do Estado em favor do bloco da burguesia no poder, Poulantzas (2000) analisa que o Estado capitalista,

(...) não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado* (POULANTZAS, 2000, p. 130, grifos do autor).

O autor continua sua explanação, expondo que “o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação *material e específica* de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 2000, p. 131, grifos do autor).

Neste sentido, o Estado para Poulantzas não é simplesmente uma relação, mas carrega em sua composição relações de forças que expressam os distintos objetivos das classes que formam o bloco no poder e os propósitos das classes dominadas, apesar de continuamente desenvolver ações e propiciar o terreno que somente favorece a burguesia, o que não significa que seja possível deixar de lado os interesses das classes dominadas para que se tenha a coesão necessária.

Por esta razão, o autor ainda salienta que estabelecer uma política de Estado em favor do bloco no poder, assim como a concretizar sua autonomia relativa e seu papel organizativo, está organicamente ligado as fissuras e contradições internas do Estado, o que não pode ser visto como mero acidente disfuncional. Assim, a instauração desta política do Estado deve ser apreendida como resultado das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado. Sob esta ótica, compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças “significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe” (POULANTZAS, 2000, p.134).

Para ele, não basta encarar as contradições e as lutas de classe como se estas somente atravessassem o Estado de forma natural, é preciso considerar que elas constituem a essência do Estado, sendo provocadas por este e compoendo a sua ossatura, isto é, articulam a sua organização de forma que a política do Estado seja exatamente o efeito do seu funcionamento no seio do Estado.

As contradições de classe, examinadas momentaneamente apenas as que existem entre as frações do bloco no poder, assumem no seio do Estado a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e no seio de cada um deles, conforme as linhas de direção ao mesmo tempo horizontais e verticais. Se isso acontece dessa maneira, é porque as diversas classes e frações do bloco no poder só participam da dominação política na medida em que estão presentes *no* Estado. Cada ramo ou aparelho de Estado, (...) constitui muitas vezes a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder ou de

uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras, em suma a concentração-cristalização de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares (POULANTZAS, 2000, p.135, grifo do autor).

Neste sentido, as contradições de classe não somente perpassam as estruturas do Estado, mas estão presentes internamente neste a partir do momento em que os representantes das frações burguesas defendem seus respectivos interesses conforme ocupam posições capazes de modificar ou determinar o curso das intervenções do Estado, onde a formação de alianças entre os setores também se mostra comum quando se trata de disputar o poder econômico e político.

Se para Poulantzas o Estado capitalista é composto pela dominação de frações de classe que formam um bloco no poder, o que culmina na condensação de uma relação de forças entre as classes sociais – característica sempre ressaltada pelo autor – cabe nos aqui esclarecer do que se trata este bloco no poder por ele apontado e ainda desvendar com maior clareza o que o autor pretende indicar com sua ideia de frações de classe.

Para isso, começaremos trazendo à discussão o que desenvolve a respeito do conceito de bloco no poder. Assim, afirma que em virtude da estrutura específica apresentada pelo Estado capitalista e nas relações deste com as classes sociais e frações dominantes, se faz presente uma particularidade deste tipo de Estado com relação a suas formas anteriores, o que denomina de “problema do bloco no poder”. Sob esta ótica, salienta que o conceito de hegemonia se faz fundamental quanto a esta problemática, visto que realizar o estudo do funcionamento das práticas políticas das classes e frações junto ao bloco no poder sempre fez parte de sua teoria, para que fosse possível situar as relações entre o Estado e este bloco.

O autor ainda ressalta que no Estado capitalista, constata-se uma relação específica entre as classes ou frações a cujos interesses políticos o Estado corresponde, e isto permite situar as relações entre as formas de Estado deste tipo e suas respectivas configurações.

Por isto, volta a mencionar que uma formação social é composta por uma superposição de vários modos de produção, o que implica na coexistência, no campo da luta de classes, de várias classes e frações de classe, isto é, de várias classes e frações dominantes.

Entretanto, Poulantzas (1986) indica que este elemento não é suficiente para explicitar o caso do bloco no poder. Assim, se a coexistência de várias

classes perpassa toda a formação social, ela passa a assumir formas específicas nas formas capitalistas. Por um lado, há a relação entre um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista – que funciona como uma espécie de unidade política do poder de Estado. Por outro lado, se constata uma configuração particular das relações estabelecidas entre as classes dominantes, que na sua relação com o Estado, se dão no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito de bloco no poder.

Desta forma,

As razões de aparecimento do bloco no poder podem já estar delineadas na estrutura do Estado capitalista: esta apresenta de particular o fato de ter como efeito uma coexistência de dominação política de várias classes e frações de classes. Em termos corretos, o Estado capitalista, através do jogo interno das suas instituições, *torna possível*, na sua relação com o campo da luta política de classe, relação esta concebida como fixação de limites, a constituição do bloco no poder (POULANTZAS, 1986, p.225, grifos do autor).

Logo, percebe-se que a existência de um bloco no poder se dá especificamente pelo fato do Estado na sua formação capitalista permitir e propiciar a sua existência, a partir do momento em que este Estado tem como base a divisão da sociedade em classes e, conseqüentemente, uma espécie de subdivisão destas classes em frações, o que as leva, conforme o jogo de interesses em voga, a compor um bloco que detém o poder estatal e a hegemonia.

Poulantzas (1986) ainda afirma que a presença da grande propriedade fundiária e da burguesia – dividida em frações – é fundamental enquanto uma das razões à formação do bloco no poder, pois, em virtude da participação das classes e frações na cena da dominação política é que se torna latente constatar a relação entre o Estado e a organização política das frações de classe em bloco no poder.

Embora tenha desenvolvido suas elaborações teóricas acerca do bloco no poder e das frações de classe com base nos escritos de Marx e Engels – em especial acerca da obra *O 18 Brumário* – Poulantzas afirma que o conceito de bloco no poder não é expressamente utilizado pelos autores, salientando que este se refere a periodização da formação capitalista em estágios típicos.

Neste sentido, o conceito de bloco no poder relaciona-se ao nível político, recobre o campo das práticas políticas, na medida em que este campo concentra em si, e reflete, a articulação do conjunto das instâncias e dos níveis da luta de classe de um estágio determinado. O conceito de bloco no

poder assume aqui uma função análoga à do conceito de forma de Estado no que respeita à superestrutura jurídico-política (POULANTZAS, 1986, p.229).

Esclarece o autor que, ao longo de *O 18 Brumário*, Marx e Engels, não tendo constatado que o termo bloco no poder seria mais adequado para explicar a relação entre a unidade das frações dominantes e o Estado, fazem uso com frequência da expressão “fusão”, o que impede a descoberta de mais de uma fração de classe na dominação política do Estado, onde concluem que há a dominação exclusiva de uma fração quando se trata da união de várias frações no bloco no poder.

Assim, a crítica de Poulantzas a Marx e Engels consiste em apontar que o termo fusão não é suficiente para indicar todo o complexo arranjo de frações burguesas que tendem a dominar o Estado capitalista, onde somente desenvolvendo uma teoria baseada na ideia de bloco no poder é que se poderia captar todas as nuances que permeiam a relação entre as frações dominantes e o Estado.

É neste ponto que o autor resgata o conceito de hegemonia, que pode ser aplicado a uma classe ou fração no interior do bloco no poder. Esta classe ou fração constitui assim o elemento dominante da unidade contraditória das classes ou frações politicamente dominantes que compõem o bloco no poder. Assim, afirma que quando Marx fala em fração exclusivamente dominante, o que na verdade indica a dominação de mais de uma fração, tenta situar em meio ao bloco no poder a fração hegemônica.

Por este motivo, POULANTZAS (1986) conclui que o bloco no poder

(...) constitui uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. A luta de classe, a rivalidade dos interesses entre essas forças sociais, encontra-se nele constantemente presente, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica: duas razões pelas quais a noção de “fusão” é incapaz de explicar essa unidade. A própria hegemonia, no interior deste bloco, de uma classe ou fração, não é devida ao acaso: ela tornou-se possível, como veremos, através da unidade própria do poder institucionalizado do Estado capitalista. (...) A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política (POULANTZAS, 1986, p.234).

Desta forma, o bloco no poder é constituído de uma unidade de frações de classe sob o domínio de uma fração hegemônica, que se caracteriza pela constante disputa de interesses e pela conservação dos objetivos da fração

hegemônica, que concentra junto ao bloco no poder interesses contraditórios ao mesmo tempo em que representa em sua essência um interesse geral expresso na exploração do trabalho, além de exercer a dominação ideológica e política, igualmente fundamental à prevalência de determinadas frações burguesas dentro do Estado.

Quanto as frações de classe, vale salientar que o conceito desenvolvido por Poulantzas em *Poder político e classes sociais* não vai além de uma elaboração que consiste em indicar que: certas classes distintas se apresentam na formação social por muitas vezes como dissolvidas e fundidas a outras classes, o que aponta para as frações autônomas ou não de uma classe, ou ainda para categorias sociais específicas. Na mesma obra, o autor admite que de fato o problema das frações é mais complexo do que o apresenta, apesar de afirmar que considera em sua análise somente o caso de certas classes que se tornam, em decorrência de uma combinação, frações de outras classes. Assim, aponta que pode se vislumbrar na formação social atual o aparecimento de frações no interior de uma mesma classe, dados os efeitos próprios das estruturas políticas desta formação.

Neste sentido, Poulantzas (1986), partindo do que expôs Marx, explicita que no modo de produção capitalista, a classe burguesa se apresenta essencialmente dividida em frações de classe, onde importa assinalar que determinadas frações da burguesia, como a comerciante, a industrial e a financeira, não se reportam simplesmente, como seria de se esperar, à combinação concreta dos modos de produção ou aos efeitos específicos da instância política. No campo político, os seus efeitos podem produzir frações de classe somente no que diz respeito ao campo das práticas políticas de classe, por exemplo, onde determinadas frações podem formar uma unidade de pensamento ou de interesse que não necessariamente atravesse o campo econômico.

Ainda assim, POULANTZAS reitera que

As frações comercial, industrial e financeira estão relacionadas, contudo, com a própria constituição do capital, no processo de reprodução alargada, enquanto relação de produção. É certo que, em *O Capital*, Marx não emprega expressamente o termo da fração para designar o capital comercial, industrial e financeiro. Estes são considerados como “formas de existência”, mas “separadas”, do mesmo capital. (...) Em uma palavra, esse fracionamento da classe burguesa já encontra-se relacionado com o lugar ocupado por essas frações no processo de produção; é válido pra elas o que também é válido para a grande propriedade fundiária, uma vez tornada fração da classe burguesa (POULANTZAS, 1986, p.228).

Deste modo, o autor coloca que a burguesia está primordialmente fracionada em três grandes frações – comercial, industrial e financeira – onde se relacionam diretamente com o modo de produção vigente, visto que estão localizadas e divididas conforme o local em que ocupam na produção, o que conseqüentemente também aponta para a forma de composição do bloco no poder dentro do Estado, o que já mencionamos anteriormente.

Saes (2014), em uma discussão acerca das frações da classe dominante no capitalismo a partir dos escritos de Nicos Poulantzas, aponta que não se pode considerar o tema das frações de classe de forma isolada, ou seja, sem considerar o que autor exponencia sobre as ideias de hegemonia e bloco no poder. O autor ainda reflete que no conjunto de sua obra, Poulantzas indicou, embora não o tenha feito com a clareza necessária, que a classe capitalista pode se segmentar em frações no plano do sistema econômico. Assim, afirma que cabe ao pesquisador utilizar diferentes critérios para elaborar as características deste fracionamento da burguesia.

Por esta razão, o autor desenvolve uma elaboração sobre as frações de classe com base nas funções do capital – bancário, industrial e comercial – o que iremos expor brevemente, considerando que suas contribuições podem subsidiar a discussão aqui proposta.

Neste sentido, Saes (2014) explicita que o ciclo econômico do capitalismo exige que o capital cumpra três funções: monetária, produtiva e mercantil. Assim, a diferenciação social imposta pelo modo de produção, fez com que cada agente seja responsável por uma função, onde temos o banqueiro, o industrial e o comerciante. Tal diferenciação implica, por conseguinte, em diferentes interesses econômicos, onde cada um irá buscar uma maior parcela do lucro produzido no seio do capital. Por isto o autor aponta que, no plano político

(...) os distintos interesses econômicos dos diferentes agentes sociais do capital se convertem na aspiração de que a política de Estado os favoreça no processo de repartição do mais-valor total. Esses interesses têm um caráter permanentemente relacional: cada fração quer aumentar seu percentual às custas das demais, seja qual for o montante do mais-valor total. Não há possibilidade de conquista de um equilíbrio entre as frações, pois a luta pela satisfação dos interesses de fração equivale a uma relação de poder "soma-zero". Dado o caráter relacional dos interesses de fração, a política do Estado capitalista dificilmente é capaz de produzir efeitos sobre os interesses econômicos de uma única fração capitalista; a operação de qualquer instrumento de política econômica produz efeitos simultaneamente sobre os interesses de todas as frações capitalistas, favorecendo mais os interesses

de uma fração que os de outras. Sucintamente: não é possível uma partilha igualitária da política de Estado entre as frações capitalistas (SAES, 2014, p.108-109).

Com base nesta afirmação, o autor nos esclarece que o Estado, sempre que busca atender os interesses de determinada fração de classe, culmina inevitavelmente por atingir diretamente as outras frações capitalistas, visto que não é possível conceber uma ação que favoreça uma das frações e que não prejudique as outras. Por isto, há uma constante tensão na relação entre Estado e bloco no poder, considerando que cada parte da burguesia sempre irá buscar obter vantagens não somente com relação a suas outras frações, como também no que diz respeito as classes dominadas.

Vale salientar o que Saes (2014) expõe acerca da relação entre a implementação da política de Estado e a forma de expressão política das frações de classe. O autor indica que em determinadas conjunturas, a política de Estado incide sob um terreno ocupado por frações politicamente organizadas, onde aponta como exemplo no caso do Estado brasileiro, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) – que representa o capital industrial – a FECESP (Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo) – representando o capital comercial – e a Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) – que representa o capital bancário. Em contrapartida, outras conjunturas podem fazer com que a política de Estado produza o despertar político de algumas outras frações, o que ocorre quando determinado segmento percebe que as políticas governamentais estão indo em sentido contrário a seus interesses.

Em uma situação como esta última, o autor aponta que a fração tende a se manifestar politicamente à luz do dia, seja por meio da imprensa ou de associações, por exemplo. Se verifica ainda a possibilidade da política estatal, ao atender os interesses de certa fração ou frações, se utilizar desta estratégia para manter esta mesma fração num estado de inação conveniente ou “carona”, especialmente se o ímpeto das frações em oposição e desfavorecidas for mais frágil.

Assim, se Poulantzas nos dizia que o poder de determinada classe ou fração de classe depende fundamentalmente do poder que detém a classe oposta, Saes nos indica que na forma capitalista atual, o Estado também se aproveita desta condição, desenvolvendo condições que o favoreça através do atendimento de interesses das frações capitalistas, atuando para ter o apoio de uma ou outra fração

conforme o poder de outra ou o poder da classe oposta se mostra insuficiente e ou não organizado politicamente.

Saes (2014) destaca que nas formações sociais capitalistas atuais, se verifica a existência de grupos capitalistas multifuncionais, ou seja, que atuam ao mesmo tempo como empresas industriais, comerciais e bancárias. A atuação concreta destes grupos multifuncionais não anula a distinção interna do processo econômico capitalista, assim como também não afeta a segmentação da classe capitalista em diferentes frações. Desta forma,

Em qualquer situação, a política de Estado continua atingindo, positiva ou negativamente, interesses econômicos gerais das diferentes frações capitalistas. Ao mesmo tempo, a política estatal pode contemplar interesses particulares de alguns grupos multifuncionais (isenções de impostos ou tarifas, subvenções a atividades específicas etc.). Entretanto, não é possível que haja uma política estatal capaz de contemplar os interesses gerais dos grupos multifuncionais, pois tais interesses não existem: cada grupo multifuncional define seu interesse particular a partir de uma combinação específica, não reiterável, de interesses próprios às frações capitalistas que o compõem (POULANTZAS, 2014, p.110).

Neste sentido, vê-se que a formação dos grupos capitalistas multifuncionais não anula os interesses particulares de cada fração de classe, isto porque a formação destes grupos ocorre por uma conformação de interesses e ainda para que exerçam maior influência perante as decisões estatais, além de significar que o poder possa ficar concentrado entre determinados grupos, que se favorecem desta combinação para atingir seus interesses particulares de classe.

Nesta situação, tem-se a formação de alianças como determinantes as formas como se dão as políticas de Estado e o alcance dos objetivos econômicos e políticos da classe dominante e da fração hegemônica que ocupa o bloco no poder. Assim, as alianças representam por muitas vezes não somente os interesses do bloco no poder, mas ainda os interesses de frações aliadas, que também verificam no direcionamento político do bloco no poder uma convergência com seus interesses gerais e particulares.

Analisando a situação brasileira, Saes (2014) aponta que a crise do populismo e o golpe militar de 1964 determinaram o desaparecimento político da burguesia nacional⁷. Assim, o período político que se seguiu foi marcado pela

⁷ Décio Saes (2014) expõe que o fracionamento da classe capitalista ganha uma existência objetiva dado o posicionamento do capital frente ao sistema capitalista mundial. Assim, o autor indica a

emergência da burguesia associada, que atingiu seu auge político na Nova República, nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso.

Já a emergência política da burguesia interna se tornou visível a partir da vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002. O governo de centro-esquerda que se constituiu a partir de então tomou medidas amplamente favoráveis a esse segmento: proteção aos bancos nativos, estímulo à exportação de produtos industriais, congelamento do processo de privatização etc. O caso brasileiro comprova que a hegemonia política da burguesia associada, instaurada a partir da crise final do populismo e da implantação do regime militar, não era um processo irreversível. Essa hegemonia pode ter se mostrado mais durável e resistente em países cuja economia industrial era mais fraca que a do Brasil, como a Argentina. Mas sendo o Brasil uma das dez maiores economias industriais do mundo, era inevitável que o espaço econômico fosse partilhado entre a burguesia associada e a burguesia interna – e que, conseqüentemente, emergissem de modo intermitente situações de disputa política envolvendo essas duas frações. Assim, o processo eleitoral tem sido desde 2002 o palco principal dessa modalidade de disputa política (SAES, 2014, p. 116-117).

Desta forma, a composição das frações de classe e do bloco no poder no Estado brasileiro se mostra emblemática, pois se verifica uma junção, após a ascensão dos governos petistas ao poder, da burguesia interna e da burguesia associada, o que já indicava grandes possibilidades do estabelecimento de contradições determinadas primordialmente pela existência de interesses irreconciliáveis no âmbito do Estado, considerando que o próprio Saes já sinalizou, conforme apontou-se anteriormente, que se faz impossível desenvolver uma política de Estado que favoreça todas as frações de classe ao mesmo tempo, ou seja, uma das frações se sentirá inevitavelmente insatisfeita e prejudicada.

Logo, os conflitos se tornam latentes e inevitáveis, e a insatisfação com o projeto estatal faz com que as frações burguesas se mostrem indispostas a

formação de três frações, que possuem distintas características: a burguesia nacional, a burguesia associada e a burguesia interna. A *burguesia nacional* volta seus objetivos à exploração do mercado interno, onde concebe o desenvolvimento do capitalismo centrado neste mercado e tende a defender políticas de redistribuição de renda e reformas que aumentem o poder aquisitivo das massas. Possui uma inclinação nacionalista e democrática, sendo em geral produtores de bens de consumo leves ou duráveis de baixo valor que têm como projeto o fortalecimento da nação, o progresso social e o desenvolvimento capitalista independente. Já a *burguesia associada* está associada ao capital estrangeiro e defende internamente seus interesses, podendo se formar na esfera industrial, na comercial ou na esfera bancária. Poulantzas a nomeia de “burguesia compradora”. Quanto a *burguesia interna*, esta é composta por grupos que ocupam uma posição dependente dentro do capitalismo internacional, se subordinando ao capital estrangeiro. É o caso das empresas fornecedoras de insumos a montadoras estrangeiras ou das indústrias exportadoras. Embora tenha origem nacional, sua presença na cena política é ambígua e oscilante, pois ora defendem políticas que consolidem e protejam sua posição em meio a presença do capital estrangeiro, ora toma posições cautelosas perante os interesses externos, visto que serve e depende do capital estrangeiro e do mercado mundial. Por isto, assume uma postura reticente frente a possibilidades de alianças com as classes populares.

qualquer tipo de negociação com o Estado, o que levou as classes dominantes a formar alianças com a classe média emergente e, por conseguinte, a uma radical guinada à direita. Tais fatores acarretaram uma disputa não somente dentro do campo econômico, mas ainda em uma batalha que envolve o campo político e o ideológico, fortemente articulado até mesmo para cooptar as massas, em um projeto de desenvolvimento nacionalista e de cunho moral e até mesmo religioso, conforme podemos verificar na conjuntura brasileira atual.

Por estas e outras razões, as análises marxistas se fazem pertinentes para pensarmos as relações sociais e a formação social na sua forma atual, isto porque o moderno Estado capitalista se mostra como o perfeito palco de disputa e de exposição dos interesses das classes, onde exerce um papel fundamental de organização destes mesmos interesses e da sua própria estrutura – com seus aparelhos – para que se desenhem políticas onde o capital sempre se mostre na sua essência dominante.

Para isto, o bloco no poder e a emergência das frações de classe também exercem um papel crucial quando mostram seus respectivos alcances por meio das relações de poder em que estão inseridos e nas suas formas de atuação, o que engloba desde a proteção da propriedade privada até a defesa de interesses vistos como menores e particulares.

Vale ainda ressaltar que mesmo em meio a esta conjuntura que historicamente favorece as classes dominantes, os interesses das classes dominadas não deixam de ter a atenção do Estado, que desenvolve intervenções que visam minimizar a condição de explorados da massa trabalhadora por meio de políticas pontuais enquanto estratégia para manter a necessária coesão e o controle perante estes sujeitos, a fim de manter intacta a dominação burguesa e a exploração econômica, onde os aparelhos ideológicos e repressivos se mostram cada vez mais úteis quanto a estes aspectos.

Neste sentido, consideramos que a análise poulantziana, que indica o Estado como uma relação que condensa diversas forças sociais é mais do que pertinente para pensarmos a composição do Estado brasileiro, que tem se mostrado permeado por um interminável jogo de interesses que expressa uma dupla condensação de forças, onde temos, por um lado, a pressão exercida pelas frações burguesas e, de outro, as demandas urgentes e emergentes da classe trabalhadora,

o que buscaremos indicar por meio das relações de forças e de poder que atravessam o processo de revisão do plano diretor do município de Londrina.

2 URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO: DA ESCALA NACIONAL A LOCAL

Discorrer sobre planejamento urbano, na conjuntura brasileira, implica em considerar alguns elementos que se fizeram e fazem necessários à sua compreensão e relevância quanto a formação e expansão das cidades brasileiras.

Com isto, não podemos desconsiderar que o processo de urbanização do território brasileiro, historicamente marcado pela exclusão e segregação territorial, carrega traços que o apontam enquanto determinante à organização e crescimento acelerado das cidades, de forma que algumas das frações de classes se veem em meio a condições que favorecem seus interesses, o que somente vem a reforçar os já conhecidos estigmas que fazem parte da expansão urbana brasileira.

O fenômeno da urbanização transformou a cidade no seu objeto de análise mais complexo. Para Souza (2005), as inerentes disputas políticas pelo poder, sua estrutura interna de funcionamento, seus processos sociais e os conflitos pela ocupação do espaço urbano se acirram de forma intensa. O autor diz que o espaço intra-urbano (re)cria a cada momento novas formas de configurações territoriais que desafiam qualquer possível interpretação lógica de seus analistas, ao mesmo tempo em que expõe ferozmente as cicatrizes de suas desigualdades sócio-espaciais, o que inevitavelmente resulta em territórios que abrigam uma minoria favorecida economicamente e estruturalmente pelas cidades em contraponto a grande maioria que compõe a massa trabalhadora, que segue vivendo em meio ao crescimento desordenado e com a ausência de infraestrutura básica de serviços, como é possível perceber quando se trata da formação territorial do município de Londrina, por exemplo.

Segundo ele, no âmbito do atual debate acadêmico, se reconhece cada vez mais que os fenômenos e processos vinculados à produção da cidade, face suas particularidades sócio-espaciais, exige um complexo esforço analítico para sua compreensão e na tomada de decisões.

Trata-se, portanto, de construir um pensamento de forma transversal para análise e construção interdisciplinar do conhecimento sobre o urbano, não apenas para seu entendimento, mas e principalmente, para que suas relações sociais devam ser pensadas e alicerçadas a partir da adoção de novas premissas conceituais e de práticas urbanas alternativas (SOUZA, 2005, p.60).

A questão do planejamento urbano no Brasil, surge somente no início do século XX e de forma muito incipiente. Villaça (1995) alerta que a ideologia predominante no âmbito do planejamento urbano brasileiro não tem se utilizado e às vezes nem mesmo reconhecido, a necessidade da adoção de princípios de natureza social e da incorporação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos em seus planos urbanos. Segundo o autor essa arraigada cultura tecnicista que remonta ao período dominado pelo pensamento modernista-funcionalista corbusiano⁸ precisa sofrer uma transposição paradigmática e ser alçada a um novo patamar não só de pensamento, mas de prática urbanística.

Embora se tenha avançado nas últimas décadas no que compreende a política urbana, questões urbanísticas impulsionadas principalmente pelos movimentos e lutas sociais a favor da Reforma Urbana, provocaram o surgimento de uma nova configuração normativa que passou a ser exigida pelas diretrizes estabelecidas na C. F. de 1988 e reforçada posteriormente pelo Estatuto da Cidade. A partir da criação do Estatuto das Cidades e com a ênfase nos planos diretores participativos, o processo de expansão urbana carrega na sua essência e nos seus objetivos um caráter político e de classe. Basta observarmos as disputas de poder que se estabelecem em processos ditos participativos – como é o caso dos planos diretores, por exemplo – nas formas de organização sócio espacial das cidades ou ainda na maneira como estão distribuídas as populações de baixa renda nos grandes centros urbanos, onde as alianças formadas pelo poder público e setores detentores do poder econômico determinam os espaços a serem ocupados e até mesmo frequentados pelos sujeitos de acordo com a divisão de classes estabelecida na sociedade.

Assim, o Estado é a instância mediadora dos conflitos sociais, mas também a principal instância que estabelece e reforça a sistemática exploração de

⁸ Pensamento baseado nas ideias de arquiteto e pintor franco-suíço Charles Edouard Jeanneret-Gris, que adotou o pseudônimo de Le Corbusier ao longo de sua trajetória profissional. Como urbanista, propôs um novo arranjo urbano que se adequasse a vida moderna, o que incluía, por exemplo, a criação de bairros-jardim para as classes mais abastadas.

uma classe sob outra, que se reflete nas formas como estão constituídas as cidades, nas políticas públicas por estas desenvolvidas e ainda nas maneiras com que permite – ou não – a participação popular nos processos decisórios, o que não necessariamente significa que seus interesses serão englobados nas decisões estabelecidas ou que esta participação se mostre efetiva.

Dadas estas breves considerações, o que nos interessa neste ponto é apontar aspectos gerais e históricos do planejamento urbano brasileiro, para então compreender seus marcos importantes no processo de reforma urbana e à política urbana, trazendo à discussão os princípios constituintes do plano diretor e suas determinações ao ordenamento das cidades. Vale ainda ressaltar que apontar tais aspectos são necessários para que possamos encaminhar nossa discussão a nível local, quando abordaremos elementos históricos da formação espaço territorial e do planejamento urbano no município de Londrina.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO: ASPECTOS GERAIS E HISTÓRICOS

O crescente e acelerado processo de expansão urbana vivenciado nas cidades brasileiras nos leva a verificar que quando se trata de priorizar e defender os interesses econômicos de determinadas frações capitalistas, o Estado atua enquanto agente promotor das segregações do espaço urbano, sempre mediando as relações e o jogo de forças estabelecidos devido ao modo de produção capitalista vigente de forma a favorecer determinados interesses em detrimento de outros.

Por esta razão, cabe aqui apontar o que ressalta Forti (1979) a respeito do urbanismo, apontado enquanto a prática social determinada de apropriação do espaço urbano que, associada aos objetivos da construção civil, se coloca como uma necessidade ao desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade. Assim, os problemas que se colocam a partir dos processos de urbanização formam um campo específico de suma importância, o que dá origem a um complexo conjunto formado por componentes arquiteturais, técnicos e econômicos, por exemplo, que não podem ser desconsiderados.

Lojkine (1979), analisando a urbanização dos Estados capitalistas na década de 1970 a partir da teoria marxista, aponta que na medida em que as formas de urbanização são, antes de mais nada, formas da divisão social e territorial do

trabalho, estas se mostram enquanto o cerne da contradição entre as exigências de progresso técnico vigente no período e as leis de acumulação do capital. Assim, o autor ainda indica que desconsiderar a urbanização enquanto elemento chave das relações de produção é retomar um dos temas dominantes da ideologia burguesa, onde somente é produtiva a atividade que produz mais-valia.

(...) longe de ser um fenômeno menor, a urbanização desempenha a nosso ver um papel tão importante no desenvolvimento geral do capitalismo quanto a multiplicação da potência mecânica do trabalho na unidade de produção. Marx demonstrou, em *O Capital*, que o modo de produção capitalista era obrigado a “revolucionar” continuamente os meios de produção para aumentar a parte do sobretabalho relativa ao trabalho necessário. Longe de ser uma pura necessidade técnica, o aumento da *produtividade* é necessário ao desenvolvimento da acumulação capitalista (LOJKINE, 1979, p. 16-17, grifos do autor).

Neste sentido, o que vai caracterizar as cidades capitalistas atingidas pela crescente urbanização é a gradativa concentração dos meios de consumo coletivos, que aos poucos criam um novo modo de vida e novas necessidades sociais – a chamada civilização urbana – e o modo específico de aglomeração do conjunto dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho, condição cada vez mais determinante ao desenvolvimento econômico, segundo o autor.

Logo, vemos que o modo de produção capitalista sempre se mostrou determinante na produção e reprodução da vida social, indicando as formas de organização e desenvolvimento das cidades a partir da lógica regida pelo lucro e da concentração dos meios de consumo de interesse coletivo junto aos grandes centros urbanos, o que também nos leva a perceber a relevância das contradições entre a cidade e o campo e da propagação ideológica do urbanismo enquanto progresso social e econômico.

Tecendo considerações acerca do que denomina de “problemática urbana”, Lefevbre (2011) ressalta que o ponto de partida para compreendê-la é o processo de industrialização, pois é este o motor da sociedade há um século e meio, além de caracterizar a sociedade moderna. Para o autor, se fizermos uma distinção entre o indutor e o induzido, pode-se afirmar que a industrialização é o indutor e, dentre os induzidos, estão os problemas relacionados ao crescimento e a planificação, as questões referentes a cidade e ao desenvolvimento urbano e ainda aspectos que dizem respeito ao lazer à cultura.

Sob esta perspectiva, a industrialização se mostra como elemento chave para compreendermos as características da urbanização, considerando que é a partir do avanço do capital por meio da fração industrial que as cidades se modificam progressivamente e drasticamente, se adaptando aos objetivos do capital de modo que as populações da cidade e do campo vejam na expansão urbana uma forma de ter suas necessidades atendidas e buscando novos modos de vida e de sociabilidade.

Oliven (1982) indica que a consolidação física e política do mercado nacional, ocorrida a partir dos anos 1930, criou condições para que ocorresse uma crescente concentração espacial do capital, e isto se desenvolveu principalmente em São Paulo por várias razões, mas essencialmente porque esta cidade detinha a maior concentração industrial do país dado o grande mercado regional formado pelo café.

Contudo, o autor ressalta que a urbanização apresenta um padrão diferente da industrialização, visto que a primeira se torna, muitas vezes, relativamente independente do desenvolvimento industrial regional. Assim, afirma que o crescimento de cidades menos industrializadas também pode apresentar um ritmo tão intenso quanto o de cidades mais industrializadas, pois as que crescem ao longo do litoral brasileiro, por exemplo, não dispõem do que denomina macrocefalia urbana ou de uma concentração geográfica da industrialização.

Analisando a realidade brasileira, Santos (1993) aponta que depois de ser litorânea, a urbanização brasileira se tornou generalizada a partir do terceiro terço do século XX, onde o turbilhão demográfico e a terciarização se tornaram notáveis. Ainda salienta que o perfil industrial foi o que contribuiu para que as cidades se tornassem polos da pobreza, além de serem o lócus de todos os capitais e de todos os trabalhos. Por isto afirma que,

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 1993, p. 10).

Considerando que as cidades modernas culminam por mesclar avanços e retrocessos, a ação estatal tem neste sentido grande interferência, pois os objetivos do Estado convergem com objetivos econômicos das frações burguesas, o que historicamente somente tem causado prejuízos à classe trabalhadora.

Schmidt (1982) salienta que o Brasil desenvolveu suas atividades econômicas e sociais sumariamente em torno de alguns grandes centros, onde se notou que esforços de desenvolvimento com base na modernização e na industrialização não diminuiram a desigualdade, mas sim a aprofundaram. Assim, o modelo centro-periferia de crescimento urbano resulta de persistentes esforços para controlar e transformar o território nacional e a população em meios compatíveis à evolução de uma espécie peculiar de sistema produtivo capitalista.

Sob esta perspectiva, Villaça (1999) afirma que o Estado brasileiro tem atuado sobre as cidades de diversas maneiras, como no provimento de redes de abastecimento de água e redes de esgoto, construção de parques, avenidas e casas populares, na regulamentação dos limites das zonas urbanas, na construção de edifícios pela iniciativa privada e na oferta e regulamentação do transporte público, por exemplo, a fim de minimizar os efeitos das crescentes disparidades sociais e econômicas oriundas do capitalismo.

Quanto ao planejamento urbano, o autor afirma que não se podem enquadrar os planos federais relacionados a habitação, transporte e saneamento junto a este campo, pois estes não se referem a organização do espaço intra-urbano. Para ele, o conceito de planejamento urbano predominante tem enquanto especificidade a organização do espaço urbano, embora não necessariamente se limite a esta característica, aplicando-se ao plano de uma cidade individualmente. Assim, o planejamento urbano pode ser encontrado na forma de zoneamento, planos setoriais, planos diretores, projetos de novas cidades, dentre outros.

Schmidt (1982) reitera que no Brasil, a ideia do planejamento pode ser vista como bem aceita e legitimada, o que aponta para maiores possibilidades de implementação bem sucedida. Porém, salienta que se trata de um cenário longe da realidade, visto que o planejamento no Estado brasileiro tem se mostrado enquanto uma arena de graves conflitos, controvérsias e lutas políticas. Além disso, se tornou um importante recurso político convenientemente utilizado em momentos de crise econômica.

O autor salienta que o período que vai de 1875 a 1930 representou a época em que a classe dominante brasileira possuía uma clara proposta de urbanização que era muito bem recebida pelo Estado, sendo inclusive apresentada com antecedência e abertamente debatida, onde suas condições de hegemonia eram tantas que a conjuntura lhes permitia agir de tal forma.

Segundo Villaça o planejamento urbano no Brasil seguiu, durante décadas a tradição do planejamento racional compreensivo, modernista, funcionalista, e de cunho positivista, depois de ter praticado as ideias do higienismo, do embelezamento e do zoneamento, que permanece praticando.

A essência do planejamento modernista baseava-se na solução dos problemas da cidade, reflexo do seu “crescimento caótico, sem planejamento, e na crença de que que um planejamento 'integrado' ou de 'conjunto', segundo técnicas e métodos bem definidos seria indispensável para solucioná-los” (VILLAÇA, 2004, 183).

O autor (1999) subdivide este grande período em dois, onde o primeiro – 1875 a 1906 – foi de ascensão dos planos de melhoramentos e de embelezamento, e o segundo – 1906 a 1930 – foi de declínio destes mesmos planos, embora afirme posteriormente que o ideário do embelezamento das cidades continuará a constituir o planejamento urbano verificado nos anos seguintes.

Afirma o autor que desde os anos 1930, se desenvolveu no Brasil uma visão do urbano onde os problemas que progressivamente se apresentam nas cidades têm origem no seu caótico desenvolvimento, sem planejamento, onde o chamado planejamento integrado ou de conjunto se tornaria, junto a suas técnicas e métodos, indispensáveis. Esta é, segundo ele, a essência ideológica do planejamento que ainda permanece, onde há décadas as classes dominantes desenvolvem interpretações sobre as origens dos problemas sociais verificados nas cidades e sobre o papel do planejamento urbano na resolução destes. Com isto, a dominação de determinadas frações sob outras se torna facilitada, pois tais ideias objetivam escamotear as reais origens dos problemas econômicos e sociais e o fracasso destas frações de classe e do próprio Estado em solucioná-los.

Segundo Schmidt (1982), no primeiro período do governo Vargas, o planejamento foi visto fundamentalmente como uma mera intervenção na economia de mercado. Neste período, as elites revolucionárias de 1930 adotaram a ideia de planejamento enquanto instrumento de desenvolvimento econômico, em um movimento de cunho modernizador que aplacou a América Latina à época, onde a modernização política se destacava como o meio capaz de levar ao progresso econômico e social generalizado. No Brasil, o movimento ainda possuía elementos ideológicos de apoio à industrialização, a fim de se criar uma sociedade moderna.

Maricato (2000) afirma que após os anos 1930, dado o domínio da hegemonia burguesa, a eficiência, a ciência e a técnica passam a substituir a supremacia dos conceitos anteriormente propagados – de melhoramento e embelezamento – já que as cidades a partir de então precisavam ser eficazes. É justamente neste ponto que se inicia também um período de inconsequência e inutilidade de grande parte dos planos elaborados no Brasil. Isto porque de um lado se verificava a possibilidade de ignorar os problemas urbanos e, de outro, a impossibilidade de direcionar o orçamento público apenas às obras, em especial obras viárias com vínculo a lógica do capital imobiliário, sem passar pelo debate aberto e pelas possíveis críticas. Neste sentido, no momento em que a preocupação social surge nos planos, ele já não é mais cumprido, e se transforma no que a autora chama de plano-discurso, que se esconde ao invés de se mostrar, escondendo ainda a direção das obras e investimentos claramente vinculados a objetivos que não são de interesse geral, mas da minoria capitalista.

A elite brasileira, segundo a autora, expressava seus interesses perante o Estado, mas não era mais hegemônica ou suficiente para divulgar abertamente seu plano, e assim os problemas urbanos adquiriam novas dimensões. Deste modo, dada a ausência de prestígio dos planos não implantados, Maricato afirma que as denominações passaram a variar, indo de Plano Diretor a Plano Municipal de Desenvolvimento, por exemplo. É neste período que vários municípios começam a se constituir e iniciam um processo de acelerada expansão econômica e demográfica, sob a ideologia de embelezamento e de higienização dos centros urbanos, como se verificou no processo de formação do município de Londrina, por exemplo, conforme iremos detalhar posteriormente.

Villaça (1999) destaca que até os anos 1940, a expressão mais utilizada pelo poder público era a de “embelezamento urbano”, proposta das classes dominantes brasileiras para as cidades e que não ficava somente no discurso, pois se refletia na ação concreta do Estado. Assim, o termo embelezar designava não somente novos valores estéticos, mas também a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade, o que incluía erradicar os trabalhadores das áreas centrais, a mudança das funções do centro das cidades – a fim de atender aos interesses especulativos que cobiçavam a área e ainda, num plano mais geral, às exigências de acumulação e circulação do capital financeiro e comercial nas grandes capitais.

A partir da década de 1950 para o autor, no Brasil desenvolve-se um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. No que se refere ao processo de entrada do planejamento urbano na esfera estatal podemos perceber que a dificuldade que ainda nos dias de hoje permanece já aparecia nos anos 1950, onde se constatou a necessidade de desenvolvimento de um planejamento urbano que integrasse todos os objetivos dos planos urbanos, sem que na prática se pudesse se verificar tal integração ou ações que remetessem a um planejamento efetivo e eficaz.

Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado.

A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso (...) (VILLAÇA, 1999, p. 177).

Maricato (2000) e Villaça (1999) reiteram que foram nos anos 1960 que se desenvolveram alguns superplanos, fortemente detalhados e com diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo, assumindo o teor tecnocrata que marcaria o período. Os planos então mostravam sinais de que seriam somente discurso, onde o que o prevaleceria seria a passagem do planejamento executado ao planejamento-discurso.

O planejamento, dessa época foi operacionalizado por estruturas criadas para este fim, como o Banco Nacional da Habitação – BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU e o Ministério do Interior, processo que continuou na década seguinte. Houve, também, a formulação de planos e políticas para o país como um todo, para regiões e para os Municípios.

Embora o planejamento urbano tenha adquirido visibilidade por meio dos superplanos, foi na década de 1970, ao longo do regime militar brasileiro, que mais se desenvolveu.

Segundo Villaça (1999),

O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial. É aceitável a tese de que nesse período pretendeu-se legitimar pela

técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular. Essa tese, entretanto, tem validade distinta para, de um lado, os planos setoriais e regionais e nacionais e, de outro, para os planos urbanos. No caso dos primeiros, eles eram utilizados para justificar obras ou decisões que eram executadas. Frequentemente esses planos exprimiam obras políticas ou ações que correspondiam às reais intenções dos governantes. Eles eram executados ou havia um esforço real para que o fossem. (...) No caso do planejamento urbano não. Eles não são assumidos pelos governantes. Ao contrário do que às vezes se alega, não foram sequer utilizados para justificar financiamentos, mesmo porque, sem a aprovação das câmaras municipais, não tinham valor legal (VILLAÇA, 1999, p. 190).

Logo, vemos que a conjuntura política dos anos 1970, após a entrada do regime ditatorial brasileiro, forneceu o terreno para que o planejamento urbano fosse sintetizado na forma de planos setoriais e regionais com objetivos claramente direcionados aos interesses dos detentores do poder. Assim, qualquer tipo de planejamento onde não vigorasse a perspectiva técnica, fortemente alavancada no período, se tornava inútil ao que pretendiam as esferas estatais e empresariais, considerando que qualquer tipo de participação política também estava reprimida.

Nessa década, criaram-se estruturas como a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, os órgãos metropolitanos nos estados da federação e a EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

A característica centralizadora no planejamento ficou evidente quando o Decreto nº 71.353, de 1972, criou o Sistema Federal de Planejamento – SFP, em que os objetivos eram: i) coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; ii) assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; iii) modernizar a administração pública; e, iv) estabelecer um fluxo permanente de informações. O SFP deveria, ainda, articular as ações a cargo de estados e municípios (MARICATO, 2007, p. 183).

Para a autora, o planejamento era voltado para as questões econômicas e sociais, traduzidas, entre outros, no I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento – 1972-1974 e II PND – 1975- 1979, onde segundo ela este plano já dedicava um capítulo à política urbana.

Maricato reforça a posição de Villaça de que os planos não foram orientadores da ação do Estado, na organização do espaço urbano pois, foi “*durante o período da implementação do SFP que as cidades mais cresceram ... fora da lei*” (2007, p. 140).

A autora ainda aponta que o prestígio do planejamento urbano ao longo da década de 1970 culminou na proliferação de órgãos públicos municipais de

planejamento. Além disso, as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos e disciplinas referentes a área, visto que o mercado de trabalho oferecia maiores oportunidades neste campo. Todavia, sua eficácia não passava do nível ideológico ou com aplicação restrita.

A este respeito, VILLAÇA (1999) também indica que

Esse quadro se torna mais intrigante quando se atenta para o descompasso existente entre, de um lado, a inseqüência e mesmo inutilidade da maioria dos planos elaborados por décadas e décadas e, por outro, o enorme desenvolvimento que o planejamento "teórico" (ideológico na verdade) vem experimentando no Brasil, abrigado em faculdades de arquitetura, órgãos de planejamento urbano ou metropolitano e dezenas de governos municipais, estaduais e federais (VILLAÇA, 1999, p. 190).

A matriz do planejamento urbano que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, segundo Maricato (2000) aponta que após um século e meio de vida, o planejamento urbano modernista, que mais tarde também se mostraria funcionalista, passou a ser desmontado pelas propostas neoliberais que acompanharam o processo de reestruturação produtiva no fim do século XX. Assim, para a autora, no que diz respeito aos países da semiperiferia, como no caso do Brasil e de outros países latino americanos, tal modelo, que visa definir os padrões de uso e ocupação do solo e que se apoia na centralização e racionalidade do aparelho do Estado, se aplicou a somente uma parte das grandes cidades brasileiras: aquelas consideradas formais ou legais. Desta forma, a importação de padrões exteriores aplicados a uma parte das cidades ou da sociedade contribuiu fortemente para que os municípios brasileiros fossem regidos e marcados por uma modernização excludente ou incompleta.

Analisando o período posterior na conjuntura de outros países, indica que o planejamento modernista, que teve raízes no iluminismo, ganhou especificidade no período conhecido como Welfare State – 1945 a 1975 – onde os países capitalistas buscaram desenvolver o crescimento econômico junto a distribuição de renda e ao investimento em políticas sociais. Considerando tal conjuntura e sua influência, afirma que

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países

capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.) (MARICATO, 2000, p. 126).

Até os anos 1980, antes do período de redemocratização do Estado, o Brasil permanecia no então sistema de diretrizes desenvolvidos na década anterior. No período houve uma significativa quantidade de planos diretores elaborados e se multiplicaram os escritórios de consultoria e planejamento, afirma Maricato (2000). Assim, o planejamento era entendido ideologicamente como a efetiva possibilidade de superação do caos urbano e dos problemas ocasionados pela expansão urbana desenfreada.

Por isto, se faz importante compreender que tais ideias, segundo a autora, escamoteavam os conflitos e os verdadeiros indutores deste caos, ainda salientando que a maior parte dos planos elaborados a época contou com a participação de especialistas pouco ou nada engajados nas realidades locais e com a ausência da população e até mesmo de técnicos municipais, o que somente reforça a discrepância verificada ao longo dos anos entre as diretrizes e objetivos dos planos diretores e a realidade das populações dos municípios.

É somente após a retomada da democracia brasileira, a partir da segunda metade dos anos 1980, que o planejamento urbano, principalmente por meio de um de seus instrumentos – o plano diretor – e através do movimento popular pela reforma urbana e da política urbana, irá vislumbrar possibilidades de que as cidades se tornem mais justas e acessíveis às classes populares.

Cymbalista (2006), analisando pós anos 1980, afirma que nos últimos vinte e cinco anos se constataram significativos movimentos na base institucional que compõe a prática do planejamento urbano e seus instrumentos, que avançaram juntamente com o surgimento de um conjunto inédito de atores envolvidos com o tema da política urbana como uma peça chave à batalha mais ampla das transformações sociais.

O marco inicial dessa mudança qualitativa na luta política em torno da política urbana é a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais, quando se articulou o “movimento nacional pela reforma urbana”. (...) Do ponto de vista técnico, o movimento pela reforma urbana

empunhava bandeiras que em parte já haviam sido levantadas em momentos anteriores, como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a função social da propriedade urbana (CYMBALISTA, 2006, p.30).

O autor salienta que a principal diferença do movimento articulado nos anos 1980 com relação a iniciativas anteriores na esfera do planejamento e da política urbana incidia na correlação de forças políticas envolvida. Assim, a relevância representada pelo movimento em torno da reforma urbana estava justamente na capacidade de agregar os novos movimentos sociais de luta por moradia, por exemplo, que eram parte dos novos interlocutores que surgiam no cenário nacional no momento, que pressionavam e atuavam em prol de reformas relacionadas a diversos campos.

Sob esta perspectiva, o processo de redemocratização do Estado foi determinante para a organização e ascensão de novos movimentos sociais, em especial os relacionados ao campo da moradia e habitação, setores historicamente negligenciados pelo Estado capitalista e minimizados nos planos desenvolvidos até então. Desta forma, a articulação de novos atores e de profissionais de diversas áreas potencializou o debate em torno de novos temas, como a respeito da legalidade urbanística e da necessidade de abertura da gestão urbana pública à participação popular, o que ressaltava a importância de processos participativos e configurava um discurso em prol da reforma urbana que visava intervir na técnica legislativa, em especial a partir da intervenção no âmbito municipal.

O autor destaca que a crítica ao status quo do planejamento urbano e do processo de regulação urbanística

(...) vinha sendo feita também no seio das gestões municipais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana, inicialmente de maneira tímida e, a partir de meados da década de 1980, cada vez mais sistêmica. Tratava-se, portanto, de uma trincheira dupla na disputa: por um lado, na esfera nacional, o movimento pela reforma urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, (...). Por outro, os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana propuseram no nível local instrumentos que superassem a ideia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade (CYMBALISTA, 2006, p. 30-31).

Neste sentido, se mostrou urgente desenvolver a crítica ao planejamento até então vigente para que se pudesse superar, fosse a nível municipal

ou federal, o velho descompasso entre o que se discursava, o que se elaborava tecnicamente e o que implementado nas cidades brasileiras pelo poder estatal. Com isto, a luta articulada de diversos grupos, junto a gestões municipais comprometidas com revisão dos padrões propagados há décadas foi crucial à elaboração de instrumentos que propiciassem a democratização do espaço urbano, além de exercer a necessária pressão para que o Estado intervisse de forma efetiva junto as demandas populares emergentes.

Vale ainda ressaltar que um dos grandes avanços oriundos do cenário político dos anos 1980 diz respeito ao artigo da Constituição Federal de 1988 que versa a respeito da política urbana, onde os novos arranjos de forças políticas se mobilizaram fortemente para que a nova Constituição incluísse no seu texto a proposta de reformulação da legislação por meio da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso pelo movimento nacional pela reforma urbana, segundo aponta CYMBALISTA (2006).

(...) Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

No capítulo de política urbana da Constituição, estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso a terra, democratizando o solo urbano. Após a aprovação da Constituição de 1988, a disputa pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial continuou percorrendo o caminho duplo das lutas em nível local e nacional (CYMBALISTA, 2006, p.31).

Um dos grandes ganhos verificados desde então está relacionado ao nível de atuação local, onde o modelo de descentralização municipal adotado após a Constituição Federal apontou para uma nova e maior autonomia aos municípios, para que lograssem na construção de seus próprios instrumentos de gestão e planejamento urbano. Neste sentido, o autor indica que vários setores, agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana, permaneceram na luta pela conclusão do processo, relacionado a regulamentação do capítulo sobre a política urbana, onde surge, no ano de 1990, o Projeto de Lei 5.778/90, direcionado a efetivar esta regulamentação.

O PL 5.788/90 tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo intensamente discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade (...). No que diz respeito à política habitacional, em 1992 foi proposto

via iniciativa popular o Projeto de Lei 2.710, que propunha a criação de um sistema nacional de política habitacional (CYMBALISTA, 2006, p. 31).

Se a política urbana, incluída na Constituição Federal de 1988, representou significativos ganhos a luta popular e democrática, foram necessários longos anos para que se efetivasse por meio do Estatuto das Cidades, que viria a modificar e contribuir para o que chamado direito a cidade a para a formação de uma gestão democrática e participativa, sintetizada principalmente na forma do plano diretor municipal.

Sob esta ótica, podemos ressaltar a consideração de Villaça (1999) sobre o planejamento urbano acerca do período que vai de 1940 a 1990 no Brasil, onde este, encarnado no ideário do plano diretor, não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs ao longo de cinquenta anos, visto que a grande maioria dos planos somente foram elaborados para não serem utilizados, em descompasso com a realidade que se apresentava. “A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram” (VILLAÇA, 1999).

A produção técnica e a participação de diversos setores profissionais comprometidos com a reforma urbana e com cidades mais justas também mostraram ser pontos a serem ressaltados enquanto símbolos de uma gestão mais progressista e socialmente transformadora, o que não significa que a participação ocorra de forma igualitária e efetiva por todos os setores da sociedade nos processos participativos e democráticos, onde inclusive o poder público tende a dificultar a participação de determinados setores populares, enquanto fomenta a inclusão da camada mais favorecida economicamente nos municípios brasileiros, conforme abordaremos a seguir.

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Segundo Silva (2006), no caso brasileiro sempre existiram normas esparsas do direito urbanístico, visto que as mesmas se encontravam e ainda se encontram espalhadas por diversos diplomas legais federais, estaduais e municipais. Até 1983, o país dispunha de uma legislação que continha somente diretrizes gerais sobre a política urbana.

Todo o movimento pela reforma urbana e em prol da política urbana se mostrou importante para que mais uma vez a luta pela cidade mais acessível e socialmente desenvolvida não fosse esquecida. Assim, caso os movimentos sociais e gestores comprometidos com os objetivos de uma gestão progressista e democrática não persistissem na batalha pelo direito a cidade, ainda hoje poderíamos não possuir nenhum instrumento regulamentado pelo poder público no que diz respeito ao ordenamento e planejamento das cidades, muito embora a regulamentação não seja garantia de implementação.

Destarte, o Movimento pela Reforma Urbana⁹ destacou-se pela elaboração e aprovação do capítulo sobre a política urbana que consta na Constituição de 1988, fazendo com que junto a nova República, segundo Moreira (2002), viessem novas esperanças de atuação urbanística e de elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento urbano. É a partir da Constituição que o princípio da função social da propriedade passa a ter centralidade na política urbana.

A Constituição Federal de 1988 incorporou somente alguns dos princípios da Reforma Urbana, explicitadas nos artigos 182 e 183:

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, interruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2019, p.100).

Os artigos citados, componentes do capítulo que dispõe sobre a política urbana, seriam autoaplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas. No entanto, não foi esse o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Além disso, havia demanda de instrumentos para que se pudesse realizar uma gestão coerente com o conteúdo constitucional nas cidades brasileiras e assim surge o Estatuto da Cidade.

Para Rodrigues (2004) o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o

⁹ O Movimento da Reforma Urbana – MRU foi um movimento de diversos setores sociais do Brasil, iniciado no final de 1970, no sentido de promover a reforma urbana no País, de forma a garantir uma cidade justa para todos.

uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (RODRIGUES, 2004).

A autora ressalta que embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

Os princípios do Estatuto, segundo ela, propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso parcelamento do solo nas áreas urbanas.

O Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes. A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades (RODRIGUES, 2004, p.12).

O Estatuto estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal e considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial. No seu artigo 30, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios a competência própria e exclusiva de legislar sobre assuntos de interesse local, por força do inciso I desse artigo, e promover no que couber, um adequado reordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do uso do solo, conforme o inciso VIII do referido artigo.

Segundo Di Sarno, (2006) nota-se que o legislador constituinte atribuiu ao poder executivo municipal o papel de consolidar a organização do espaço urbano em consonância com as diretrizes e princípios que buscam um desenvolvimento equilibrado para a sociedade.

Rodrigues (2004) afirma que se mantêm, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana (edificadas ou não) e a renda individual obtida na produção social da cidade.

Reafirmam a propriedade privada, no Cap. II, as seções VII, IX, X, XI, permitindo ao mesmo tempo novas formas de uso e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada (RODRIGUES, 2004, p.13).

Enfim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (IDEM).

Embora se constatem aspectos controversos, a criação do Estatuto da Cidade se mostrou significativa, pois era resultado de uma árdua luta de diversos atores sociais, além de significar o tão almejado avanço no que se refere a política urbana, habitacional e no campo da gestão pública.

O Estatuto da Cidade dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas. Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o dominante ainda é o planejamento estático, setorial e burocratizado, conforme afirma a autora.

Ainda ficaram estabelecidas importantes diretrizes no que diz respeito a gestão das cidades, enfatizando a relevância da gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos a nível de desenvolvimento urbano. Se enfatiza também a necessidade de cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em prol do interesse social.

Quanto ao planejamento urbano, versa sobre a importância deste para o desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas nos municípios e de seu território de abrangência, no intuito de evitar e corrigir as distorções ocasionadas pelo crescimento urbano e suas consequências negativas sobre o meio ambiente.

O Estatuto ainda envolve questões relacionados ao desenvolvimento social e econômico dos municípios, o que obviamente ocasionou um longo processo de disputas de interesses, visto que foram necessários mais de dez anos até que a Lei fosse finalmente aprovada. Eram latentes as disputas políticas e econômicas que permeavam todo o processo de aprovação da lei e da transformação desta no Estatuto da Cidade, considerando que este visava intervir no ordenamento das cidades, o que

consequentemente envolvia a administração pública, os interesses estatais, setores empresariais e a luta dos movimentos sociais.

Também observando todo a disputa política e econômica que permeou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade, Bassul (2010) aponta que o senador Pompeu de Sousa, autor do projeto de lei que resultou na aprovação do Estatuto, despertou o repúdio de diversos setores empresariais, políticos e até religiosos, que viram seus interesses contrariados pela iminência de aprovação de um projeto que visava, conforme afirmava o senador, conter a indevida e artificial valorização imobiliária, o que dificultaria o acesso das classes menos abastadas aos terrenos disponíveis à habitação e oneraria de forma dupla o poder público, forçado a intervir em áreas estratégicas cuja valorização é resultado, na grande maioria das vezes, de investimentos públicos custeados por toda a população em benefício de somente alguns poucos.

Evidentemente, não se poderia esperar outra reação dos setores conservadores senão a que fosse contrária ao projeto do senador, onde determinadas frações chegaram a se manifestar publicamente contra o ideário do projeto, tamanha a insatisfação com os rumos que a política urbana poderia tomar dali em diante.

Por esta Razão, Bassul (2010) ainda menciona as diversas produções e textos públicos originados das mais reacionárias camadas da sociedade, o que ilustra de forma significativa o predomínio do capital em meio as disputas pela cidade e pelo espaço urbano.

O autor aponta que textos produzidos pela TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade – por exemplo, indicam a forma como estava sendo avaliado o projeto de lei pelos proprietários imobiliários ligados a instituição, que consideravam que o Estatuto da Cidade investiria contra dois princípios fundamentais relativos a ordem natural, consagrados pela doutrina da Igreja e arraigados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa. Além disso, o projeto de lei já vinha sofrendo restrições radicais de vários setores do empresariado urbano no que dizia respeito à função social da propriedade.

Argumenta ainda que o Estatuto da Cidade foi igualmente repudiado por empresários ligados a construção civil e ao mercado imobiliário que participaram do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, que ocorreu no ano de 1992, em Fortaleza. No relatório final do referido encontro, a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção – destacou que o projeto mascarava atos de autoritarismo

estatal, entre outros, por interferir na aquisição de imóveis urbanos, objeto de compra e venda entre particulares.

Em uma outra observação, o autor reflete que “(...) embora fossem distintas e até potencialmente conflitantes, as várias frações do capital imobiliário urbano (...) pareciam uníssonas na rejeição ao projeto do Estatuto da Cidade” (BASSUL, 2010).

Se por um lado, as mais diversas frações capitalistas se mostravam descontentes com a possibilidade de aprovação do Estatuto, por outro, os movimentos populares não conseguiam esconder sua satisfação com a chance de regulamentar a política urbana e seus instrumentos de gestão das cidades por meio do projeto de lei do senador Pompeu de Sousa. Assim,

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei. A disputa parlamentar estava lançada (BASSUL, 2010, p.81).

Se fora do senado, as disputas entre MNRU e TFP se tornavam cada vez mais acirradas, com o primeiro defendendo a aprovação do Estatuto e o segundo sempre desenvolvendo formas e argumentos para impedir ou prolongar o processo, no campo parlamentar não era diferente. Foi formada uma comissão política para dar andamento ao processo de aprovação da lei, o que garantiu novos conflitos, considerando que esta comissão era formada tanto por parlamentares defensores do Estatuto da Cidade e por aqueles ligados a setores empresariais que se viam prejudicados com o andamento do projeto de política urbana.

Por isto, Bassul (2010) indica que na Comissão, cada grupo de parlamentares fazia sua parte, onde, de um lado, aqueles ligados ao movimento da reforma urbana insistiam para que o Estatuto fosse votado e aprovado e, do outro, os que simpatizavam com as demandas do empresariado constantemente apresentavam emendas para modificar a natureza do projeto. “Foram apresentadas nada menos que 114 emendas, a maioria delas de índole conservadora” (BASSUL, 2010).

O que é comum ocorrer ao fim do processo de aprovação de uma lei ou reforma no Estado brasileiro também se verificou até a aprovação do Estatuto da Cidade: a conciliação entre as classes. Embora muito se tenha debatido e as frações

burguesas de classe envolvidas no processo tivessem claramente se posicionado contra o projeto de lei ao longo de mais de dez anos, tanto os setores empresariais quanto os movimentos sociais vinculados a reforma urbana no país se viram obrigados a aceitar um Estatuto marcado pela conciliação de interesses das classes populares e de empresários e políticos.

O próprio Movimento Nacional de Reforma Urbana chegou a admitir que as concessões realizadas foram aceitáveis, pois mantinham o conteúdo da matéria, deixando sua aplicação aos ditames das legislações municipais, mesmo sabendo que as correlações de forças presentes em cada município poderiam fazer com que as diretrizes da lei federal fossem ou não absorvidas no âmbito municipal.

Vale ainda salientar que outros aspectos foram determinantes para que o Estatuto da Cidade fosse aprovado sem grandes ressalvas pelos setores empresariais, que embora tenham apresentado resistência ao projeto de lei inicial, perceberam que de alguma forma poderiam se beneficiar de uma reforma urbana até então vista como negativa.

Neste sentido, vale ressaltar o que afirma Rolnik (2012), observando que principalmente após a entrada dos anos 1990, se insere no Estado o ideário e as práticas voltadas ao que se conhecia como “empreendedorismo urbano” – resposta de cunho neoliberal à crise econômica e política do modelo de Estado-provedor, que encontrou espaços de convergência com a agenda de temas e críticas da Reforma Urbana. Desta forma, a descentralização e o fortalecimento dos governos locais, a titulação e o registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica ao planejamento urbano rígido e modernista e a defesa da participação da sociedade civil no planejamento introduziam conteúdos opostos dentro de uma mesma agenda.

Assim, a autora afirma que é inegável “(...) que esta tensão esteve presente não apenas ao longo dos anos de debate do Estatuto da Cidade (1988-2001) como também na última década quando, em tese, este deveria ser implementado” (ROLNIK, 2012).

Observando o papel do Estado e do poder político ao longo da aprovação e implementação do Estatuto da Cidade, Cymbalista (2006) afirma que a eleição de Luis Inácio Lula da Silva à presidência, no ano de 2002, foi determinante para dar continuidade à construção de uma institucionalidade à política urbana no Brasil nos moldes objetivados pela Reforma Urbana.

Sob esta perspectiva, já no ano de sua entrada na Presidência da República, em 2003, o então presidente implementou o Ministério das Cidades, o que seguia as diretrizes propostas por sua equipe de transição e atendia a uma antiga demanda da articulação pela reforma urbana. Além da Secretaria Executiva, o Ministério foi desenvolvido para abranger quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos – sendo esta última responsável pelas ações no campo da regulação do solo.

Assim, o Ministério das Cidades foi criado para resolver as disparidades oriundas do processo de urbanização e dar uma nova dimensão, escala e sentido ao planejamento urbano no país. Neste sentido, “uma das tarefas principais do Ministério das Cidades ao ser criado foi botar na rua o Estatuto da Cidade disseminando a idéia de uma cidade de todos” (BRASIL, 2005, p.15).

O Ministério das Cidades era o órgão do Poder Executivo federal responsável pela construção da política urbana, visando garantir o combate as desigualdades ocasionadas pelo nulo ou precário acesso à moradia, transporte e saneamento, por exemplo. Além disso, se pressupunha a construção de um modelo participativo e democrático na gestão da política, o que foi colocado em curso no ano de 2003 por meio da realização da I Conferência Nacional das Cidades, que foi precedida de conferências nos 27 estados e em diversos municípios, resultando na eleição da primeira composição do ConCidades¹⁰ – Conselho das Cidades – que tomou posse no ano de 2004, segundo indica Cymbalista (2006).

Vale salientar que todas as conquistas relativas à política urbana ao longo dos últimos anos começaram a ser desmontadas a partir da posse do atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, no poder federal. Logo no início de seu mandato, o Ministério das Cidades foi extinto e fundido ao Ministério da Integração Nacional, o que deu origem ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Se tornou nítido que no governo do atual Presidente da República, eleito no ano de 2018, as políticas públicas seriam drasticamente reduzidas e sucateadas, sob a velha ideologia de que seriam

¹⁰ De acordo com Santos Junior, Silva e Sant’Ana (2011), o ConCidades foi estabelecido como a instância de gestão democrática do Ministério das Cidades, sendo o órgão de natureza deliberativa e consultiva que integra a estrutura do Ministério. Dentre suas atribuições, estabelecidas por meio do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, constam emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes à formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em consonância com o que dispõe o Estatuto da Cidade e as resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades. Ainda é atribuição do ConCidades promover a cooperação entre os governos e incentivar e fortalecer os conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos três níveis de governamentais.

onerosas ao Estado e impediriam o desenvolvimento do capital, o que tem caracterizado seus poucos meses de mandato e gerado sérios danos às populações menos favorecidas.

Rolnik (2012) realizando um balanço de um período que engloba os primeiros dez anos do Estatuto da Cidade, observa que no ideário que orientou a elaboração do EC, a participação popular direta foi definida enquanto condição para que se alterasse o padrão clientelista e excludente das políticas sociais, no intuito de promover um novo padrão de intervenção nas cidades.

A autora também salienta que embora o novo ciclo de crescimento econômico pelo qual passava o país ainda carregasse a inércia do antigo modelo patrimonialista e excludente de desenvolvimento urbano, ainda reproduzindo políticas típicas do período conhecido como “milagre brasileiro”, este se desenvolvia sob a orientação de uma nova política econômica, sustentada por uma nova coalizão política. Sob a perspectiva do impacto nas cidades, ao menos dois elementos marcam “(...) a constituição de um cenário novo: a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria “casa”), a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados” (ROLNIK, 2012).

Neste sentido, a coalizão política mencionada pela autora, assim como as medidas de teor conciliador que marcaram os governos petistas no Brasil, buscaram favorecer tanto a classe trabalhadora quanto as frações capitalistas brasileiras, em uma clara intenção de proporcionar maior acesso popular às políticas públicas e ao poder de consumo sem deixar de lado os interesses dos grandes detentores do poder econômico, fazendo com que a formação de alianças e de blocos no poder se tornassem comuns para que fosse possível atender a objetivos opostos dentro do Estado.

Se até aqui buscamos discutir o processo de aprovação do Estatuto da Cidade por meio do seu papel junto a política urbana e em meio de constantes disputas políticas, econômicas e sociais, não podemos deixar de mencionar também a relevância dos instrumentos de gestão das cidades, que com o advento do EC, ganharam nova visibilidade e importância nas agendas governamentais e populares.

É o caso do plano diretor, que embora já tenha sido por muitas vezes utilizado no planejamento urbano brasileiro antes mesmo da CF88 e da aprovação do Estatuto da Cidade, só ganha maior significado enquanto instrumento da política urbana e de participação popular nos anos 2000, dada a ênfase na gestão

democrática e participativa adquirida ao longo dos últimos anos por meio das legislações federais e municipais.

2.3 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

A elaboração de Planos Diretores como instrumento de planejamento não é recente, visto que aparece na história do urbanismo desde a década de 1930, com a elaboração do Plano Agache na cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Agache tinha como meta implementar a segregação e apartação social, na medida em que previa habitações para as classes mais abastadas e médias e para a classe operária do Rio de Janeiro. A idéia era erradicar as favelas, que eram vistas como uma ameaça constante para a ordem urbana; isso se daria pela construção de habitações populares subvencionadas pelo Estado, pela remodelação física da cidade e pelo saneamento básico (Abreu, 1988, p. 89).

Ao longo da história, velhas e novas práticas no campo da política urbana se destacam, conforme apontam Santos Junior & Montandon (2011). As velhas práticas se ligam a cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros, e as novas por uma cultura vinculada aos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, o que demarcaremos a partir de agora.

Se o Estatuto da Cidade representou avanço no que tange a política urbana brasileira e atribuiu novas características ao planejamento urbano, até então pouco valorizado pela administração pública e seus gestores, foram os instrumentos da política urbana, estabelecidos nas diretrizes do documento, que garantiram que a gestão das cidades pudesse se tornar mais participativa, democrática e condizente com a realidade dos municípios.

É nesta conjuntura que o Plano Diretor adquire novo status, deixando de ser um instrumento elaborado para ficar restrito ao discurso ou como mera obrigação técnica dos governos, para se tornar relevante enquanto objeto de intervenção e planejamento das cidades brasileiras. A abrangência dos Planos Diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculado à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal, segundo Santos Junior & Montandon:

Com efeito a aplicação pelos municípios de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende da aprovação do Plano Diretor, que segundo determina o próprio Estatuto e deve definir a função social da cidade das diferentes áreas do município, sejam elas rurais ou urbanas, privada ou pública, tornando obrigatória a existência dessa lei dos municípios acima de vinte mil habitantes ou integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011, p.28).

Portanto, no texto do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é inserido no capítulo II, que se refere aos instrumentos da política urbana. Nele, o artigo 4º é o que elenca os instrumentos de gestão, como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal, que conta com o plano diretor e outros dispositivos, como o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais, dentre outros.

O capítulo III do Estatuto da Cidade estabelece as normas e diretrizes relacionadas ao Plano Diretor. No artigo 39, o documento afirma que a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, o que assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos no que diz respeito à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, respeitando as diretrizes previstas no artigo 2º da lei.

Em seu artigo 40, a lei determina que o Plano Diretor, aprovado por meio de lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Assim, estabelece que

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2008, p. 27)

Quanto a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, o Estatuto, no artigo 41, decreta que estes sejam obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes e que integrem regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas. O conteúdo mínimo do instrumento, o artigo 42 designa que nele deve conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização e um sistema de acompanhamento e controle, importante à gestão democrática.

E por falar em gestão democrática, o artigo 4º da lei visa garanti-la, indicando que os instrumentos de gestão urbana previstos na lei e que demandam recursos do poder público municipal devem ser objeto de controle social, garantindo a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Além disso, a lei contém um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade, visando garantir que sejam cumpridas as diretrizes de participação e gestão popular. É o artigo 43 que o regulamenta:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (BRASIL, 2008, p. 28).

Desta forma, podemos perceber que um dos avanços possibilitados pela regulamentação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor como instrumento do planejamento urbano diz respeito a organização dos territórios de forma compatível com a realidade dos sujeitos que nele habitam, buscando cindir com as disparidades urbanas que atingem a classe trabalhadora e propondo ainda uma gestão democrática e participativa que possa garantir que toda a sociedade acompanhe, monitore e se sinta parte do processo.

Por esta razão, a produção do Ministério das Cidades (2005) enfatiza que a partir da aprovação do Estatuto da Cidade rompe-se com a velha prática até então predominante, onde o Plano Diretor era um instrumento exclusivamente técnico, dominado por profissionais como engenheiros, arquitetos, geógrafos e técnicos que,

com seus conhecimentos específicos poderiam organizar a cidade ideal. Assim, afirma que o Plano Diretor é

a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. Mais do que isso, no Estatuto da Cidade o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Este é um processo político de formação da cidadania (BRASIL, 2005, p.14).

Para MACHADO, o Plano Diretor

é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas (...)" (MACHADO, 2003, p. 369).

Para o autor, esse plano tem prioridade sobre outros planos existentes ou que possam vir a ser formulados no município. Daí o termo “diretor”, pois é um plano criado para dirigir e fazer com que outras leis municipais, decretos e portarias a ele se ajustem.

Antunes (2002) explicita que, por ser um instrumento básico da política de desenvolvimento rural e urbana, tanto o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes do Plano Diretor. Por englobar também os espaços rurais, o Plano Diretor não é designado somente como plano urbanístico.

Santos Junior & Montandan (2011) apontam uma clara tentativa, por parte dos planejadores, urbanistas e do movimento social, de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, de instrumentos voltados para promoção do direito a cidade e para gestão democrática.

Sob esta perspectiva, é o Plano Diretor o responsável por determinar a organização e utilização dos espaços dos municípios, sem deixar de ser resultado de um processo político e objeto de disputa, considerando que os vários segmentos envolvidos quando se trata do desenvolvimento do espaço urbano irão inevitavelmente defender seus interesses, o que não necessariamente englobe o bem-estar coletivo de todos os habitantes da cidade.

Historicamente, o predomínio do caráter autoritário e excludente do desenho das cidades se deu, principalmente, pelo não acesso dos segmentos de menor renda à moradia digna, aos equipamentos sociais, serviços e infra-estrutura urbana, isto é, o direito à cidade. Deste modo, os imediatamente mais interessados, com interesses concretos em valorizar suas áreas e seus direitos imobiliários sempre predominaram nas formas de ordenamento das cidades, o que evidentemente excluiu a maioria e os colocou em meio a periferia (BRASIL, 2005). Portanto, o Plano Diretor é o instrumento que pode evitar que tais situações continuem ocorrendo de forma cada vez mais frequente, mediante participação popular e monitoramento das ações do poder público.

Com isto, mesmo os segmentos sociais que não dominam a linguagem técnica que muito caracteriza os planos diretores e que por muitas vezes esconde a natureza do processo, entendem que estes definem quem fica com o quê nas cidades, o que evidencia a disputa que permeia todos os processos de elaboração e revisão de um plano diretor. “E as experiências mostram que é uma disputa muito acirrada, quando o que está em jogo começa a aparecer. E começa a aparecer o que está em jogo” (BRASIL, 2005).

De acordo com Santos Junior, Silva e Sant’Ana (2011) o Plano Diretor se tornou a peça chave após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade no que tange ao enfrentamento dos problemas urbanos, buscando minimizar o quadro de desigualdade urbana instalado, se elaborado e implementado de forma eficaz. Tal eficácia se relaciona a uma nova concepção de plano diretor pós-Estatuto, visto que embora o plano diretor já existisse e já fosse elaborado anteriormente, este continha um formato de teor burocrático e tecnocrático. Após os anos 2000, se tornou uma prática com valorização da ampla participação popular. “Neste contexto, ganhou destaque também a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana” (SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT’ANA, 2011).

Embora se deva valorizar e encorajar a participação popular e dos segmentos da sociedade na formulação do plano diretor, nem sempre este processo ocorrerá de forma tranquila ou até mesmo democrática. Isto porque uma das características do Estado capitalista neste contexto é promover ações que favoreçam principalmente aquelas frações que detêm o poder econômico, sem deixar de executar também políticas que atendam as demandas das populações menos

favorecidas, visto que a conciliação de interesses é fundamental para manter o bom funcionamento do aparelho de Estado. Com isto, as disputas pela cidade por muitas vezes se tornam visíveis por meio de planos diretores, fazendo com as formas de elaboração e implementação desses fiquem a mercê de disputas políticas e econômicas, onde a participação da sociedade civil é o que pode pressionar o poder público no intuito de evitar que as cidades continuem sendo injustas a uma grande parcela dos seus habitantes.

Sobre este aspecto, Avritzer (2010) observa que a implementação dos instrumentos de gestão das cidades variou em cada uma delas conforme o governo, a força da sociedade civil, o partido político governante e ainda a presença dos interesses imobiliários. Assim, a depender da participação popular, esta pode ser eficaz para fazer frente aos interesses do capital. Para exemplificar, o autor ainda aponta, ao analisar o processo de implementação dos planos diretores nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, que o papel dos planos diretores municipais

(...) é reforçar o aspecto democratizante e regulador urbano em diversas correlações de força entre governo, sociedade civil e interesses privados. Em todos os três casos analisados o Estatuto da Cidade desempenha um papel importante, ainda que este seja mais importante nas situações em que a coalizão entre governo e sociedade civil é fraca ou não existente. Nestes casos, é a força reguladora da legislação, aliada à exigência da participação, que permite controlar interesses privados que na maior parte do século XX brasileiro prevaleceram sem nenhum controle, tanto por parte da sociedade civil quanto do Estado (AVRITZER, 2010, p.218).

Santos Junior e Montandon (2011) salientam que para que o Plano Diretor seja efetivamente útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a real capacidade de gestão do município, pois de nada adianta uma ferramenta sofisticada se as prefeituras não souberem operá-la. Neste sentido, caso o Plano Diretor seja realizado e decidido somente por técnicos e por determinados segmentos da sociedade não será eficaz no enfrentamento dos dilemas urbanos, considerando que terá baixa legitimidade. Além disso, se assim for elaborado, não expressará um efetivo pacto de desenvolvimento urbano para o município, correndo-se o risco de se tornar um plano de uma gestão específica, e não um plano da cidade e da sociedade.

Segundo os autores é essencial a existência do controle social e de processos participativos associados ao plano diretor, tanto no processo de elaboração

quanto na implementação. Para eles a prática do planejamento urbano participativo nos municípios brasileiros ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana.

Logo, o Plano Diretor possui uma determinação política, pois é fruto de uma série de disputas desde a sua definição como instrumento de gestão das cidades por meio no Estatuto da Cidade até a sua implementação nos municípios brasileiros, enfrentando um leque de desafios técnicos, orçamentários, classistas e democráticos, por exemplo.

Assim, para entender que se trata de um instrumento que pode possibilitar territórios mais inclusivos e socialmente utilizados por todas as populações, e não somente a determinadas frações de classe, é necessário compreender que cada um dos segmentos sociais e o Estado, podem fazer do plano diretor um objeto de disputa pelo espaço urbano, mas também podem fazer da ferramenta uma efetiva possibilidade de construção de gestões democráticas e de enfatizar que o planejamento urbano pode ser uma das vias para garantir que o direito a cidade seja possível.

Sob esta ótica, nosso próximo capítulo abordará justamente como o jogo de forças presente no Estado Brasileiro se mostra relevante quando se trata da defesa de interesses dos rumos de uma cidade, onde o buscaremos apontar como a revisão do Plano Diretor de Londrina trouxe à tona demonstrações das relações de poder em voga no município e como estas relações influem para que determinados objetivos sejam priorizados em detrimento de outros.

3 O PLANO DIRETOR DE LONDRINA: O PROCESSO DE REVISÃO (2018-2028) E AS FRAÇÕES DE CLASSE

Para compreendermos a Londrina contemporânea, que conta com mais de 500 mil habitantes e que, cada vez mais, tem buscado desenvolver suas atividades econômicas, fortemente baseadas no comércio, no setor imobiliário e no circuito universitário que envolve a cidade, considera-se necessário abordar não somente as características gerais e atuais que a sintetizam. Mas primordialmente apontar como ocorreu a formação desse território e da expansão demográfica que se deu de forma avassaladora ao longo das últimas décadas, visto que a partir daí,

olhando para o seu passado, se torna possível entender a cidade que atualmente se mostra dividida e organizada geograficamente conforme foram ocupando o espaço, historicamente, as frações de classe.

Isto porque, as frações que hoje representam as elites burguesas londrinenses têm origem e influência, representadas pelo ideário conservador, elitista e modernizador que permeou o processo de formação dos mais diversos estados e centros urbanos brasileiros.

A chamada colonização do Estado brasileiro, que para uns se espraiou enquanto modernização e necessidade de avanço econômico e social, significou a abertura e tomada das terras brasileiras pelas mãos das elites europeias e brasileiras, que não somente se beneficiaram economicamente, mas influenciaram culturalmente e socialmente as formas de urbanização verificadas ao longo do século, o que fez com que a divisão territorial e a formação dos espaços urbanos fosse baseada nos ideais de progresso e colonização trazida pelas expedições europeias.

Por esta razão, iremos apontar como se deu a formação do território londrinense, iniciada a partir da chegada de ingleses, para entender o que representou esta ocupação de terras, como a sua população foi sendo constituída e a forma como a cidade foi se expandindo para se tornar o reduto de elites burguesas e conservadoras que ainda hoje a caracterizam, perfil este tão predominante em outras cidades brasileiras.

Assim, compreendendo o processo de formação e expansão urbana, pode-se vislumbrar como as características da sua gênese, assim como as que correspondem a sua composição demográfica e atividades econômicas exercem peso importante quanto ao que atualmente percebemos com relação a processos democráticos e participativos como a revisão de planos diretores, que pode ser objeto de inúmeras disputas políticas e econômicas e ainda apontar as formas pelas quais o capitalismo exerce o seu papel e poder.

3.1 LONDRINA: DA GÊNESE HISTÓRICA AOS CONTRASTES TERRITORIAIS

O município de Londrina, situado no norte do Paraná, carrega em sua história, assim como muitas outras cidades brasileiras, aspectos que também caracterizam a formação e constituição do próprio Estado brasileiro, que com a

chegada das caravanas europeias, passou a vivenciar crescentes processos de exploração de suas terras e de suas populações.

É comum, por muitas vezes, nos depararmos com relatos da formação das cidades de forma generalizada, a partir de discursos e mitos que fazem com que muitos acreditem que a formação de determinados territórios se deu em benefício da população e de forma tranquila, pacífica, sem interesses paralelos predominantes. Neste sentido, vale ressaltar que a ocupação das terras que vieram a dar origem a municípios como Londrina foi permeada por uma série de conciliação de interesses entre o imperialismo europeu e o poder público brasileiro, mas também por conflitos e práticas violentas contra as mais diversas populações em nome de uma suposta colonização.

Bortolotti (2007) afirma que muito antes dos europeus chegarem com suas caravelas e denominarem a terra brasileira de Ilha de Vera Cruz, para depois ser chamada de Brasil, o estado do Paraná já era ocupado por povos e nações indígenas, distribuídos e interligados por caminhos que iam desde o litoral até a Cordilheira dos Andes. Os guarani eram os principais habitantes da região e se espalhavam pelos rios Paraná, Paranapanema, Tibagi, Iguaçu e Ivaí. Ao sul e mais próximos da faixa litorânea, habitavam os índios tupi. Já na região central, predominavam os Kaingang.

O autor aponta que a primeira ocupação europeia no Paraná teve início com os espanhóis, na metade do século XVI, com a fundação do povoado de Ontiveiros, cinquenta e quatro anos após o chamado descobrimento do Brasil, que depois foi sendo mudado para a construção da Ciudad Real del Guairá. Um segundo e último povoado foi fundado pelos espanhóis, chamado Villa Rica Del Espiritu Santu. Os dois povoados foram os únicos fundados pela coroa espanhola, que recrutava indígenas para o trabalho em fazendas. Logo se estabeleceu um conflito entre as coroas espanhola e portuguesa, ocasionando a expulsão dos jesuítas que haviam sido trazidos pelos espanhóis para catequizar e “pacificar” os povos indígenas. Assim, portugueses e bandeirantes paulistas passam a adentrar as terras até então ocupadas pelos espanhóis e índios, obrigando-os a recuar para a outra margem do Rio Paraná.

Realizamos este breve relato da primeira ocupação conhecida do Paraná pelos europeus apenas para sinalizar que esta era uma tendência que se concretizaria ao longo do território do estado paranaense, onde europeus iniciaram expedições que objetivavam explorar terras, ainda que estas já estivesse ocupada pelos seus povos originários, como no caso das tribos indígenas, que além de serem

retiradas dos seus territórios, se viam obrigadas a passar por processos de catequização, “pacificação” e escravização, além das mais diversas violências por estes sofridas.

Bortolotti (2007) também indica que no ano de 1838 se iniciam os planejamentos ferroviários no Brasil, que continha em sua proposta a construção de três eixos de estradas que partiriam em direção ao norte, noroeste e sudeste do país. Assim, outros planos de abrangência nacional foram surgindo, mas para a execução destes seriam necessários recursos financeiros que no momento o governo brasileiro não possuía. Desta forma, o governo passa a adotar uma política de concessões de trechos ferroviários à iniciativa privada por todo o território nacional. A partir desta decisão, foram iniciadas as construções de diversos ramais, onde havia o recebimento de incentivos, como o pagamento dos juros do capital aplicado na construção.

Juntamente a concessão das ferrovias, o chamado Norte Pioneiro começou a ser ocupado por fazendeiros paulistas e mineiros em meados do século XIX. Vale também salientar que o território paranaense também já havia sido ocupado espontaneamente, ao longo dos séculos anteriores, por colônias de imigrantes franceses, ingleses, suíços, poloneses, alemães, ucranianos e italianos, que mantiveram acesas suas características culturais e familiares.

Após as ocupações espontâneas, iniciou-se o ciclo da colonização planejada na região norte e oeste do estado. Induzida pelo Governo através da concessão e venda de terras devolutas às colonizadoras. Essas, em contrapartida, tinham obrigações de investirem maciçamente na abertura de estradas, na subdivisão das glebas, promover o seu parcelamento e sua comercialização (BORTOLOTTI, 2007, p. 59).

Neste ponto, vemos que a estratégia do Estado era expandir a economia e ocupar os territórios a todo custo, concedendo livremente terras que poderiam já estar ocupadas a investidores europeus, no intuito de expandir a economia nacional e favorecer a ocupação dos territórios à formação de novas cidades. Ainda que estas ações significassem sumariamente grande obtenção de lucros pelos investidores estrangeiros, e retirada de terras do poder dos colonos.

Nessa conjuntura chega, no norte do Paraná, a CTNP – Companhia de Terras Norte do Paraná. Amorim (2011) aponta que em um contexto de conciliação entre interesses de investidores ingleses e dos governantes brasileiros, se realizaram os objetivos financeiros particulares de um grupo inglês, o N. M. Rotchschild & Sons,

que compunha um lobby representado em terras brasileiras por Edwin Samuel Montagu e, mais tarde, no contexto norte paranaense, por Simon Joseph Fraser – mais conhecido como “Lord Lovat”, o emissário autorizado da casa dos N. M. Rotchschild & Sons – Arthur Thomas e Antônio Moraes de Barros. O grande volume de terras adquirido pela Companhia viria a constituir uma estrutura política oligárquica agrária liderada pelos cafeicultores.

Para se ter uma ideia do poder de investimento da CTNP a partir da década de 1920, Rego e Meneguetti (2008) apontam que a Companhia foi a responsável pela colonização de uma grande área do estado do Paraná, sendo que a colonização mais intensiva da região norte do Paraná em moldes capitalistas ocorreu após o ano de 1929, poucos anos depois da criação da CTNP – que posteriormente foi vendida a investidores brasileiros e teve seu nome alterado para Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, segundo Bragueto (2007).

O autor indica que após a criação da CTNP, no período de 1925 a 1927 a Companhia adquiriu uma enorme quantidade de terras contínuas, que equivalia a mais de um milhão de hectares.

No ano de 1944, cerca de setenta mil hectares também foram adquiridos. Assim, para o bom andamento dos seus planos e ações para viabilizar a colonização e a valorização das suas terras, ao mesmo tempo em que construía rodovias em direção a São Paulo, foi importante também a compra da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, em 1928. Com isso, rapidamente os trilhos avançaram rumo a Jataizinho, Londrina e Apucarana.

Bortolotti (2007) salienta que foi no ano de 1929 que se formou o primeiro grupo de trabalho para abertura da área onde seria implantado o primeiro núcleo urbano da colonização do Norte do Paraná, que hoje é a cidade de Londrina, que deixou de ser propriedade privada da CTNP no ano de 1934, quando foi elevada à categoria de município em dezembro daquele mesmo ano por meio de Decreto Estadual. Ainda segundo o autor, seu primeiro prefeito interino foi o Doutor Joaquim Vicente de Castro, à época nomeado pelo Interventor Federal Manoel Ribas. Vale salientar que o então primeiro prefeito do município era membro da diretoria da CTNP, o que viria a garantir que houvesse uma convergência entre os planos políticos e econômicos tanto para o desenvolvimento da cidade quanto para os interesses da Companhia.

De acordo com o autor, o primeiro nome da cidade foi Patrimônio Três Bocas. Em seguida passou a se chamar Patrimônio Cafezal, para finalmente ser denominada Londrina pelo vice presidente da CTNP, João Sampaio, como homenagem a Londres, de onde se originou o capital investido na região.

A partir do nome atribuído à cidade por um investidor brasileiro, já estava mais do que presente na construção e formação da cidade a influência do capital e do ideário inglês, em uma intenção de fazer de Londrina uma cidade formada nos moldes da modernidade e do padrão de crescimento tipicamente europeus.

Vale salientar que, apesar de aparentar ser um processo tranquilo e que somente viria a trazer ganhos e modernidade à população paranaense, a aliança formada entre o poder público brasileiro e a CTNP deve ser abordada sob uma outra perspectiva, onde não se pode compreendê-la como simples tentativa de progresso econômico e favorecimento dos habitantes, mas como invasão e tomada de terras, além da primazia na obtenção dos exorbitantes lucros já mencionados, adquiridos pela Companhia graças a comercialização das terras que lhe foram concedidas.

A esse respeito, Bragueto (2007) e Bortolotti (2007) salientam que as iniciativas de ocupação da CTNP nem sempre foram pacíficas, visto que algumas das terras adquiridas já estavam ocupadas por pequenos agricultores que buscavam produzir o mínimo para sobrevivência quando a Companhia chegou ao local.

(...) Não eram detentores dos títulos das áreas, mas já estavam estabelecidos há muito tempo nestas terras. Entretanto, os grandes proprietários possuíam escrituras muitas vezes compradas ou doadas pelo Governo do Estado, um grave erro no processo de ocupação não organizado do território. Ocorreram confrontos violentos pela posse da terra. Na região de Porecatu e Paranavaí, por inúmeras vezes a polícia militar era chamada para intervir (BORTOLOTTI, 2007, p.77).

O autor aponta que no período da chegada da CTNP, havia grilagem nas áreas pertencentes à Companhia, que tratou de evitar os conflitos pela posse da terra para que a negociação dos lotes com os compradores não fosse prejudicada. Para tanto, passaram a negociar com os posseiros a permanência destes no lugar por meio da titulação da propriedade ou com a troca para outro local, sendo este poder de negociação uma das principais propagandas da investidora.

A esse respeito, Bragueto (2007) destaca que na maioria dos trabalhos que abrangem a ação da CTNP, o conjunto de medidas tomadas pela mesma são colocados como uma ação planejada, com o objetivo e a função de

beneficiar os que chegavam para se instalar, o que gerou a criação de um grande mito em torno na mesma devido ao seu discurso supostamente benéfico e puramente com intenções colonizadoras de populações “atrasadas”. Assim, tinha-se a imagem, considerando que este mesmo discurso era amplamente reproduzido pelos seus agentes, de que se não fossem as ações da Companhia, o estado do Paraná continuaria improdutivo, atrasado, desabitado e sem condições de segurança com relação a outras localidades.

Considerando que a ocupação realizada pela CTNP não se deu de forma pacífica e que a mesma não foi a única ou a primeira a iniciar a ocupação e expansão do território norte paranaense, desconsiderar a existência e participação de outras populações e colônias neste processo somente reforça a negação dos conflitos oriundos do então crescente desenvolvimento capitalista do Estado.

Ainda segundo BRAGUETO (2007)

Outro mito, que assume uma intensidade maior, é enxergar a ação da Companhia como sendo uma obra de elevado interesse público que visava o bem estar e a prosperidade dos que vinham viver no Norte do Paraná, chegando até a apontá-la como “um exemplo de reforma agrária”. Tenta-se passar a ideia de que foi a Companhia que beneficiou o Estado e não o contrário. Vários são os fatos que demonstram como os governos federal, estadual e municipal agiram em benefício da empresa (...) (BRAGUETO, 2007, p. 172).

Percebe-se que a real intenção do poder público era favorecer os grandes investidores e detentores do capital, não importando se suas ações viriam a prejudicar as populações já estabelecidas nos locais concedidos para exploração. Ainda que o discurso fosse contrário as práticas realizadas, o objetivo principal de obtenção de lucros e de ocupação burguesa das terras era o foco a ser atingido, não importasse em quais condições.

Desta forma, as ações do governo constantemente buscavam atribuir vantagens ao bom andamento das atividades da CTNP, com liberdade econômica e territorial para expandir seus lucros e determinar de que forma e quem poderia ocupar essas terras.

A fim de atender seus interesses econômicos, como a venda de glebas rurais destinadas ao plantio de café e para dar andamento a seu plano geral de ocupação deste território considerado até então inexplorado, a mesma projetou e implantou uma rede de mais de 60 cidades entre 1930 e 1960 que faziam parte de um

duplo objetivo – ser o lugar dos serviços urbanos e o centro comercial para os negócios da região.

Bortolotti (2007) indica que foi no cruzamento das avenidas hoje conhecidas como Duque de Caxias e Celso Garcia que teve início o desmatamento de dez alqueires para a primeira venda de lotes urbanos realizada pela Companhia, onde posteriormente foram construídas três casas de comércio que se tornaram o primeiro centro de abastecimento e parada dos pioneiros e tropeiros que chegavam em grande quantidade no período. “O processo de ocupação começou neste cruzamento, como aconteceu em várias cidades que nasceram no Brasil na época colonial.” (BORTOLOTTI, 2007)

Logo, podemos constatar que a ideia de construção para a cidade de Londrina, como tantas outras, começou a ser organizada e expandida a partir de sua região central, onde começariam a se constituir os pequenos comércios, a igreja da cidade e as primeiras propriedades.

A estratégia da CTNP era bastante elaborada no que tange ao planejamento regional e desenho urbano, de acordo com Rego e Meneguetti (2008). Para que se transformasse em espaço habitável e comercializável, o território a ser desbravado foi dividido em pequenas propriedades que eram delimitadas, de um lado, pelo curso da água e, por outro, pela via de acesso posicionada próximas da linha férrea, no intuito de prover fácil acesso à água e ao transporte

No início da década de 1930, foram elaboradas as primeiras leis e decretos municipais no âmbito da regulamentação urbana. O desenho urbano de Londrina foi de responsabilidade do russo Alexandre Razgulaeff, em 1932, que enviou um projeto à Inglaterra, que acabou sofrendo algumas alterações quanto ao tamanho das ruas e avenidas por ele determinadas. Mais tarde, Razgulaeff viria a afirmar que a cidade fora mal projetada, mas não por sua culpa, e sim por responsabilidade da Companhia, que alterou drasticamente o projeto que ele havia imaginado.

No ano de 1935, foi aprovado o Decreto Lei nº 9, que visava normalizar os serviços de alinhamento, nivelamento, construções, reconstruções e demolições de prédios nas zonas urbana e suburbana. “Embora fosse uma cidade de apenas cinco anos construída em uma clareira no meio do mato, já havia uma preocupação com a limpeza e estética (...)” (BORTOLOTTI, 2007).

Em outro Decreto Municipal, também do ano de 1935, chegou a se estabelecer a proibição do uso da madeira na construção de novas propriedades ao

longo do centro, em um claro objetivo de superar as construções consideradas esteticamente prejudiciais à nova cidade que se desenvolvia e atrair as elites cafeeiras paulistas à cidade. “A proibição da construção em madeira até hoje é um fato incompreensível. A ordem ficou delimitada a trechos de algumas ruas do centro da cidade como a Avenida Paraná, Nova Dantzig, Rua Santa Catarina (...)” (BORTOLOTTI, 2007).

Embora o autor considere incompreensível a proibição do uso da madeira em novas construções da região central da cidade, o próprio Decreto Municipal nº 29, datado de 18 de março de 1939, reafirma a preocupação estética dos seus governantes, ao indicar que a necessidade de se proibir a construção de casas de madeira nos principais trechos de sua zona urbana era necessário para evitar um desenvolvimento invulgar e preservar seu já admirável desenvolvimento, a fim de melhorar seu aspecto de “urbs” moderna.

Logo, a ideia central que direcionava o planejamento das novas cidades era que se mostrassem como modernos e atrativos centros comerciais urbanos, para captar cada vez mais investidores e para que pudessem demonstrar um crescimento nos padrões estabelecidos pela CTNP, que adotou traços comuns às cidades que fundou, como:

a existência de uma praça diante da estação ferroviária localizada no limite da cidade; a presença de uma praça central, posicionada em sítio relevante e ligada à praça da estação por um eixo, quer seja um bulevar quer seja uma avenida; o desenho geométrico, preferencialmente ortogonal, como tabuleiro de xadrez; a organização simplificada do espaço urbano por meio do emprego de formas regulares; a hierarquia das vias; o posicionamento de certos elementos urbanos e de alguns edifícios institucionais, fossem eles civis ou religiosos, como o cemitério, o campo de esportes, a igreja, o hospital e a escola, de maneira a estruturar a paisagem urbana (REGO e MENEGUETTI, 2008, p. 43).

Se nos anos 1930, a CTNP comercializou um considerável volume de terras, que foram utilizadas tanto para atividades agrícolas, como o plantio de café pelos fazendeiros paulistas, quanto para o início do desenvolvimento das atividades comerciais na região central da cidade, dada a massiva chegada de novos investidores e trabalhadores, nos anos 1940 tais medidas começaram a surtir efeito no volume de pessoas que passou a habitar o município, visto que houve um crescimento populacional que saltou de dez mil para mais de quarenta mil habitantes, o que gerou uma demanda considerável por lotes urbanizados, segundo Bortolotti

(2007). Assim, novos loteamentos fora do núcleo inicial foram incorporados e favoreceram a expansão e prolongamento das ruas nos mesmos padrões da malha original, quando surgiram a Vila Casoni, a Vila Agari, a Vila Nova, a Vila Matos e outras.

Segundo FRESCA ao longo da década de 1940,

a construção da cidade e de sua área central foi continuada com a instalação de inúmeras atividades comerciais e prestadoras de serviços que iam desde a presença das Casas Pernambucanas, Lojas Philco, Agência Chevrolet, Distribuidora Chrysler, etc. passando por importantes estabelecimentos comerciais atacadistas, pelos inúmeros bancos, por serviços diversos, incluindo radiodifusão, telefonia, etc. (...) Essas atividades eram na realidade, uma das formas através das quais, Londrina, mediatizada por agentes sociais diversos, se colocava como centro urbano mais dinâmico e importante do Norte do Paraná, cuja influência se estendia tanto para a zona pioneira em avanço – sentido oeste - como para as áreas previamente ocupadas no denominado Norte Velho ou Pioneiro. (FRESCA, 2007, p. 154)

Prandini (2007) aponta que foi no período em que se desenrolava a Segunda Guerra Mundial que a cidade cresceu rapidamente, ocorrendo apenas um pequeno desânimo em 1942 por consequência de uma geada, quando algumas famílias deixaram a cidade e o comércio suspendeu suas atividades. Salienta a autora que a partir de 1944, a cidade de Londrina já contava com 3.709 prédios, incluindo a zona suburbana, onde estavam localizadas as primeiras vilas, que mencionamos anteriormente. A partir desse ano, seguido de outros, graças a valorização do café e de toda a zona norte do estado, o crescimento retoma seu impulso, a cidade atinge e ultrapassa seu perímetro urbano, fazendo recuar os cafezais, que são cortados para serem substituídos pelas construções.

Como a Companhia não previu esse extraordinário desenvolvimento, Londrina passou a crescer, nos anos 1940, de forma desordenada. “Hoje, a “Cidade Menina” possui, na área suburbana, cerca de 53 vilas quase todas instaladas entre 1944 e 1947” (PRANDINI, 2007¹¹).

Destacamos a criação da Sociedade dos Amigos de Londrina, no ano de 1946 (SAL)¹², entidade sem fins lucrativos, formada pela elite cultural e econômica

¹¹ O estudo da autora, intitulado “Aspectos da geografia urbana de Londrina” foi publicado originalmente no ano de 1954, sendo revisado e republicado posteriormente, no ano de 2007.

¹² A SAL era composta por 136 sócios na sua fundação, e durou 15 anos. Estava dividida em quatro comissões temáticas (de melhoramentos urbanos, de assistência social, de cultura e de educação). Oura (2006) assimila ainda que essa entidade influenciou na eleição do candidato a prefeito, que se propôs ser mais um administrador, sem a influência de partidos de coligação que o elegeu. Em 1947,

londrinense, composta por profissionais liberais, comerciantes, funcionários e, principalmente, fazendeiros, que se denominavam sem compromissos partidários (Oura, 2006). Segundo o autor, esse grupo comandava a maioria dos empreendimentos executados em Londrina, e tinha como objetivo a promoção de ações para acelerar o processo de desenvolvimento da cidade, sobretudo na área de obras, de infraestrutura e de urbanismo. Percebe-se aqui a primeira relação monopolista da cidade, com a elite local se unindo para influenciar os planos urbanísticos e, conseqüentemente, deter o controle do espaço urbano londrinense. Porém a ideia de tornar Londrina uma cidade de crescimento planejado e com noções estéticas padronizadas começa a ser desmontada, dado ao rápido e repentino crescimento demográfico e das construções que passaram a formar os bairros e vilas.

Como se tornou impossível controlar o crescimento acelerado, a forma encontrada pela Companhia para manter seus padrões iniciais de construção e de formação das cidades foi manter os preços elevados dos terrenos localizados no perímetro central de Londrina, permitindo que somente as famílias mais abastadas pudessem ocupar a região, segregando os trabalhadores e colonos rurais a outras regiões da cidade, ocasionando o início da segregação territorial que até os dias de hoje caracteriza o território londrinense.

Havia uma clara intenção de atrair grandes companhias e redes varejistas para a região, no intuito de incentivar a sua modernização e expansão. Ao mesmo tempo, se instaurava junto ao poder público uma forte preocupação com a constituição das vilas principalmente nas regiões norte e leste da cidade. Prandini (2007) aponta que o crescimento desordenado conflitava com a grande quantidade de lotes vazios na área central – cerca de 30% do total à época. Logo, o poder público municipal elaborou um decreto, no ano de 1948, que impedia qualquer tipo de loteamento nas adjacências da cidade, a fim de realizar um novo plano de urbanização e retomar algum controle sobre a expansão.

Foi nos anos 1950 que a então busca pelo moderno e pelo novo por aqueles que buscavam a chamada ascensão social pôde alcançar maiores resultados, quando esta década, segundo Fresca (2007) ganhou inclusive a alcunha de “anos dourados”. Isto porque foi o período em que a produção agrícola chegou a seu patamar mais elevado, o que transformou a cidade em “capital mundial do café” e

foram eleitos vários vereadores, associados da SAL, juntamente com Hugo Cabral para a prefeitura do município.

sede regional da Central de Classificação do Algodão. Como o município era o maior exportador de café do Paraná e do Brasil, isto fez com que o movimento econômico em torno do produto fosse elevado tanto a respeito da arrecadação municipal, estadual e federal, quanto sobre a renda obtida pelos produtores, comerciantes, transformadores, além da expansão dos serviços de transporte.

Segundo a autora, esta fase de acentuada prosperidade econômica criou vantajosas condições à reestruturação urbana por meio da afirmação de um zoneamento, da rígida regulamentação da cidade pelo poder público local, da sua contínua expansão físico-territorial, da construção de inúmeras obras públicas e privadas rumo a modernidade, da implantação e expansão de serviços públicos (saneamento, telefonia, eletrificação, pavimentação, entre outros), da ampliação e sofisticação do terciário, dentre outros.

Bortolotti (2007) afirma que obras públicas importantes alteraram o perfil de Londrina na década de 1950, o que modificou a estrutura urbana de lazer, transporte e hospedagem. Foi o período de inauguração do Cine Ouro Verde, da nova Estação Rodoviária e do São Jorge Hotel, por exemplo, que marcou o início da verticalização que mudaria a paisagem da cidade, promovendo uma referência a respeito das novas construções de arquitetura moderna, então projetadas.

Sobre a verticalização que atingiu Londrina no período, Fresca e Oliveira (2015) observam que este processo de crescimento configura característica marcante da paisagem de lugares com uma típica modernização que se instaura com intensidade. Assim, para a pouca idade da cidade, a verticalização se deu de forma precoce e articulada economicamente e simbolicamente com aspectos da modernização que fizeram parte do ideário de formação das cidades brasileiras. Além disso, cabe ressaltar que esta forma de expansão também era parte do ideário desenvolvimentista que direcionava as atividades econômicas do país no período, sob o governo do então presidente Juscelino Kubitschek.

Prandini (2007), analisando a realidade londrinense dos anos 1950, salienta que os edifícios de vários andares começavam a surgir não como indício de falta de espaço, mas sim para atestar riqueza e a sua chegada a uma base de princípio da maturidade. Por isto, afirmava à época que

Londrina tem em tudo uma fisionomia que corresponde à sua história: uma cidade nova e rica. O grande número de casas de madeira que possui (...) é bem um reflexo de sua pouca idade. Não é raro encontrar-se, mesmo nas

ruas comerciais do centro, ao lado de uma pequena casa de madeira, um edifício de construção moderna, num contraste flagrante. A prova de sua riqueza e grande desenvolvimento nos é dada pelos prédios de vários andares que começam a ser construídos. Londrina possui, na área urbana, 96 edifícios com dois pavimentos, e estão em construção três prédios que terão oito andares. Uma parte da cidade já está calçada e várias ruas são arborizadas, o que contribui para o embelezamento da “urbs” (PRANDINI, 2007, p. 95-96).

Sob esta perspectiva, podemos observar que predominava no período um certo deslumbramento quanto ao crescimento da cidade, ainda que a segregação territorial já se fizesse presente. O que predominava no imaginário à época era a construção de uma cidade moderna, esteticamente privilegiada e rica, o que obedecia a uma tendência de formação dos municípios. Por esta razão, a crescente construção de edifícios e a recusa das casas de madeira na área central significava a priorização de uma Londrina que buscava a modernidade e a beleza de sua paisagem, ainda que estes aspectos ficassem restritos somente a região mais privilegiada da cidade, visto que bastava adentrar outras regiões para se verificar o oposto do cenário de riqueza e dos padrões estéticos verticais.

Destacamos aqui no ano de 1951, foi criado pela lei o primeiro Plano Urbanístico de Londrina, que buscava regulamentar e ordenar o crescimento da cidade, que segundo Candotti (1997) teve a função de proporcionar a modernização e o embelezamento, ao determinar, em seus artigos, normas para o arruamento, estética das construções e as fachadas comerciais e industriais.

Os autores¹³ destacam, em uma pesquisa publicada em 1956, que com o crescimento da cidade, toda a área ao sul da Avenida Paraná tornou-se residencial, onde a região da Avenida Higienópolis correspondia ao bairro “chic” de Londrina, ocupação orientada pela CTNP à época devido ao preço dos terrenos. “Na Av. Higienópolis, (...) encontram-se as residências mais finas; esta avenida possui duas vias, é arborizada e está sendo calçada atualmente” (PRANDINI, 2007).

O que hoje observamos em uma simples passagem pela Avenida Higienópolis e outras da região central da cidade, já era constatado nos anos 1950 e enaltecido pelo poder público e pela própria CTNP, colocando em prática um planejamento que visava valorizar economicamente e atrair cada vez mais investimentos imobiliários e arquitetônicos para a área, em detrimento da

¹³ Prandini (2007); Müller (2007)

desvalorização e ocupação desordenada e não atraente esteticamente de outras regiões, disparidades crescentes ao longo das décadas.

Nos anos 1960, houve uma queda pela procura de terras no norte do Paraná, devido as geadas que dizimavam as lavouras e a política agrícola nacional, que provocou a redução no plantio do café. Com isso, muitas famílias abandonavam a cidade em períodos de geada ou deixavam de procurar pelos seus lotes, dado o desestímulo do capital, que prejudicava os pequenos e médios produtores.

Assim, Bortolotti (2007) afirma que os agricultores buscaram desenvolver outras atividades, como a criação de bovinos. Além disso, com a queda na produção do café, muitos trabalhadores se viram desempregados e partiram rumo a outras cidades em busca de melhores condições de sobrevivência. Porém, o repentino aumento da população nos centros urbanos não era atendido pela estrutura básica destas no período, onde se agravaram as desigualdades. Além dos conflitos urbanos, havia desacordos no uso das propriedades.

Nessa década ocorreu a inversão do local de residência da população londrinense, ou seja, mais habitantes passaram a residir na área urbana. A população total do município em 1960 era de 134.821 habitantes, sendo 77.382 habitantes na área urbana, o que representava 57,39% do total. O principal motivo da inversão está relacionado com políticas que objetivavam a erradicação da cultura cafeeira em um contexto em que já se iniciava seu respectivo declínio.

Considerando que foi nessa década que o problema da habitação começou a ganhar destaque, Fresca e Oliveira (2015) apontam que o período foi marcante para definição das características fundamentais do processo de verticalização em Londrina, onde além das transformações a nível local, ocorreram mudanças fundamentais a nível nacional no que tange aos marcos regulatórios da construção civil e da verticalização.

Nesse contexto, sob regime militar, cria-se o BNH – Banco Nacional da Habitação – e o SFH – Sistema Financeiro da Habitação. No Paraná, foi criada a COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná, sendo que a COHAB- LD - Companhia de Habitação de Londrina¹⁴ – foi desenvolvida em âmbito local para atender os municípios quanto ao desenvolvimento de políticas habitacionais e a construção de casas. Além destas, o governo federal ainda desenvolveu o SBPE –

¹⁴ COHAB/LD, criada pela Lei Municipal nº 1.008, de 26 de agosto de 1965, de acordo com as diretrizes e normas da Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Desta forma, a partir das novas normas e instituições, o Estado canalizou vultosos recursos para enfrentar o problema latente no ramo da construção civil: o financiamento. “No âmbito do SBPE, por exemplo, criou o plano empresário que visava especificamente o financiamento de obras propostas por incorporadores” (Fresca e Oliveira, 2015).

Destacamos aqui o ano de 1965 o qual demarcou com a apresentação de um grande Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, para a cidade, pela iniciativa do governo estadual e local, por meio do Departamento de Assistência Técnica aos Municípios – DATM e da Comissão de Desenvolvimento Municipal – CODEM.

Como podemos verificar com os novos incentivos oriundos do poder público quanto a construção civil e ao ramo imobiliário, é nesta década que a verticalização em Londrina se intensifica e acompanha a tendência dinâmica do processo de urbanização presente no Norte do Paraná. Sob esta ótica, a população urbana londrinense passa de 57% para 78% entre os anos 1960 e 1970, sendo que a população total do município chegava a mais de 288 mil habitantes, segundo Fresca e Oliveira (2015). Os autores ainda salientam que o número de edifícios construídos passou de dezessete para quarenta e cinco, onde ganhavam destaque os prédios com mais de nove andares. A área construída passa de quarenta m² para duzentos e onze mil m², onde o número de construtoras atuantes e formadas na cidade também passa a ser considerável.

Logo, observamos que a tendência dentre o crescimento urbano das novas cidades era priorizar a região central quanto a estrutura básica de serviços privados e públicos, além de propor a verticalização enquanto forma de garantir a chegada da modernidade e de atestar riqueza, direcionando a ocupação da região deliberadamente às elites locais.

Essa localização acompanhava a presença de infraestruturas como redes de saneamento básico, eletricidade, telefonia e meios de transporte. Contava também com a proximidade de serviços públicos e privados, garantindo total acessibilidade a esses requisitos fundamentais do modo de vida urbano (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 95-96).

Bortolotti (2007) salienta que devido ao crescimento populacional na cidade, a preocupação da comunidade local e do poder público era planejar a cidade de forma global, compreendendo o espaço urbano no seu todo para ter uma visão

geral de todos os seus problemas. É a partir desta ideia que se iniciam os trabalhos que dariam origem ao primeiro Plano Diretor do município, o que iremos relatar de forma mais detalhada posteriormente.

Quanto aos anos 1970, o autor indica que a crise habitacional se agravou, quando surgiram nove favelas que ocupavam os fundos de vale e área vizinhas. A maior parte da população era formada por crianças – 61% do total – e a média do número de pessoas por família era de 5,6, onde a grande maioria destas vivia com uma renda muito abaixo das suas necessidades.

As favelas Bom Retiro, Grilo, Esperança, Pito Aceso, Grilinho, Boa Vista, Novo Mundo, Vila Paulista e Marisa estavam localizadas em diversas regiões da cidade. Em 1971, o primeiro “desfavelamento” feito pela COHAB-LD foi na favela Bom Retiro, localizada num fundo de vale, próxima a nascente do córrego Bom Retiro.

Dia após dia as favelas aumentavam cada vez mais. Muitas delas estavam instaladas em áreas insalubres de despejo de dejetos em córregos, o que contribuía para a proliferação de insetos e agentes de doenças infecciosas. (BORTOLOTTI, 2007, p. 119)

Em contrapartida, as novas condições de financiamento habitacional proporcionadas pelos novos planos e instituições financeiras e imobiliárias, movimentavam a construção civil e incentivavam a aquisição de moradias de acordo com as faixas de renda dos trabalhadores, o que acelerou a verticalização em Londrina ao longo dos anos 1970 e a contrapôs ao cenário de precarização habitacional que se instaurava sob as franjas da cidade.

Neste contexto, Fresca e Oliveira (2015) observam que a partir do marco regulatório e sumariamente em função das novas condições de financiamento da produção na construção civil, um novo patamar quanto a verticalização se estabeleceu no Brasil e em Londrina. No mesmo período, observou-se uma intensa substituição da cafeicultura pelas culturas temporárias e mecanizadas de soja e trigo, juntamente a implantação de agroindústrias e cooperativas. Assim, as mudanças na divisão do trabalho fortaleciam ainda mais a economia urbana da cidade, por meio dos novos elementos que surgiam a nível estadual e nacional.

Os autores destacam que a divisão social do espaço também sofre alterações, onde a segregação residencial e a expansão físico-territorial na cidade se acentuam, remodelando o espaço construído e cada vez mais diversificado, fragmentado e complexo, quando também começam a ser construídos edifícios em áreas adjacentes ao centro principal.

Embora ainda exista uma forte concentração dos edifícios verticais na área central, a partir dos anos 1970 sua localização paulatinamente começa a se alterar em relação às décadas anteriores. A expansão das redes de saneamento, eletricidade, telefonia e outras melhorias, ampliam as áreas passíveis de verticalização em Londrina. Alguns edifícios são construídos em bairros dotados de infraestrutura e adjacentes ao centro histórico nos quadrantes norte, noroeste, sul e sudoeste. Contudo, é ao sul do centro histórico que a verticalização se dará com mais intensidade. Em Londrina, do ponto de vista da segregação residencial, tornou-se marcante a distinção entre a porção norte e a porção sul da cidade, divididas pela linha férrea (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 97).

O processo de verticalização que inicialmente se concentrou somente na região central da cidade, passa a se expandir rumo a outras áreas, a fim de concretizar uma tendência de urbanização segregadora, onde se buscava distinguir Londrina pelos padrões das construções e dos habitantes as regiões norte e sul.

Fresca (2014) relata que além do dinamismo verificado por meio das alterações com relação as atividades econômicas e a expansão e ocupação do território, outro elemento que caracterizou essa dinamização foi a implantação do primeiro shopping center da cidade – o Com Tour – no ano de 1973.

Fruto de investimentos locais entre imobiliárias, construtoras e empresários diversos, foi o terceiro shopping center inaugurado no país, reunindo um conjunto de lojas como Copenhagen, Hobjeto Móveis, Cristais e Malhas Hering, tecelagem Capp, além do supermercado Pag Pouco, posto de gasolina e um cine teatro. Criado como shopping center para atuação regional, figurou como o único até 1990, quando outro foi inaugurado na cidade. Acrescente-se ainda a criação da Universidade Estadual de Londrina em 1971, congregando diversas faculdades criadas ao longo dos anos de 1950/60, dentre outras (FRESCA, 2014, p. 130).

Inaugurava-se então uma nova perspectiva comercial sobre a cidade de Londrina, que além de ser uma das primeiras cidades do Brasil a construir um shopping center, ainda criava a sua universidade estadual, fazendo da cidade um forte atrativo cultural e econômico.

Foi com base nas atividades econômicas, segundo a autora, desenvolvidas ao longo dos anos 1970, que o IBGE identificou Londrina como um centro submetropolitano, o que significava que esta apresentava um complexo conjunto de atividades urbanas, com área de atuação em todo o Norte do Paraná. Entretanto, a cidade estava inserida na rede urbana de Curitiba, embora estudos demonstrem que as relações econômicas e sociais mais relevantes eram estabelecidas com São Paulo, já que as relações com Curitiba eram mais restritas ao campo político e administrativo.

Para Fresca e Oliveira (2015), a divisão do trabalho que se estabeleceu com a incorporação de novas atividades no mercado imobiliário e da construção civil favoreceram crescentemente a consolidação de construtoras que assumiram o processo de crescimento da cidade, o que foi marcante entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980. Estas transformações também favoreceram a formação e expansão de empresas mais robustas, que atuam como construtoras e incorporadoras como a Construtora Plaenge S/A.

No entanto, a conjuntura do Estado no final dos anos 1970, ainda sob poder do regime militar e sofrendo com a instabilidade política da ditadura e com a crise econômica do período, ocasionaram a aceleração do processo inflacionário, o que afetou gravemente o setor de financiamentos imobiliários. “Incorporadoras dinâmicas naquele período, como a Construtora Brasília, não resistiram às oscilações e crises e foram à falência nos anos 1980” (FRESCA e OLIVEIRA, 2015).

A partir de meados dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, uma nova geração de agentes produtores do urbano se firmou a partir do mercado local londrinense e expandiu suas atividades para o mercado nacional e, em pelo menos um caso, para o mercado latinoamericano. Esses novos agentes também serão responsáveis por intensificar a expansão da verticalização para os quadrantes oeste, sudoeste e sul de Londrina no período seguinte (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 101).

Se a construção de prédios seguia a todo vapor para além da região central, chegando as regiões oeste, sudoeste e sul da cidade, na região norte a situação era bem diferente. Foram nos anos 1980 que se iniciou a constituição da região por meio da construção dos conjuntos que viriam a ser conhecidos por “Cinco Conjuntos”. Segundo Bortolotti (2007), grandes conjuntos habitacionais passaram a concentrar uma população homogeneamente de baixa renda, diferente das outras que até então ocuparam os bairros desde a fundação de Londrina.

Essa população foi instalada numa região distante do núcleo de origem. Por algum tempo, os moradores dos cinco conjuntos ficaram isolados e até mesmo discriminados, sendo chamados de “O povo do Cincão”. Quando chovia, os ônibus que trafegavam por lá vinham até o centro da cidade cheios de barro pela falta de pavimentação das ruas e calçadas. Os moradores usavam muita criatividade para proteger os sapatos do barro, amarrando um saco plástico nos pés ou então carregando dois pares de calçados, um para o uso nos bairros e outro no centro da cidade (BORTOLOTTI, 2007, p. 167).

Neste sentido, observamos mais um exemplo das disparidades econômicas e sociais que se formavam dentro de um mesmo território. Isto porque, um dos lados da cidade se via privilegiado pelo crescente salto estético e na rede urbana de serviços graças ao incremento das mais diversas construções verticais, enquanto a parcela menos favorecida da cidade era obrigada a ocupar conjuntos habitacionais carentes de todo tipo de infraestrutura básica e apelar ao que se denomina “criatividade” para superar as desigualdades com que conviviam e o fato de que as principais atividades da cidade ainda estavam concentradas na região central.

Desta forma, assim como ainda ocorre junto a construção de novos conjuntos habitacionais, não fazia parte do planejamento da cidade e do poder público propor uma infraestrutura básica de serviços, mas apenas alocar estas populações em uma moradia, determinando onde estas poderiam habitar e supostamente executando uma política pública, como se somente a distribuição de moradias já garantisse as mínimas condições de sobrevivência dos habitantes.

O autor ainda aponta que em pouco tempo a população do Cinco Conjuntos chegou a cerca de vinte mil habitantes, o que só fez aumentar a necessidade de serviços como água, esgoto, luz, transporte, saúde, educação, segurança, alimentação e comércio. “Por ser uma região desprovida de tudo, tornava-se impraticável atender a todas as exigências da população pelo alto custo dos investimentos em obras” (BORTOLOTTI, 2007).

Ou seja, já datava dos anos 1980 a ideia de atribuir moradia à população sem a necessária rede de serviços básicos, baseando-se no argumento de que as obras básicas e primordiais à saúde, educação e mobilidade destes habitantes eram impossíveis de serem realizadas, dado o alto nível de investimento necessário. Em contrapartida, não se poupavam incentivos e investimentos para que outras regiões da cidade contassem, onde se localizavam as populações com maior poder aquisitivo, com o necessário planejamento e desenvolvimento que deveria acompanhar toda o processo de urbanização dos municípios.

A prova de toda essa disparidade foi o estabelecimento de um novo patamar de ação e de produção de edifícios com quatro ou mais andares em Londrina, que se deu pelo acentuado aumento da área construída e do número de edifícios produzidos nos anos 1980 e 1990. “O número de edifícios foi oito vezes maior do que período precedente, nada menos que 1.412 edifícios com quatro ou mais pavimentos entre 1980 e 1999, contra 176 entre 1950 e 1979” (FRESCA e OLIVEIRA, 2015).

Com a chegada dos anos 1990, Londrina continuava no seu ritmo dinâmico de atividades – que compreendia uma complexa rede de distribuição de bens e serviços e uma grande área de atuação, conforme assinalamos anteriormente. Segundo Fresca (2014), mesmo enfrentando as ações avassaladoras do neoliberalismo, Londrina dava continuidade ao seu dinamismo econômico, caracterizado agora pela expansão das atividades comerciais por meio da implantação de mais um shopping center, pela expansão da industrialização com base no capital local e regional, pelo crescimento dos investimentos em serviços especializados em diversos segmentos, sejam para a produção, para o consumo em saúde de alta complexidade, educação superior – particularmente mestrado e doutorado – serviços de telecomunicações – com a implantação de uma empresa de call center – ou consultorias jurídicas e ambientais. Assim, a cidade mantinha a sua posição de centralização na rede urbana, o que ainda a classificava no nível submetropolitano.

Em outro estudo, Fresca (2007), discorrendo acerca das características da região central de Londrina nos anos 1990 indica que várias alterações foram ocorrendo na região, começando pela implantação de um shopping center, que passou a representar outra centralidade. O mesmo, localizado na região sudoeste da cidade, conta com expressivo número de lojas, filiais de redes nacionais e regionais, cinema, lojas-âncora, dentre outras, onde se tornou o maior do norte do Paraná, atraindo consumidores de várias regiões.

Na medida em que este shopping tornou-se um importante local de consumo, a área central passou por certas modificações no comércio mais sofisticado e de seus consumidores; ocorreu um progressivo aumento de estabelecimentos comerciais direcionados à população de menor poder aquisitivo mediante venda em grande quantidade de produtos de preços mais acessíveis, garantindo lucros para o pagamento de elevados aluguéis na área central (FRESCA, 2007, p. 162).

Assim, outra região da cidade passa a ganhar maior atenção e investimento, atraindo novos consumidores, especulação imobiliária, investimentos da construção civil e valorização da região, que crescentemente vem se expandindo por meio da sofisticação e senso estético atribuídos aos condomínios que por lá se tornaram comuns.

FRESCA e OLIVEIRA, 2015 observam que

Do ponto de vista local, os anos 1990 representaram a chegada de outras modernizações em Londrina. As condições gerais de produção dadas pelas infraestruturas de energia, telefonia, fibras ópticas e saneamento básico, aliadas à disponibilidade de força de trabalho com formação técnica e superior oriunda do conjunto de universidades públicas e particulares, além dos institutos de pesquisa, favoreceram o desenvolvimento de serviços superiores, as chamadas atividades quaternárias (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 104).

Os autores ainda acrescentam na dinâmica de serviços superiores de Londrina a multiplicação das atividades comerciais urbanas, após a construção de quatro novos shopping centers e de hipermercados de capital regional, nacional e internacional, onde a chegada de tais empreendimentos reforçou a polarização que a cidade exerce sob o entorno regional. Acompanhando tal desenvolvimento capitalista junto a economia urbana londrinense, os agentes que produzem o espaço urbano, em especial as incorporadoras e construtoras, tiveram a chance de reforçar sua posição no mercado imobiliário local, tornando-se cada vez mais fortes e competitivas.

Neste sentido, o rápido e intenso desenvolvimento urbano de Londrina proporcionou considerável favorecimento ao ramo das construtoras e incorporadoras, que foram expandindo seus empreendimentos imobiliários pelas mais diversas regiões da cidade.

Ratificando sua tendência de expansão para o sul e sudoeste, a dinâmica intraurbana da verticalização foi pouco a pouco se aproximando das áreas adjacentes ao lago Igapó, amenidade importante para estratégias espaciais do capital imobiliário. Para isso, certas ações do poder público municipal foram fundamentais. As alterações no zoneamento e a possibilidade de verticalizar áreas próximas ao Centro Cívico de Londrina, situado no quadrante sul, permitiram às novas incorporadoras locais formadas no final do primeiro período, firmar a tendência de espraiamento da verticalização nestes quadrantes. Edifícios altos, com mais de 20 andares, concentraram-se particularmente na margem esquerda do primeiro lago Igapó (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 106).

Sob esta perspectiva, ainda que o entorno da região central da cidade continuasse a abrigar o maior número de prédios construídos e em construção, outros bairros também passaram a atrair a atenção das construtoras, como os da região oeste, leste e norte. Nestas localidades, foram construídos edifícios mais modestos, de quatro ou cinco pavimentos, considerando que o poder aquisitivo das populações que os habitam permitia o pagamento dos empreendimentos por meio de financiamento imobiliário. Vale ressaltar que as ações do poder público também foram

primordiais para que o setor imobiliário alavancasse seus lucros e expandisse seus empreendimentos habitacionais.

Os autores apontam que a construção de um grande aterro, do segundo lago Igapó em meados dos anos 1980, do Shopping Catuaí, de uma série de condomínios fechados horizontais nos anos 1990, além da melhoria da infraestrutura viária, foram pontos fundamentais para a constituição da segunda maior concentração de edifícios altos em Londrina - a chamada Gleba Palhano, localizada na margem direita do segundo lago Igapó.

Poucos edifícios estavam presentes na Gleba Palhano até o fim dos anos 1990 – somente sete – pois a especulação imobiliária na área somente se tornaria efetiva na década seguinte. Também foram determinantes outras estratégias de valorização, como a configuração dos condomínios fechados do quadrante sudoeste e do próprio Shopping Catuaí, para que a verticalização nesta parte de Londrina se intensificasse.

Após a entrada dos anos 2000, Londrina foi crescendo intensamente suas atividades econômicas, seja no setor de serviços, comércio ou imobiliário. A cidade passou a expandir seu comércio para além da região central, com a criação de novos shoppings centers e de pequenos centros comerciais situados ao longo de outras regiões, como no caso da Avenida Saul Elkind, na região norte, por exemplo. Com isso, a região central adquiriu novas características e a população de outras regiões da cidade passou a obter outras formas de consumo e lazer, não mais direcionado exclusivamente ao centro da cidade, embora este ainda mantenha seu caráter essencialmente comercial e varejista e continue atraindo grande parte da população graças a sua formação histórica e características comerciais atuais.

Além disso, vale salientar que o processo de crescimento urbano da cidade também sofreu forte influência das atividades oriundas da construção civil, que constantemente vem desenvolvendo suas atividades nas diversas regiões da cidade, transformando não somente a paisagem, mas a ocupação do território e o perfil econômico e social da população.

Neste sentido, Fresca e Oliveira (2015) reiteram que a partir dos anos 2000, o domínio das construtoras londrinenses no mercado imobiliário local quanto ao segmento de edifícios residenciais foi parcialmente interrompido. Assim, algumas empresas com sede em São Paulo e Belo Horizonte passaram a fazer parte do

mercado imobiliário de Londrina, como a Rossi, MRV, Tenda/Gafisa, Thá e Bascol, então favorecidas pela expansão da construção civil brasileira.

A chegada destas empresas na cidade fez com que empreendimentos imobiliários direcionados às mais diversas faixas de renda fossem desenvolvidos no mercado, em um período em que o Estado implantou políticas habitacionais que buscavam proporcionar o acesso à moradia por meio dos financiamentos. Dado o crescente retrocesso nas políticas públicas e nas condições de vida da classe trabalhadora, o ramo imobiliário passou por um longo período de estagnação, o que afetou de forma mais contundente a classe de menor poder aquisitivo.

No caso da MRV, empresa sediada em Belo Horizonte e uma das mais atuantes nos segmentos de renda média baixa, os incentivos de crédito oferecidos pelo PMCMV induziram a construção de diversos novos edifícios de quatro ou mais pavimentos em Londrina. Entre 2000 e 2013 a MRV foi responsável por 64 edifícios de quatro ou mais pavimentos na cidade, ultrapassando assim, as incorporadoras locais no período em questão nesse quesito. (...) Vale ressaltar que as construtoras locais ainda detêm a liderança do mercado local quando se analisa a área construída e em construção neste terceiro período (FRESCA e OLIVEIRA, 2015, p. 113).

O fato de ser crescente a alteração estética da paisagem de Londrina por meio do processo de verticalização da moradia, em uma intenção de embelezar os grandes centros que se arrasta desde a gênese das cidades, também mostra o contraste da cidade invisível, composta pelas favelas, bairros com estrutura precária e ocupações irregulares, por exemplo. Londrina se tornou atrativa para muitos também graças ao circuito universitário, que movimentava migrantes de várias regiões do entorno paranaense e paulista, o que alterou o perfil de algumas regiões da cidade, mas ainda mostra suas raízes de segregação territorial junto a composição de diversos bairros e regiões da área urbana e rural.

De acordo com o mapa de expansão urbana desenvolvido pelo IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina (2018), foi após os anos 2010 que se verificou um expressivo crescimento urbano principalmente ao extremo sul, sudoeste e norte da cidade, o que nos faz observar que a ocupação desordenada do território continuou a se intensificar, seja por meio da massiva construção de condomínios e casas nas proximidades da Gleba Palhano, área da cidade caracterizada por uma ocupação mais elitizada, seja através da expansão dos edifícios direcionados às classes populares e das ocupações irregulares localizadas

na região norte, como as situadas nos bairros Primavera e Flores do Campo, por exemplo.

Segundo dados da COHAB-LD (2018), Londrina convive com uma triste realidade: de 2014 a 2017 foram contabilizadas 56 ocupações irregulares, o que totaliza 3.160 famílias em situação de irregularidade habitacional. Até o ano de 2018, 57.492 famílias estavam inscritas na Companhia a espera da casa própria. Além da retração no consumo no mercado imobiliário privado, considerando o cenário econômico desfavorável, vários postos de trabalho foram fechados, o que empurrou a classe trabalhadora para condições econômicas ainda mais desiguais.

Em Londrina, as demissões superaram as contratações no ano de 2018, quando 67.253 trabalhadores foram contratados e 68.191 foram demitidos, o que refletiu o cenário nacional de desemprego e recessão econômica vigente há cerca de pelo menos seis anos.

Segundo informações da Prefeitura Municipal, se estimava para o ano de 2019, uma população de 569.733 habitantes, o que coloca o município na categoria de grande porte, com destaque a sua região metropolitana, que congrega um número de 25 municípios¹⁵.

Sendo a segunda maior cidade do estado do Paraná e 38º mais populosa do Brasil. 54,47% da população é considerada economicamente ativa. Do total de habitantes, 97,4% constitui a área urbana e 2,6% faz parte da área rural. Destes, 52,3% são do gênero feminino e 47,7% são do gênero masculino.

Confirmando o que ressaltamos anteriormente, os dados apontam que a região norte da cidade é a mais populosa – 26% do total. Em seguida temos a região leste (19%), oeste (18%), centro (18%), sul (17%) e 1% no entorno da cidade. Podemos verificar que é na região norte que se concentra a maior parte da população do município, devido a intensa ocupação do território que se iniciou na década de 1980, região essa onde se observam consideráveis desigualdades sociais e territoriais com relação a outras áreas do município, ainda que muito se tenha avançado quanto aos serviços como transporte, educação e saúde para minimizar as demandas da população e os estigmas que assolam esta porção da cidade.

¹⁵ A região metropolitana de Londrina conta com vinte e cinco municípios: Londrina, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Rolândia, Sertanópolis, Tamarana, Alvorada do Sul, Assaí, Jaguapitã, Pitangueiras, Sabáudia, Florestópolis, Porecatu, Primeiro de Maio, Araçongas, Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Miraselva, Prado Ferreira, Rancho Alegre, Sertaneja e Uraí.

Em relação a população, dados da Prefeitura Municipal de Londrina (2019) apontam que 70,4% da população se considera branca, 21,8% pardos, 4,3% pretos, 3,4% amarelos e apenas 0,1% são índios. Logo, percebemos que a cidade é majoritariamente constituída por brancos, onde nos chama a atenção a baixa quantidade de pessoas consideradas pretas e a presença de uma quantidade expressiva de amarelos considerando o total de pessoas, o que nos remete ao processo de formação da cidade, que contou com a chegada das famílias japonesas em Londrina e região, que se estabeleceram no município por diversas gerações, caracterizando a diversidade demográfica do território. Além disso, vale salientar ainda a baixíssima quantidade de índios no território londrinense, indicando que poucos indígenas resistiram aos avanços do capitalismo e a ambição dos exploradores brasileiros e europeus.

Quanto as atividades econômicas da cidade, 79,8% está alocada no setor de comércio e serviços, 18,7% na indústria e 1,5% na agropecuária. Do total de estabelecimentos contabilizados no ano de 2018, havia 3.380 estabelecimentos industriais – principalmente do ramo da confecção de vestuário e acessórios – 14.282 estabelecimentos comerciais, 25.722 estabelecimentos de serviços, 10.075 unidades de comércio varejista e 3.627 unidades de serviços especializados na construção civil. Neste ponto, nos chama a atenção a força das atividades comerciais e de serviços, forte característica do município, além da presença significativa de mais de três mil estabelecimentos do ramo da construção civil, o que reforça a tendência de expansão das construções verticais por toda a cidade, conforme assinalamos anteriormente.

No que tange a estrutura de serviços sociais básicos, o município conta com 54 UBS's – Unidades Básicas de Saúde – 27 hospitais, 33 Centros Municipais de Educação Infantil e 54 Centros de Educação Infantil mantidos por entidades não-governamentais. Logo, podemos observar uma discrepante diferença entre o número de C.M.E.I's e de C.E.I's, o que indica um baixo investimento quanto aos centros municipais e, conseqüentemente, a uma dificuldade dentre as famílias de acessar a educação pública no primeiro nível escolar.

Todos os dados apontados indicam que Londrina, ao mesmo tempo em que formou bases sólidas no que concerne suas atividades econômicas, abriga em seu território uma série de contrastes populacionais, de acesso a renda, moradia, educação e transporte, por exemplo. Ainda que vários avanços possam ser verificados quanto ao seu passado, a cidade ainda abriga aspectos de um planejamento

desordenado, que mescla a imponência estética e financeira de algumas regiões com a pobreza e desigualdade que marcam diversos bairros.

Ainda que por vezes pareça que a cidade abriga de forma harmoniosa seus contrastes, muitas são as evidências de que o poder público busca privilegiar determinadas áreas e as elites em detrimento das necessidades da classe trabalhadora, ainda fadada a habitar e circular por poucas áreas do município, que estabelece padrões desiguais de uso e acesso a seus habitantes.

Assim, Londrina carrega desde a sua gênese aspectos da tão almejada modernidade estabelecida desde a sua fundação pela CTNP, ao mesmo tempo em que busca desenvolver suas ações políticas, econômicas e sociais conforme se manifestam as frações de classe, indicando que instrumentos de gestão pública como o Plano Diretor podem ser alvo de disputas pelo espaço urbano e abrigar uma relação de condensação de forças sociais que vem a direcionar todo o desenvolvimento das cidades e os objetivos de determinada fração capitalista, conforme apontaremos mais adiante. Antes disso, relataremos como se deu o planejamento urbano no município por meio dos seus planos diretores, para então compreender outros aspectos da sua composição econômica, política e territorial atuais.

3.2 O PLANEJAMENTO URBANO EM LONDRINA: HISTÓRICO DOS PLANOS DIRETORES ATÉ A REVISÃO DE 2018

Buscaremos, deste ponto em diante, discorrer de forma breve sobre o histórico do planejamento urbano do município de Londrina, através dos três planos diretores que antecedem a revisão que compreende o período de 2018-2028. Com isso, apontaremos alguns aspectos do primeiro Plano Diretor de Londrina, constituído na década de 1960, para então adentrar a formação e as características dos planos posteriores, do ano de 1998 e 2008, respectivamente.

Considerando que a formação do espaço urbano de Londrina teve início nos anos 1930, se deu de forma tardia a preocupação do poder público com o planejamento urbano da cidade, que somente trinta anos depois passou a considerar a elaboração de um plano que pudesse direcionar o seu desenvolvimento.

Por esta razão, Bortolotti (2007) observa que

Com o crescimento da população, a preocupação maior da comunidade e do Governo do Estado era de planejar a cidade de forma global, compreender o espaço urbano no seu todo e ter uma visão de futuro com todos os seus problemas equacionados. A partir da década de 1960, iniciam-se os trabalhos de planejamento da cidade (BORTOLOTTI, 2007, p. 111).

Logo, o intenso crescimento demográfico do município, aliado as preocupações com o seu desordenado desenvolvimento, ocasionaram na busca pelo planejamento urbano nos anos 1960.

Segundo Fresca (2007) o forte crescimento populacional e físico-territorial de Londrina levou a mudanças e propostas rumo a um novo ordenamento da cidade e da área central, no intuito de produzir novas condições para atendimento dos objetivos do capital privado.

Este processo se iniciou com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano – PDDU – iniciado em 1965, elaborado em 1968 e aprovado nos anos 1970, estando inserido no contexto da elaboração dos planos diretores estimulados pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – e por uma proposta de ordenamento das cidades de cunho racional e tecnocrático.

A autora ainda salienta que o PDDU se caracterizava pelo zoneamento da cidade em áreas residenciais, industriais, comerciais e diversas, o que era na realidade apenas uma adaptação mais estruturada do sistema que já existia. Foram estabelecidas inúmeras propostas com o objetivo de fazer um uso racional da cidade.

Assim, o PDDU de Londrina foi elaborado a partir de três etapas, sendo elas: o levantamento das condições socioeconômicas e urbanística de Londrina, a cargo de uma equipe formada pela própria CODEM; a seleção de um plano preliminar com a entrega dos resultados da 1ª fase apresentada por empresas e arquitetos e o julgamento da melhor proposta urbanística; e a elaboração e continuidade do Plano Diretor por uma estrutura local (equipe técnica da Prefeitura) orientada pela empresa vencedora (BORTOLOTTI, 2007, p.111).

A primeira fase da elaboração do PDDU de Londrina foi apresentada em setembro de 1966, ficando conhecida como “Londrina a Situação 66”. Este documento enfatizou os problemas relacionados ao crescimento urbano da cidade, a partir da indicação feita pelos habitantes quando da análise e do diagnóstico dos setores mais problemáticos da cidade.

Em 1967 ocorreu a seleção da empresa que elaboraria o PDDU por meio de um concurso em nível nacional. A empresa vencedora foi a ASPLAN – Assessoria de Planejamento, com sede em São Paulo, tendo em seu quadro de funcionários e colaboradores, profissionais de diversas áreas que eram referência no planejamento urbano das metrópoles paulista e carioca.

Segundo Oura (2006), essa lei entrou em vigor na tentativa de imprimir uma diferencial funcional bem caracterizada e um critério rígido de aproveitamento dos lotes. O autor aponta que “com a lógica do novo agente atuando no mercado, “o incorporador”, a alteração da lei baseou-se numa articulação com o mercado imobiliário e seguiu sua lógica de maximizar lucros” (OURA, 2006).

Neste sentido, é possível compreender que a real intenção por trás da realização de um plano diretor no município era acompanhar o ritmo e os requisitos do capital, sendo necessário tornar as cidades e seus usos mais condizentes com o teor tecnocrático e racional em vigência no período que compreendia os anos 1960 e 1970.

O que ainda é comum nos processos de elaboração e implementação de planos diretores já se verificava com relação ao PDDU, considerando que muitas diretrizes deste não chegaram a ser implantadas.

Um exemplo previsto mas não acatado foi a criação de centros de convivência nos setores residenciais. As poucas propostas levadas adiante só foram executadas anos depois, como a recomposição da cobertura vegetal, a transferência da estação rodoviária para a periferia da área central e a recuperação de terrenos insalubres para serem utilizados como parques recreativos. Este último constava no relato do Termo de Referência de 1971 para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado pelo SERFHAU (BORTOLOTTI, 2007, p. 117).

Em síntese, as ações do poder público, que deveriam seguir um plano diretor pensado para organizar todas as regiões da cidade e atender as demandas gerais da população, foram direcionadas a apenas uma parte da cidade, em especial à área central, por meio da execução de obras públicas. Além disso, o foco ainda era o processo de industrialização, ainda que o SERFHAU recomendasse, no ano de 1971, que paralelamente ao desenvolvimento de atividades econômicas industriais, o investimento em serviços educacionais, de saúde e de organização físico-territorial, com a implantação da infra-estrutura urbana. “O território de Londrina estava

desordenado pelo enorme crescimento populacional em regiões desprovidas de infraestrutura, principalmente de habitações” (BORTOLOTTI, 2007).

Fresca (2007) aponta que várias propostas direcionadas à região central da cidade foram formuladas, como a revitalização do Bosque, reformulação das praças da área central, criação de um centro cívico congregando os três poderes, realocação da estação rodoviária, construção de uma plataforma para a estação ferroviária e transformação da rodoviária em terminal urbano, por exemplo, em uma significativa demonstração de preocupação com o desenvolvimento estético e racional do centro do município.

Assim, inúmeras obras foram realizadas pelo poder público na região central, ligadas a infra-estrutura e que permitiram melhorar os fluxos em direção a e na área central, como a transposição da linha férrea para a região norte da cidade nos anos 1970, a construção do centro cívico entre os anos 1970 e 1980, a construção de outra rodoviária, a conclusão das obras da Avenida Leste-Oeste e a construção do terminal urbano, reforçando a tendência de priorizar as obras e melhorias direcionadas à porção central de Londrina.

Articulada a essas obras e até certo ponto vinculada às propostas do PDDU de 1968, outras mudanças foram realizadas em direção à revitalização da área central. Principiando pela implantação do calçadão de Londrina, ao longo da avenida Paraná em 1977; a revitalização do Bosque Municipal; destinação de novos usos às edificações antes ocupadas pela Prefeitura, Fórum e Câmara dos Vereadores que respectivamente passaram a abrigar um banco privado (Bradesco), a Biblioteca Pública Municipal e o Teatro Zaqueu de Melo; a sede da estação ferroviária foi tornada Museu Histórico em 1986; a anterior estação rodoviária também foi tornada Museu de Arte em 1993; revitalização das praças da área central, etc. (FRESCA, 2007, p.160).

Sob esta ótica, o poder municipal e os órgãos competentes desenvolveram, ao longo das três décadas em que o PDDU de 1968 esteve vigente, ações que visavam organizar o território com ênfase na região central, assim como ocorria desde a formação da cidade. Desta forma, ainda que diversas propostas tivessem sido elaboradas e compreendessem diversos aspectos do desenvolvimento urbano, muitas destas ações não eram implementadas e a cidade continuava a crescer abrigando contrastes sociais, econômicos e estéticos.

É somente no ano de 1995 que se inicia a elaboração de um novo plano diretor, sob comando do IPPUL, órgão criado também neste mesmo ano. Segundo Bortollotti (2007), o instituto foi formado com a função de desenvolver

pesquisas e planejar a cidade. Este surgiu a partir de um movimento organizado por arquitetos e engenheiros de Londrina, apoiados pelo clube de engenharia e por professores universitários.

Segundo o autor, a Secretaria de Planejamento já existia desde 1973 e possuía a mesma função. Contudo, o crescimento da cidade e da população levaram o poder público a criar uma instituição de administração indireta no intuito de promover o planejamento e o acompanhamento de sua implementação. Assim, com a criação do IPPUL, a ideia era ter maior facilidade para desenvolver as atividades de planejamento, o que incluía a participação direta de professores das universidades e outros profissionais envolvidos na elaboração de planos dada sua proximidade com a realidade local.

A Lei nº 7482 de julho de 1998 foi a que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina que, segundo Bortolotti (2007), foi elaborado em dois momentos: primeiramente no ano de 1995 com a criação do IPPUL e em segundo lugar pela revisão do mesmo por uma equipe composta por diretores e funcionários do instituto, onde a discussão teve início com a definição de referenciais teóricos que norteariam o desenvolvimento do trabalho.

Segundo documento do poder público local, o plano diretor deveria ser compreendido como um instrumento de gestão e contínua à transformação positiva da cidade e do seu território, onde a sua função era estabelecer as diretrizes e pautas para as ações públicas e privadas. Assim, o Plano Diretor de 1998 entendia a produção da cidade como um processo de múltiplos agentes, tais como incorporadores de terras, loteadores, construtores, poder público, órgãos estaduais de serviços e a população, inserindo o poder público municipal como o principal operador ativo do processo de urbanização, visando orientá-lo e caracterizá-lo, retomando o papel da prefeitura no reconhecimento do que denomina de agentes reais, ou seja, aqueles que intervinham no processo de construção da cidade. Desta forma, a ideia proposta era articular as ações em prol do desenvolvimento social por meio da indicação de mecanismos para viabilizar a participação mais ativa e flexível da iniciativa privada.

Acreditava-se que com isso, resgatar-se-ia “o princípio constitucional da função social da propriedade urbana e rural antepondo os interesses mais gerais da coletividade aos interesses particulares de alguns cidadãos.” Incorporou-se a noção de planejamento integrado, vinculando “intervenções que tradicionalmente eram contidas e executadas de forma isolada, tais como

o traçado do sistema viário, a definição de áreas de expansão urbana, a infraestrutura, o dimensionamento dos lotes, a localização das edificações nos lotes, as áreas de lazer e preservação ambiental e inclusive dos distritos nesse processo.” (LONDRINA, 1998, p.2).

Sob esta perspectiva, a ideia promulgada através das propostas do novo plano diretor era promover um suposto desenvolvimento social da cidade por meio do incentivo à iniciativa privada, além de se basear no chamado planejamento integrado, na tentativa de superar, na teoria, a expansão baseada em ações pontuais e centralizada nas áreas consideradas mais nobres da cidade.

Afirmava-se ainda que os objetivos gerais desse plano compreendiam viabilizar a participação popular no planejamento, promover a melhoria do padrão de qualidade de vida, resgatar os avanços legais presentes na Constituição Federal e na Estadual, assim como os da Lei Orgânica do Município, em especial quanto a função social da propriedade. Além destes, se almejava tornar os instrumentos legais criados acessíveis e aplicáveis, o que permitiria sua efetiva incorporação na estrutura administrativa municipal e fácil acesso da comunidade à consulta destes.

Ressalta ainda que o Estatuto da Cidade, que na época ainda estava em tramitação na esfera Legislativa Federal, exerceu influência sobre o plano que estava sendo desenvolvido em 1998, isto porque alguns dos instrumentos dispostos no Estatuto já estavam sendo incorporados no processo de revisão, muito embora se verifique o plano que entrou em vigor a partir de então não contasse com propostas condizentes com a realidade e nem com a participação popular na sua elaboração, conforme destacaremos posteriormente.

O Plano estabelecia alguns eixos dentro dos seus objetivos específicos, que orientavam a equipe de revisão quanto aos aspectos a serem pesquisados e observados no processo. Estes eixos compreendiam os aspectos ambientais, econômicos, sociais, urbanísticos e institucionais do município, sendo que para um dos aspectos elencados foram desenvolvidas diversas propostas que deveriam ser implementadas nos anos seguintes. O mesmo plano ainda continha informações e propostas direcionadas a distritos¹⁶ da sua área de abrangência.

Segundo relata o documento do IPPUL (1998), todo o processo de levantamento de informações, discussões e depoimentos resultaram em um diagnóstico da situação do município no período, que pretendia dispor do

¹⁶ Distritos de Espírito Santo, Guaravera, Irerê, Lerroville, Maravilha, Paiquerê, São Luiz e Warta.

conhecimento dos reais problemas e demandas presente na cidade e entre seus habitantes para transformá-las em propostas a serem operacionalizadas pelo plano diretor. A partir de então, se estabeleceram as proposições gerais que constituiriam o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, o que ficou estabelecido por tais eixos: estruturação e qualificação urbana, infra-estrutura urbana / transporte / circulação urbana, gestão ambiental, potencialização das atividades econômicas, promoção social e cultural, adequação institucional, ações propostas e estratégias de ocupação.

Ainda que se tenha avançado com relação ao plano diretor anterior, considerado a sua defasagem de trinta anos, que não mais estava em compasso com a realidade do município, somente elaborar um novo plano não era suficiente para efetivar um desenvolvimento urbano mais democrático. Assim, mais uma vez foram inúmeros os entraves para que as ações propostas no PDPML de 1998 fossem colocadas em prática. Bortolotti (2007) observa que mesmo depois de ser aprovado, o plano diretor de 1998

(...) ainda causou muitas divergências, principalmente por não apresentar a qualidade esperada. Não foram propostas inovadoras, além da legislação não ser compatível com o documento inicial. O plano apresentou falhas na metodologia e não houve uma participação efetiva da comunidade nas discussões, ação vital para o levantamento das deficiências e potencialidades urbanas. Depois de tanto tempo sem ter um plano diretor atualizado, a oportunidade de um avanço no planejamento da cidade era remota (BORTOLOTTI, 2007, p. 178).

Neste sentido, além da qualidade do plano não ser compatível com o que se esperava, o grande problema deste foi justamente na etapa de elaboração, onde os principais interessados e afetados pelos rumos que tomam o desenvolvimento da cidade pouco participaram dos processos de discussão, o que levava a produção de mais um plano diretor sem princípios democratizantes de participação e à continuidade de ações de teor técnico e fragmentado. Este plano ficou em vigor até o ano de 2006, quando se iniciaram os trabalhos para a revisão do que passaria a vigorar a partir de 2008.

O Plano foi revisto e atualizado em 2008, para atender ao disposto no inciso III do Art. 40 do Estatuto da Cidade que estabelece: “A Lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001).

No mês de junho de 2008 foram instituídas as diretrizes do novo Plano Diretor Participativo do Município de Londrina, sob gestão do então prefeito¹⁷, com objetivo de revisar a Lei nº 7482 de 1998 e incorporar as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Assim, em seu artigo 2º, o PDPML afirmava que

Art. 2º. O Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina passa a ser o instrumento orientador e normativo da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, prevendo políticas, diretrizes e instrumentos para assegurar o adequado ordenamento territorial, a contínua melhoria das políticas sociais e o desenvolvimento sustentável do Município, tendo em vista as aspirações da população (LONDRINA, 2008, p. 2).

Assim, o plano foi indicado pelo poder público municipal como sendo o instrumento básico global da política de desenvolvimento municipal, determinante a todos os agentes públicos e privados atuantes no município.

O Plano Diretor de 2008 apontava o conjunto de leis e códigos que o compunham, sendo elas: a Lei do Perímetro Urbano, a Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, a Lei de Preservação do Patrimônio Cultural, a Lei do Sistema Viário, o Código de Obras e Edificações, o Código de Posturas e o Código Ambiental.

Neste ponto, podemos verificar uma atualização da legislação em comparação com o plano vigente anteriormente, a fim de garantir a implementação de um plano diretor em compasso com as leis e códigos necessários ao ordenamento e desenvolvimento do município.

Segundo relatório do IPPUL (2008) o PDPML adotou enquanto metodologia o planejamento estratégico participativo, sendo que a estrutura de coordenação e organização dos trabalhos foi apresentada por meio de audiência pública realizada em julho de 2005. Esta estrutura era formada por um núcleo gestor – formada por equipes do IPPUL, da COHAB-LD e da CMTU (Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização). Além destes, ainda formavam o núcleo gestor os secretários do Meio Ambiente, Agricultura e Obras, além do coordenador do plano diretor, Gilson Bergoc. Era de responsabilidade do núcleo gestor a preparação, condução e coordenação dos trabalhos.

¹⁷ Nedson Micheleti – Partido dos Trabalhadores – gestão 2001-2008.

Além do núcleo gestor, participaram do processo de revisão uma equipe técnica – formada por representantes das polícias civil, militar e rodoviária, a promotoria pública, o Corpo de Bombeiros, a SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná), as secretarias, dentre outros – e uma comissão de acompanhamento – composta por entidades de classe, associações de moradores, conselhos profissionais, institutos de pesquisa e entidades religiosas e profissionais – que deveria acompanhar apoiar, avaliar todo o processo e também propor ações necessárias à formulação do novo plano diretor. “A Comissão de Acompanhamento foi composta por 98 membros, sendo 79 representantes da sociedade civil e 19 do poder público” (Londrina, 2008).

Sob esta ótica, podemos verificar um significativo avanço no que tange a democratização da participação da sociedade civil no processo de revisão do plano diretor, isto porque, ao contrário do que ocorreu ao longo da formulação do plano diretor de 1998, se propunha que a participação dos mais diversos atores fosse possível por meio da abertura de novos canais de participação e da formulação e aplicação de pesquisas realizadas com os habitantes de todas as regiões da cidade, a fim de compreender as suas demandas e incluir propostas mais abrangentes para o desenvolvimento urbano de Londrina no período.

Um dos objetivos de reforçar a participação popular (...) é garantir as bases para seu monitoramento e qualificar o processo de construção coletiva. Para que a elaboração e implementação do Plano seja realmente pactuada, é extremamente importante alimentar com conhecimento os grupos sociais historicamente excluídos dos debates e das esferas de decisão (LONDRINA, 2008, p.14).

A preocupação com a participação popular também constava dentre os objetivos gerais do PDPML de 2008:

- I. a promoção humana e a qualidade de vida da população, através do combate às causas da pobreza e da redução das desigualdades sociais, assegurando-se a todos o acesso aos recursos e serviços públicos que lhes proporcionem meios físicos e psicossociais indispensáveis à conquista de sua própria autonomia;
- II. o desenvolvimento econômico, considerando-se a técnica, os recursos naturais e as atividades econômicas e administrativas realizadas no território, como meios a serviço da promoção do desenvolvimento humano;
- III. a gestão democrática do Município, de forma a incentivar a participação popular como instrumento de construção da cidadania e meio legítimo de manifestação das aspirações coletivas.

IV. o ordenamento do território como garantia do pleno cumprimento das funções sociais da propriedade e do direito à cidade para todos, compreendendo os direitos:

- a) à terra urbana;
- b) à moradia digna;
- c) ao saneamento ambiental com a preservação e recuperação do ambiente natural;
- d) à infra-estrutura urbana;
- e) à mobilidade, priorizando o transporte público coletivo;
- f) à acessibilidade;
- g) aos serviços públicos;
- h) ao trabalho; e
- i) ao lazer (Londrina, 2008, p. 4).

Neste sentido, favorecer e fortalecer a participação popular passava a ser compreendido enquanto ferramenta fundamental à gestão democrática e descentralizada da cidade, para assegurar um desenvolvimento mais justo e para garantir que não somente os interesses locais de uma minoria sejam contemplados por meio de um instrumento de planejamento urbano,

No que tange a gestão democrática, o plano diretor de 2008 ainda salientou a importância das esferas de articulação e de controle social, como os conselhos. Neste ponto, se fazia urgente e necessário apoiar e estimular a organização e a atuação dos conselhos municipais, a fim de zelar pela representação democrática dos mais variados segmentos da sociedade civil e da administração pública, além de estimular a sua ação integrada, conforme consta no artigo 9º do PDPML de 2008.

Há de ressaltar aqui, que não foram tranquilas as discussões relacionadas ao PDPML de 2008, visto que vários projetos de lei foram protocolados na Câmara Municipal de Londrina prevendo alterações no zoneamento urbano, tema que foi objeto do escândalo que se arrastou por quase todo o período de 2008 – 2009 no Legislativo Municipal. Metade dos vereadores dessa legislatura foi acusada de participar de um esquema de cobrança de propina de empresários para aprovar leis que modificassem o zoneamento. Ainda forma publicadas matérias jornalísticas¹⁸ relacionadas à doação de áreas públicas.

¹⁸ Como exemplo, citamos aqui a matéria produzida pelo portal de notícias local Bonde, intitulada “Vereadores mudam zoneamento em áreas polêmicas” e publicada em 26 de abril de 2009. (Disponível em: <https://www.bonde.com.br/bondenews/politica/vereadores-mudam-zoneamento-em-areas-polemicas-109573.html>).

Assim, foi esse o plano diretor que vigorou até o fim de 2017, quando teve início a divulgação e os trabalhos de revisão do plano a ser implementado nos próximos dez anos.

3.3 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA (2018-2028)

Conforme indicamos anteriormente, o Plano Diretor do Município de Londrina com vigência 2018-2018, teve sua revisão iniciada no ano de 2017, considerando que o prazo para efetuar a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, se esgotaria no final de 2018.

Assim, observava-se se que todo o processo de revisão em um município de porte e complexidade como Londrina demandava um longo de tempo de elaboração em face ao grande volume de trabalho e a quantidade de reuniões e discussões necessárias à revisão, desta forma o prazo disponível para realizar todas as etapas era considerado curto considerando a magnitude dos trabalhos (LONDRINA, 2017).

Segundo relatório do IPPUL (2017) o documento que sintetizaria a revisão do plano diretor deveria ser encaminhado ao Legislativo Municipal até setembro de 2018, para que a Câmara tivesse tempo de analisar o documento internamente e realizar as audiências públicas necessárias. Outro fator que agravava o andamento da revisão era o fato de que a administração municipal alegava que não dispunha de recursos para contratar funcionários, mesmo que fossem terceirizados para dar andamento ao processo, considerando o número reduzido de técnicos de que dispunha naquele momento o Instituto.

Para viabilizar a revisão no curto espaço de tempo previamente estabelecido e com a escassez de recursos humanos, o IPPUL procurava estabelecer uma estratégia de trabalho objetiva e estruturada, além de contar com a efetiva participação de diversos funcionários dos órgãos municipais no intuito de compilar informações atualizadas quanto a realidade do município e contribuições críticas quanto aos eventuais problemas e disfunções identificados.

Paralelamente foram estabelecidos acordos de cooperação com as instituições de ensino superior de Londrina que possuem cursos em áreas afins com os campos de abordagem do trabalho, a exemplo das áreas de

planejamento e gestão territorial, ambiente natural e construído, políticas públicas e suas subáreas, entre outras. Tal cooperação permite participar por meio de projetos de pesquisa ou de extensão no âmbito de cada departamento, sem ônus para o Município ou para as instituições acadêmicas envolvidas (LONDRINA, p. 7, 2017).

Neste sentido, ainda que seja benéfico contar com a participação de profissionais de diversas áreas e com as instituições de ensino, podemos perceber que a falta de recursos para a contratação de outras empresas é o que pode ter motivado a busca pela parceria e pelo envolvimento destas instituições.

A proposta metodológica do processo de revisão do plano diretor do município, aponta para a complexidade das múltiplas investigações do plano diretor, estando estruturada de forma a objetivar o adequado desenvolvimento das atividades voltadas ao andamento do processo. Os objetivos do plano diretor devem estar de acordo com os anseios e reivindicações da comunidade, onde era fundamental adotar procedimentos operacionais que permitiam cumprir de forma efetiva todos os requisitos da jornada.

Assim, foi estabelecido que o processo de revisão se daria em quatro etapas, sendo que a primeira é a “Proposta Metodológica”, a segunda é a “Avaliação Temática Integrada”, a terceira foi denominada de “Diretrizes e Proposições” e a quarta etapa seria a “Minuta da Lei Geral”.

Na primeira etapa o objetivo era definir a estrutura de coordenação da revisão do plano, a divulgação do trabalho, a mobilização popular, a pactuação da proposta metodológica a ser aplicada, além da definição das atividades a serem desenvolvidas nas etapas posteriores e das formas de participação da comunidade no processo. Como propostas para essa etapa, estavam inclusas a realização de três eventos, sendo estes a reunião pública para lançamento do processo de revisão e duas audiências públicas, devendo a primeira audiência apresentar e aprovar a proposta metodológica e a segunda definir os representantes da sociedade civil que participariam do Grupo de Acompanhamento¹⁹.

¹⁹ Com início do processo de revisão do PDML ficou estabelecido que o processo seria desenvolvido com a colaboração de três equipes: Equipe Técnica Municipal (ETM), Grupo de Cooperação Técnica (GCT) e Grupo de Acompanhamento. A ETM é composta por uma equipe de servidores municipais cujas funções tenham afinidade com a gestão do processo de planejamento. Além do fornecimento de dados e do levantamento de informações, esta equipe tem como objetivo os produtos parciais e finais obtidos ao longo do processo. O GCT consiste em uma equipe de docentes e pesquisadores de diversas instituições de ensino superior de Londrina, convidados a participação da proposta metodológica e das construções coletivas, assim como de todas as etapas do processo. Este grupo ainda conta com profissionais de órgãos públicos das esferas Estadual, Federal e junto as entidades

Na segunda etapa, o intuito era caracterizar o município de Londrina, analisado em seu contexto regional e em si, o que constitui a etapa do diagnóstico, onde devem ser analisados seis sistemas: sistema de atividades humanas; de atividades produtivas; de sustentação natural; de sustentação adaptado; de controle de informações e de controle de decisões. Desta forma, deveriam ser cruzadas as informações apontadas por cada sistema, afim de determinar o grau de compatibilidade e de conflito entre esses. Ao final desta etapa, estabeleceu-se a realização de oito Fóruns de Participação, a fim de apresentar e debater com a comunidade os dados levantados e as análises efetuadas pelas três equipes responsáveis por compor a revisão.

Na etapa de Diretrizes e Proposições, seriam formuladas as propostas para superar as deficiências e aproveitar as potencialidades apontadas anteriormente. Deveria ser estabelecida uma hierarquia entre as propostas, onde serão priorizadas aquelas cuja adoção poderia criar condições à implementação de outras ou para a solução do maior número possível de problemas. Ao final desta etapa, se estabeleceu a realização de oito Fóruns de Participação, apresentando e discutindo as hipóteses de intervenção direcionadas ao município. Estas hipóteses seriam convertidas em diretrizes e estratégias para cada porção do território por meio do macrozoneamento urbano.

Quanto a última etapa, a da Minuta da Lei Geral, se explicita a proposta de legislação básica que resultará na Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, o que inclui as macrozonas urbanas e rurais e os instrumentos urbanísticos. Se estabeleceu, a princípio, que os demais anteprojetos das leis complementares somente seriam revisados posteriormente, como os de uso e ocupação do solo, os perímetros urbanos e dos distritos e do parcelamento do solo, por exemplo.

Ao final desta etapa, segundo o IPPUL (2017), se estabeleceu, a princípio, a realização de oito Fóruns de Participação, com o objetivo de validar o

profissionais de classe atuantes na área de desenvolvimento urbano e que possam contribuir com dados técnicos, informações e experiências no processo de construção do diagnóstico municipal. Já o Grupo de Acompanhamento é formado por 27 representantes dos conselhos municipais de Londrina, 17 representantes de movimentos populares com atuação no desenvolvimento municipal, 6 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 6 representantes de entidades sindicais de empresários, 4 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa com atuação no desenvolvimento municipal, 3 representantes de ONG's e 1 representante da Câmara Municipal dos Vereadores. A função deste último grupo é contribuir com a leitura comunitária e o trabalho de mobilização, divulgação, acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas, além de resguardar a integridade do plano contra eventuais desvios das propostas construídas com a participação popular (LONDRINA, 2017).

macrozoneamento junto a população e apresentar e colher propostas sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos que virão a compor a legislação.

Segundo cronograma divulgado pelo IPPUL ainda no ano de 2017, as atividades que constituiriam o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina teriam início em março de 2017, com os trabalhos de mobilização e divulgação, e seriam finalizadas em setembro de 2018, com a entrega da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor à Câmara Municipal de Londrina. Conforme iremos apontar posteriormente, tal cronograma foi drasticamente alterado dadas os constantes atrasos e intervenções por parte de algumas frações detentoras do poder local e pela morosidade do poder público, o que impediu que o processo fosse concluído dentro do prazo e que ainda esteja, no ano de 2020, em processo de finalização.

A seguir, relataremos as atividades desenvolvidas em cada uma das etapas do processo de revisão do plano diretor até o mês de dezembro de 2019 – com base nos relatórios disponibilizados pelo município de Londrina e pelo IPPUL por meio do seu site oficial – considerando que até o prazo para conclusão desta pesquisa – março de 2020 – o Projeto de Lei que fundamenta o novo Plano Diretor ainda estava em processo de aprovação na Câmara Municipal de Londrina.

3.3.1 Primeira etapa do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina: a divulgação e as primeiras audiências públicas

Para dar início a todo o processo de revisão do plano diretor, as primeiras ações realizadas concernem à divulgação e publicização da revisão que teve seu início ainda no ano de 2017. Desta forma, o IPPUL (2017) aponta que as primeiras atividades de mobilização e divulgação da revisão do PDML ocorreram entre os meses de março e maio de 2017, durante a realização das audiências para elaboração do PPA – Plano Plurianual 2018-2021, a fim de realizar um trabalho de aproximação com os grupos sociais de interesse.

Um segundo momento de divulgação foi o Lançamento da revisão do PDML, através de uma reunião pública feita realizada em julho de 2017 no intuito de anunciar oficialmente o início das atividades do processo de revisão e convidando assim a população para esse processo participativo. Iniciando os trabalhos de divulgação, propunha-se que estes deveriam ser contínuos, atingindo o maior número

de interessados a partir da primeira Audiência Pública e por meio das pesquisas realizadas ao longo da segunda etapa.

No início de cada uma das 16 audiências do PPA, que ocorreram em diferentes regiões da cidade e dos Distritos, a equipe do IPPUL pôde apresentar de modo geral o trabalho que será desenvolvido na revisão do PDML, com uma breve demonstração das transformações urbanas da respectiva localidade ao longo dos anos. Estiveram presentes mais de 1.400 pessoas de todas as regiões do município. A divulgação destes eventos foi realizada por meio de convite oficial, anúncios no *website* da Prefeitura e em jornais de grande circulação (LONDRINA, 2017, p.30).

Logo, observamos que uma das principais estratégias do gestor municipal e da equipe técnica do IPPUL para dar início ao processo de revisão era fortalecer a publicização do processo e estimular a participação popular, etapa fundamental a todo processo de gestão democrática e condizente com os preceitos elencados pelo Estatuto da Cidade.

Iniciado o processo de divulgação, o passo seguinte foi realizar a Reunião Pública para lançamento da revisão do plano diretor. A reunião foi realizada no dia 14 de julho de 2017, na Câmara Municipal de Londrina, contando com a presença de mais de 180 pessoas, segundo relato do IPPUL (2017). O objetivo era divulgar o início dos trabalhos de revisão, apresentar a equipe e os temas gerais para reflexão acerca dos desafios do PDML. Desta forma, a apresentação considerou os problemas negativos e positivos do município, os problemas enfrentados e as soluções possíveis. A divulgação do evento ocorreu por meio de convites disponibilizados nos sites oficiais da prefeitura do município e do IPPUL, além de entrevistas aos jornais de grande circulação de Londrina.

Com base em dados da lista de presença desta primeira Reunião Pública, o IPPUL levantou que dentre todas as regiões do município, a região sul foi a mais participativa neste primeiro momento. Quanto a participação de representantes de entidades de Londrina, a maioria representava as instituições de ensino, seguida de representantes da Prefeitura Municipal e dos movimentos sociais.

Neste sentido, podemos observar que houve, desde o início, uma intensa participação dos representantes das instituições de ensino do município, o que inclui docentes e pesquisadores da região envolvidos com atividades de planejamento

urbano. Vale destacar aqui o Projeto de Extensão²⁰ criado para o monitoramento e acompanhamento desse processo de revisão do plano diretor, formado no programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, onde docentes e estudantes do curso de Geografia acompanharam audiências públicas e fóruns de participação popular.

O passo seguinte foi a realização da 1ª Audiência Pública, no dia 9 de novembro de 2017, que teve como objetivo apresentar a proposta metodológica, debatendo e obtendo contribuições dos participantes.

Figura 01: Convite 1 – Audiência Pública



Fonte: IPPUL – 2017.

Se fizeram presentes nessa audiência quinze (15) membros da Equipe de Cooperação Técnica, onze (11) da Equipe Técnica Municipal e cento e cinquenta e um (151) representantes da sociedade civil. O evento deu início à participação popular no processo de revisão do PDML o que, segundo o relatório do IPPUL (2017), visava colaborar para o conhecimento da realidade do município, democratizar as impressões e conhecimentos individuais, além de fortalecer a gestão participativa e a implementação do plano diretor. A divulgação desta primeira

²⁰ O Projeto de Extensão, denominado de “Monitoramento da elaboração e aplicabilidade do Plano Diretor Municipal de Londrina” é coordenado pela professora do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Londrina – UEL, Ideni Terezinha Antonello, onde conta com a participação de colaboradores docentes e discentes. O objetivo desse Projeto é o fortalecimento das Políticas Públicas de desenvolvimento urbano, com acento na participação direta da comunidade mediante as ferramentas previstas em lei e preconizadas pela Constituição Federal.

audiência teve início em outubro de 2017, também por meio dos sites oficiais da Prefeitura de Londrina e do IPPUL e entrevistas nos meios de comunicação locais.

A contribuição desta Audiência Pública foi adquirir propostas dos participantes quanto a alterações nas etapas do processo de revisão. Resultaram desta dezenove propostas de substituição ou de alteração de alguma ação da revisão, tais como: a revisão do número de representantes do grupo de acompanhamento, incluindo que cada Conselho Municipal tivesse um representante; a necessidade de ampliação das audiências em áreas rurais; a convocação de audiências públicas por região; estimular a realização de ao menos uma audiência em cada distrito; a importância da fiscalização e acompanhamento do processo pelos moradores. Também foram sugeridas mudanças da data da próxima audiência; realização das próximas em diferentes dias da semana; divulgar o calendário das próximas audiências com antecedência (podendo assim pensar o plano diretor como um todo e não fragmentado), além da exigência da convocação dos vereadores do município. Ao final do evento, se acordou que todos os pontos sugeridos seriam avaliados pela equipe.

Quanto a representação participativa do total de pessoas por região de Londrina, desta vez foi a região central que teve mais participantes: trinta e cinco (35), seguida da região oeste com vinte e três (23). A região com menos participantes foi o distrito da Warta, com cerca de três pessoas, segundo dados do IPPUL (2017).

Com relação a representação por entidades, mais uma vez as instituições de ensino foram as que tiveram mais representantes presentes na 1ª Audiência – quase cem (100) participantes – seguida também dos representantes da Prefeitura Municipal vinte (20). O grupo com menos participantes presentes foi o das entidades de classe, com menos de cinco (5) representantes presentes.

Vale salientar que são justamente os representantes das entidades de classe que iriam, posteriormente, se manifestar de forma contundente e contrária ao andamento do processo de revisão, o que indica que mesmo sem participar de forma efetiva das atividades propostas poderia exercer influência perante o poder público para que seus interesses fossem ouvidos.

Já a 2ª Audiência Pública ocorreu em 6 de dezembro de 2017 com o objetivo de formar o Grupo de Acompanhamento que seria composto por representantes dos Conselhos Municipais, da Câmara Municipal e da Sociedade Civil. Além da equipe do IPPUL, estavam presentes cento e cinco (115) pessoas. A

divulgação desta audiência teve início em novembro daquele mesmo ano, por meio de convites oficiais nos sites da Prefeitura e do IPPUL, em redes sociais e cartazes fixados em equipamentos comunitários e no transporte público.

Figura 02: Convite 2 – Audiência Pública



Fonte: IPPUL 2017

Na abertura do evento, foram apresentados os membros da Equipe Técnica Municipal presentes, bem como foram nominados os membros do Grupo de Cooperação Técnica indicados até aquele momento. O coordenador do trabalho, José Vicente Alves do Socorro (que fora destituído durante esse processo de revisão) apontou as atribuições do Grupo de Acompanhamento e a sua composição, além de apresentar os procedimentos e critérios para escolha dos representantes do Grupo de Acompanhamento.

Assim, ao longo da audiência foram estabelecidos cinco grupos de debate de acordo os segmentos da sociedade civil: movimentos populares, entidades sindicais de trabalhadores, entidades sindicais de empresários, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e por último, o de Organizações Não Governamentais.

Após a realização dos debates, foram nominados integrantes das seguintes entidades:

Tabela 1 – Entidades da sociedade civil com representantes no Grupo de Acompanhamento no processo de revisão do PDML

| Movimentos populares (17 representantes)²¹ | Entidade |
|--|--|
| | Associação dos Moradores do Jd. Shangri-lá |
| | Mobiliza Londrina |
| | Associação dos Produtores da Colônia Coroados |
| | Auditoria Cidadã da Dívida Pública |
| | Associação dos Moradores do Cj. Antares |
| | Movimento por moradia |
| | Movimento Levante Popular da Juventude |
| | Unimol |
| | Associação dos Moradores do Condomínio Recanto do Limoeiro |
| | Associação dos moradores do Jd. Vale dos Tucanos |
| | Conselho de Saúde da Região Leste |
| | Movimento Popular Anticorrupção por Amor a Londrina |
| | Participa Londrina |
| Entidades sindicais de trabalhadores (06 representantes) | Entidade |
| | SINDSERV |
| | SINCIL |
| | SINTROL |
| | SENGE |
| | SINTRACON |
| | APP-Sindicato |
| | SINSAÚDE |
| | Sind. Dos Jornalistas |
| Entidades sindicais de empresários (06 representantes)²² | Entidade |
| | SINDIMETAL |
| | SINDUSCON |
| | SESCAP |
| | Sindicato de Médicos |
| | Sindicato das Escolas Particulares |
| | Sindicato das Indústrias Gráficas |
| | Sindicato Rural Patronal |
| Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (04 representantes) | Entidade |
| | UNIFIL |
| | Associação dos Médicos Veterinários |

²¹ O Movimento por Moradia, a UNIMOL e o Movimento Levante Popular da Juventude possuem mais de um representante no grupo.

²² Um mesmo membro representa mais de uma entidade.

| | |
|--------------------------------------|---|
| | Associação dos Funcionários do IAPAR Vaga não preenchida |
| ONG's (03 representantes) | Entidade |
| | Instituto Fazer Vaga não preenchida Vaga não preenchida |

Fonte: IPPUL (2018) Autor: MARQUES, J.V. (2020)

Além dos representantes de entidades da sociedade civil, também foram divulgados que representantes de vinte e três Conselhos Municipais²³ e um representante da Câmara Municipal de Vereadores deveriam ser nominados para fazer parte do Grupo de Acompanhamento. Até o dia 14 de dezembro do mesmo ano, somente dez representantes dos Conselhos haviam sido indicados para compor o grupo, segundo aponta o IPPUL (2017).

Desta forma, as atividades concernentes ao processo de revisão no ano de 2017 foram finalizadas, sendo retomadas somente em 2018, com o início das reuniões técnicas de coordenação e dos Fóruns de Participação.

3.3.2 A segunda etapa da revisão: as reuniões técnicas e o primeiro ciclo de debates

Na segunda etapa do processo de revisão, iniciada no mês de janeiro de 2018, ocorreram três reuniões técnicas de coordenação com as três equipes responsáveis por acompanhar e contribuir com a revisão do plano – a Equipe Técnica Municipal (ETM), o Grupo de Cooperação Técnica (GCT) e o Grupo de Acompanhamento (GA) – e os dez Fóruns de Participação que constituíam o Primeiro Ciclo de Debates proposto à etapa 2 desse processo.

Considerando o objetivo de realizar a revisão do PDML com base em um processo de construção coletiva, as reuniões técnicas, também chamadas de

²³ Os vinte e três Conselhos Municipais de Londrina que deveriam ter representantes no processo de revisão são os: 1. da Criança e do Adolescente 2. de Promoção à Igualdade Racial 3. da Juventude 4. de Assistência Social 5. Ciência e Tecnologia 6. de Contribuintes 7. De Cultura 8. De Desenvolvimento Rural 9. De Direitos dos Idosos 10. De Direitos da Mulher 11. De Direitos da Pessoa com Deficiência 12. De Educação 13. De Habitação 14. Do Meio Ambiente 15. De Políticas Públicas sobre Álcool e outras Drogas 16. De Saneamento 17. De Saúde 18. De Segurança Alimentar 19. De Segurança e Paz – COMPAZ 20. De Trabalho, Emprego e Renda 21. De Transparência 22. De Turismo 23. Conselho Municipal da Cidade (este com cinco representantes no grupo).

reuniões de qualificação, deveriam tornar homogêneos os conceitos e definir o conteúdo e as formas de realização dos eventos participativos.

Assim, a primeira reunião de qualificação foi realizada no dia 10 de janeiro de 2018, na Prefeitura Municipal de Londrina, com o intuito de apresentar os locais para realização dos Fóruns de Participação com revisão do cronograma, definindo o Grupo de Acompanhamento para publicar o Decreto de Nomeação e preparar o material teórico para etapa do diagnóstico.

Nesta reunião, o IPPUL fez a proposta de revisão do cronograma que incluía a retirada de oito Fóruns de Participação previstos na etapa 4, no intuito de agilizar a conclusão da revisão. A proposta foi aprovada com ressalvas pela plenária, que solicitou à equipe do Instituto um detalhamento das etapas 3 e 4 para evitar o comprometimento da participação popular no processo.

Ainda se discutiu sobre a definição do Grupo de Acompanhamento, considerando que durante a 2ª Audiência Pública realizada em dezembro de 2017 e até aquele momento, alguns representantes não haviam formalizado a representação de suas entidades dentro do prazo estabelecido pelo IPPUL, o que foi esclarecido neste evento. Participaram desta primeira reunião dezessete membros da ETM, doze participantes do GCT e catorze membros do GA, segundo relatório do IPPUL (2018).

A segunda reunião de qualificação foi realizada em 06 de fevereiro de 2018, no mesmo espaço da anterior, com objetivo de informar sobre a publicação do Decreto de nomeação dos membros das três equipes técnicas e de acompanhamento, detalhar as atividades da 4ª etapa e apresentar o cronograma dos Fóruns de Participação previsto para o mês de março daquele mesmo ano.

Nesta reunião, se destacou que ainda haviam vagas para compor o Grupo de Acompanhamento, pois algumas entidades não haviam formalizado seus representantes. Além disso, se questionou o horário de realização da reunião, sendo sugerido que o horário da mesma fosse alterado para o turno da noite, a fim de que um maior número de pessoas pudesse participar, o que ficou de ser discutido em uma próxima ocasião.

Os presentes ainda questionaram a ausência de informações sobre as atividades já desenvolvidas ao longo da revisão do PDML, para que se garantisse a publicização e participação igualitária em todo o processo. Na ocasião, o IPPUL assegurou que todas as ações até então desenvolvidas estavam disponíveis por meio de relatórios construídos pela equipe do Instituto e disponibilizado no seu site oficial.

Diversas contribuições foram realizadas pelos participantes ao longo da reunião, onde se destacou ao final desta que os pontos-chaves a serem observados a partir dessas devem ser a verificação dos critérios e legalidade para a escolha / eleição dos delegados e a convergência das propostas do GCT e do IPPUL para a 4ª etapa, considerando que haviam discrepâncias quanto às proposições do Instituto e do referido grupo quanto ao número de Fóruns de Participação a serem realizados nas etapas seguintes, segundo indica o IPPUL (2018).

Por último, se esclareceu sobre o retorno da tramitação em regime de urgência do projeto de lei que propunha alterações no Conselho Municipal da Cidade²⁴.

Participaram desta segunda reunião vinte e oito (28) membros da Equipe Técnica Municipal, sete (07) do Grupo de Cooperação Técnica e vinte e três (23) participantes do Grupo de Acompanhamento.

Quanto à terceira Reunião de Qualificação, ocorrida em 21 de fevereiro de 2018, esta teve como intuito compatibilizar as propostas do IPPUL e do

²⁴ O Conselho Municipal da Cidade foi criado para ser o órgão superior de assessoramento e consulta da administração municipal, exercendo funções fiscalizadoras e deliberativas no âmbito de sua competência. É composto por dez representantes do poder público, treze representantes comunitários, sete membros de entidades de classe e quatro representantes de universidades. Possui dentre suas atribuições: articular discussões para implementação do Plano Diretor, opinar sobre questões de caráter estratégico relacionadas ao desenvolvimento da cidade, acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, acompanhar a implementação de instrumentos urbanísticos, etc. Em 2012, houve uma tentativa de se criar o ConCidade, em substituição ao CMC, o que estaria de acordo com as proposições do Estatuto da Cidade. O ConCidade, ao contrário do CMC, teria uma composição mais equilibrada quanto à participação do poder público, da população e de outras entidades, incluindo as entidades de classe. A proposta de criação foi rejeitada sob a alegação de que deveria ter sido instituído por meio de um projeto de lei, e não através de um decreto, como havia ocorrido. Um projeto de lei chegou a ser elaborado na gestão do prefeito Alexandre Kireff, sendo rejeitado pela Câmara Municipal de Londrina em 2016. No segundo semestre de 2017, a criação do ConCidade foi novamente proposta sob a gestão de Marcelo Belinati, mas foi rejeitada em junho de 2018. Desta forma, o controle sobre as políticas de desenvolvimento urbano do município continuaram com o CMC, que teve como presidente até o fim do ano de 2018 Rodrigo Zacaria, que também foi presidente do Sinduscon Norte até o ano de 2019, o que já nos indica que o poder público, ao rejeitar a criação do ConCidade, continuou a reforçar o poder das entidades empresariais no que tange ao desenvolvimento urbano do município. Segundo reportagem da Folha de Londrina (2018) a rejeição da proposta contraria o que havia sido deliberado em audiência pública, realizada naquele mesmo ano, e as próprias considerações do IPPUL, que defendeu o projeto porque este sanava as deficiências do CMC – como a insuficiência de segmentos contemplados, a distribuição de assentos por entidade e não por segmento e a confusão entre critérios territoriais e temáticos. Zacaria, então presidente do CMC, se posicionando contra a aprovação do ConCidade, alegou que este último não teria o caráter técnico necessário para auxiliar o crescimento da cidade, além de alegar que o ConCidade teria um excesso de poder para ditar a política urbana. Ainda que ao longo do processo de revisão do Plano Diretor algumas entidades e órgãos participantes tenham pressionado o poder público para que o projeto de lei do ConCidade fosse aprovado, considerando que a atuação do CMC culminava por favorecer determinados setores e que sua composição não é democrática, o que prevaleceu foram os interesses e a força do bloco no poder.

GCT quanto a etapa 4, definir novo horário para as reuniões e apresentar a nota pública de apoio ao IPPUL. Assim, se apresentou uma nova proposta detalhada nessa etapa, redefinida pelo IPPUL a partir da junção das sugestões acatadas anteriormente, o qual acordaram que seriam realizadas nesta etapa a Pré-conferência para credenciamento e eleição dos delegados, a 1ª Conferência (para pactuação das propostas, definição de prioridades e diretrizes) e a 2ª Conferência (para apreciação e aprovação da Minuta de Lei do plano diretor) (LONDRINA, 2018).

Ainda se debateu sobre a possibilidade e aprovação do ConCidade e a legalidade dos trabalhos caso este não fosse aprovado, a proposta de candidatura dos delegados durante a Pré-Conferência e se questionou o cronograma e a divulgação de informações para os grupos ao final de cada etapa.

Participaram desta última reunião dezenove (19) representantes da ETM, treze (13) membros do GCT e vinte e oito (28) membros do GA.

Realizadas as três reuniões técnicas, o IPPUL deu início à divulgação e realização do Primeiro Ciclo de Debates, o que incluiu a formação dos dez Fóruns de Participação no município de Londrina e nos seus distritos. Estes fóruns foram realizados entre os meses de março e abril de 2018, com o objetivo de

(...) debater com a comunidade os primeiros dados técnicos coletados pela equipe técnica, trocar informações, esclarecer dúvidas, colher sugestões e percepções da comunidade sobre os problemas e potencialidades do município. Essas informações devem contribuir para a construção da cidade que queremos ter nos próximos 10 anos, os rumos do seu crescimento e transformação (LONDRINA, 2018, p.6).

Neste sentido, várias entidades e regiões foram convocadas a participar e a contribuir com o processo, como os habitantes da área urbana e rural, as universidades, os órgãos públicos estaduais e municipais, os conselhos municipais, as entidades de classes, os sindicatos e as associações de moradores, com a finalidade de que o Plano Diretor do Município de Londrina contemplasse as preocupações e os interesses de toda a população.

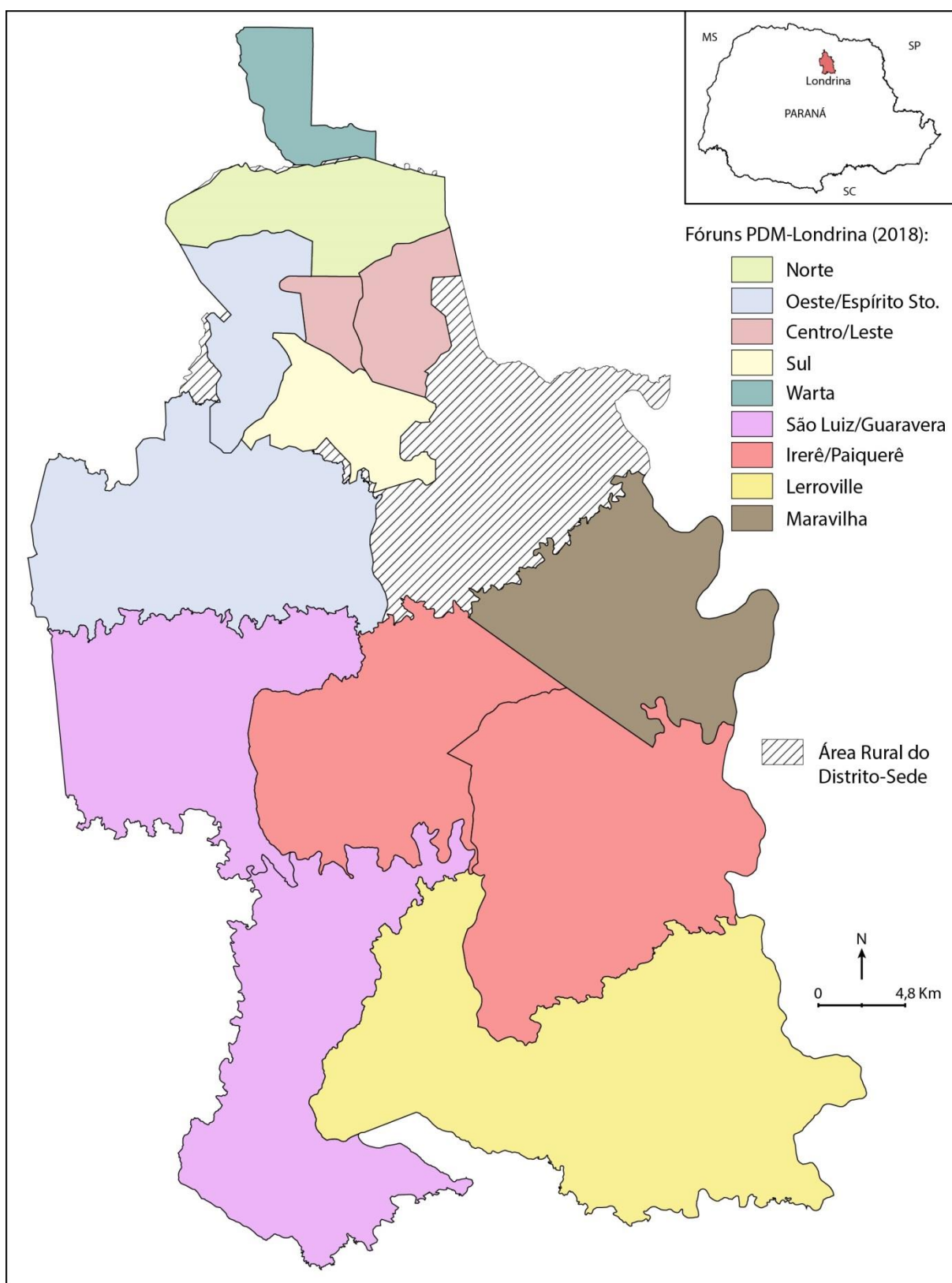
Segundo profissionais do IPPUL, o processo se mostrou intensamente participativo, considerando que elaborou propostas que viabilizassem a contribuição dos mais diversos sujeitos e de todas as regiões do município, em uma proposta inicial democrática e de gestão participativa, ainda que com o desdobramento das atividades alguns setores começassem a demonstrar que por

muitas vezes as relações de poder se sobressaem aos processos de cunho participativo e democrático.

Segundo os docentes que participaram das atividades de todos os fóruns “os trabalhos foram intensos”, foi possível ouvir a população. Embora destacam que a participação tenha sido ínfima, entendem que as questões extremamente relevantes foram abordadas. Segundo as autoras, a própria população justificou a baixa participação devido a não amplitude da divulgação por parte do poder público. Outro fator da não participação ainda se manifestou através de algumas falas percebidas durante o processo, onde se verificou “a percepção de que o Poder Público em última instância não atende as necessidades da população” (Antonello e Veiga, 2019).

Segundo as autoras, a participação da comunidade é um processo em construção, que implica até mesmo em aprender a participar ativamente, onde é preciso haver investimento público e reconhecer a necessidade de maior divulgação, além de realizar mais fóruns populares.

Nos meses de março e abril foram realizados dez (10) Fóruns de Participação nas seguintes regiões e distritos, conforme figura a seguir.

Figura 03: Fóruns de participação nas Regiões do município

Fonte: Antonello e Veiga (2019).

Tabela 2 – Região e data de realização do Primeiro Ciclo de Debates

| Região | Data de realização |
|---|---------------------------|
| Maravilha | 01/03/2018 |
| Irerê / Paiquerê | 06/03/2018 |
| Lerroville | 08/03/2018 |
| Guaravera / São Luiz | 13/03/2018 |
| Região Oeste / Espírito Santo e Patrimônio Regina | 15/03/2018 |
| Região Sul | 20/03/2018 |
| Região Central / Leste | 22/03/2018 |
| Região Norte | 27/03/2018 |
| Warta | 03/04/2018 |
| Paiquerê | 05/04/2018 |

Fonte: IPPUL (2018) Autor: MARQUES, J.V. (2020)

Vale observar que todos os Fóruns foram realizados no período noturno – entre as 19h e 22h – para que a população pudesse se envolver no processo e participar de forma mais efetiva.

Estes eventos foram organizados para a promoção de debates em grupos temáticos acerca de quatro temas estabelecidos previamente: atendimento social, transporte e vias de circulação, economia e meio ambiente e estrutura urbana.

Assim, quatro grupos foram formados para que os temas fossem debatidos, onde se apresentou mapas do município e de cada região em que ocorreram os Fóruns com informações sistematizadas pelo IPPUL sobre as características e aspectos importantes a serem conhecidos e debatidos para que o diagnóstico que compõe o processo de revisão apontasse para a realidade do município, com base na percepção de profissionais e da população participante. Neste sentido, foram dispostas informações sobre condicionantes ambientais definidos em legislação, terrenos ou áreas subutilizadas, limites municipais e urbanos, localização dos fundos de vale, praças, serviços de saúde, educação e assistência social, além dos assentamentos precarizados.

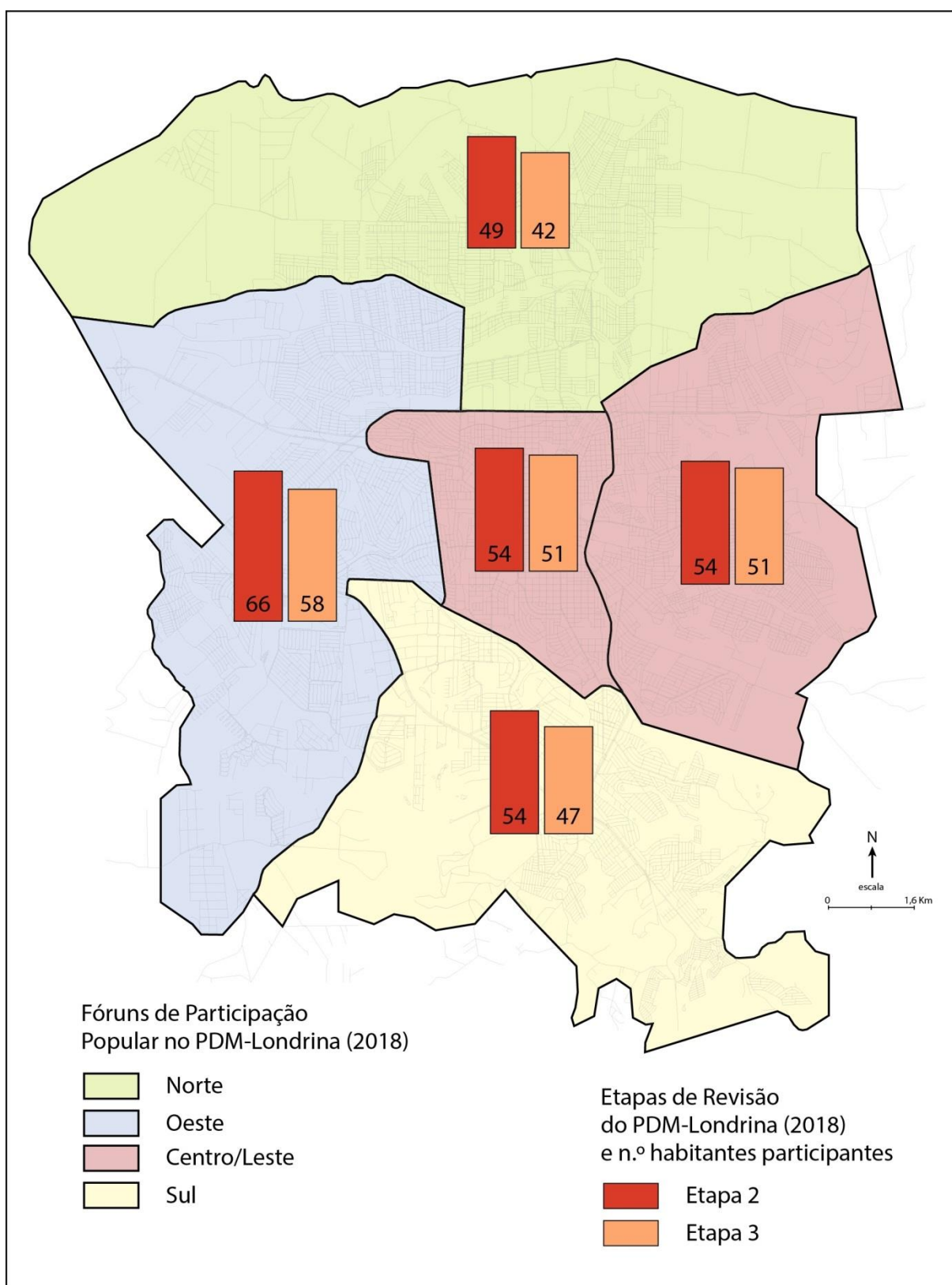
Após a formação dos grupos temáticos e a apresentação dos mapas e dados sistematizados, foram aplicados questionários relacionados a cada um dos quatro temas determinados para orientar o debate e envolver os participantes na

identificação dos problemas e potencialidades de cada região. Realizadas as atividades, se retomou a plenária para que se apresentassem as observações discutidas e indicadas dentro de cada tema, a fim de que todos os envolvidos contribuíssem com o debate proposto.

Segundo relato do IPPUL, ao fim dos dez Fóruns se contabilizou a participação de 427 pessoas, o que inclui representantes da Prefeitura Municipal, da sociedade civil, do Grupo de Cooperação Técnica e do Grupo de Acompanhamento. Vale ressaltar que a participação da sociedade civil se mostrou importante e considerável nesta etapa de discussão dos problemas e potencialidades e da compilação de informações para a elaboração do diagnóstico do município, fundamental à formação das propostas e diretrizes do Plano Diretor.

Na figura a seguir, podemos observar a participação da sociedade civil em cada um dos dez Fóruns realizados.

Figura 04: Participantes presentes no Fóruns – por Região



Fonte: Antonello e Veiga (2019).

Podemos observar que a participação da sociedade civil se deu de forma mais efetiva na Região Oeste e Centro Leste. É interessante ainda apontar que nos três últimos Fóruns não houve participação do Grupo de Cooperação Técnica, conforme dados do IPPUL (2018), um fator relevante ao bom andamento das discussões, considerando que a baixa ou nula participação de qualquer um dos grupos envolvidos pode prejudicar o processo e fazer com que as discussões não evoluam de forma efetivamente participativa, como ocorreram nos Fóruns anteriores.

Vale salientar que este é o grupo composto por representantes dos órgãos públicos e de entidades de classe, responsáveis por contribuir com dados técnicos e materiais da área do desenvolvimento urbano. Neste sentido, percebemos que na etapa prévia ao diagnóstico tais representantes não buscaram participar de forma a contribuir com a composição do diagnóstico, mas posteriormente, conforme as atividades do processo foram se desenvolvendo e as propostas para o ordenamento da cidade foram surgindo, estes passaram a manifestar seus interesses e a participar das etapas finais e determinantes da revisão, conforme iremos apontar posteriormente.

3.3.3 Etapa 3: o Segundo Ciclo de Debates

A terceira etapa da revisão do PDML compreendeu a realização da 4ª Reunião de Qualificação e do Segundo Ciclo de Debates, onde foram realizados outros dez Fóruns de Participação em diversas regiões do município entre os meses de junho e julho de 2018.

Assim, a 4ª Reunião de Qualificação ocorreu em 12 de julho de 2019 e também contou com a participação da Equipe Técnica Municipal, do Grupo de Cooperação Técnica e do Grupo de Acompanhamento. O objetivo era apresentar a proposta de regimento para eleição dos delegados nas Conferências de revisão do PDML, coletar sugestões e aprovar o texto, segundo informa o IPPUL (2018).

Desta forma a minuta de regimento elaborada pelo IPPUL foi lida para que os participantes pudessem apontar possíveis inconsistências ou alterações. Ainda se estabeleceu que o número de delegados deveria se basear no histórico das conferências anteriores e no número de eleitores do município.

Participaram da reunião 29 representantes da ETM, 06 membros do GCT e 18 membros do GA.

Quanto aos Fóruns de Participação, o intuito era discutir com a população os dados coletados pela equipe técnica e debater acerca das informações disponibilizadas, colhendo sugestões e percepções da comunidade sobre a realidade por eles vivenciada. Além da sociedade civil, as três equipes técnicas também deveriam participar de mais esta etapa de debates públicos, a fim de construir percepções coletivas e complexas sobre os problemas e potencialidades das regiões de Londrina.

Assim, nos meses de junho e julho de 2018 os Fóruns foram realizados nas seguintes regiões:

Tabela 3 – Região e data de realização do Segundo Ciclo de Debates

| Região | Data de realização |
|------------------------|---------------------------|
| Região Central / Leste | 11/06/2018 |
| Região Sul | 14/06/2018 |
| Região Oeste | 19/06/2018 |
| Região Norte | 21/06/2018 |
| Warta | 26/06/2018 |
| Espírito Santo | 28/06/2018 |
| Maravilha | 02/07/2018 |
| Irerê / Paiquerê | 05/07/2018 |
| Lerroville | 24/07/2018 |
| Guaravera / São Luiz | 26/07/2018 |

Fonte: IPPUL (2018) Autor: MARQUES, J.V. (2020)

Desta vez, os temas estabelecidos para debate entre os participantes foram: crescimento urbano e imóveis vagos, emprego e habitação, mobilidade urbana e preservação ambiental, infraestrutura e serviços públicos e participação popular, onde foram formados grupos de acordo com os temas elencados para apresentação de dados e mapas sistematizados pelo IPPUL, discussão e elaboração de propostas.

Cerca de 264 pessoas participaram de todos os dez Fóruns, o que inclui representantes da sociedade civil e dos grupos técnicos formados para

acompanhar e contribuir com o processo de revisão. A região que contou com maior participação da sociedade civil foi a Warta – 80 pessoas.

3.3.4 Etapa 4: a Minuta da Lei Geral do Plano Diretor e a gênese dos conflitos

Segundo relatório do IPPUL (2018), nesta última etapa foram definidas propostas que deram origem à Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, o que inclui as macrozonas rurais e urbanas do município e os instrumentos urbanísticos. Para isto, foram realizados os eventos que estavam previsto nesta fase: a Pré-Conferência e a 1ª e 2ª Conferências de revisão do plano diretor.

A Pré-Conferência ocorreu no dia 18 de agosto de 2018, tendo enquanto objetivo principal a eleição dos delegados e suplentes das entidades e da sociedade civil e receber a indicação dos representantes do poder público municipal. Assim, participaram do evento um total de 109 pessoas, o que incluiu os candidatos à função de delegado e todos os outros participantes presentes.

Desta forma, foram eleitos na Pré-Conferência 27 delegados titulares do segmentos dos movimentos populares para um total de 53 vagas disponíveis, 07 delegados do segmento dos trabalhadores e das entidades sindicais de um total de 20 vagas, 14 delegados da área de entidades empresariais de um total de 20 vagas, 08 delegados de entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e de conselhos municipais de um total de 14 vagas, 3 delegados do segmento das ONG'S de um total de 08 vagas. Além disso, foram aprovadas 15 moções na plenária, sendo todas relacionadas ao processo de revisão e sugeridas pelos participantes deste.

Podemos observar que somente metade das vagas para delegados representantes dos movimentos populares foram ocupadas, o que indica uma baixa representatividade e até mesmo um desconhecimento da população acerca da importância da função e de todo o processo de revisão do PDML. Tal fator ainda pode dar ao andamento do processo uma outra dinâmica, considerando que para o jogo de forças estabelecido quando se trata do ordenamento da cidade, a massiva participação popular é elemento fundamental.

Com relação a 1ª Conferência, realizada em 25 de agosto de 2018, tiveram início os trabalhos de credenciamento dos delegados eleitos no evento anterior. Conforme informação do IPPUL (2018), estiveram presentes nesta

Conferência um total de 152 pessoas, somando os delegados presentes e os observadores.

O objetivo era mobilizar e sensibilizar a sociedade local para criar agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas do município, propor o diálogo entre os representantes dos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados ao planejamento municipal e propiciar a participação popular dos mais diversos segmentos sociais com participação direta em entidades e segmentos do poder público em conjunto com a sociedade civil.

Nesta reunião, foram incluídas propostas de diretrizes e estratégias elaboradas pela equipe técnica a partir dos dados levantados nas etapas 2 e 3 da revisão. A seguir, foram formados grupos de debate com representantes de todos os segmentos, divididos para iniciar as discussões sobre as diretrizes e estratégias a partir de três temas: habitação, atendimento social e infraestrutura; emprego, mobilidade e preservação ambiental; e gestão democrática. Além de realizar as discussões, os grupos poderiam apresentar moções relacionadas aos temas debatidos, caso julgassem necessário. Inúmeras moções foram submetidas a análise e aprovação, onde cada grupo de participantes pôde apresentar por escrito as alterações, questionamentos e inclusões que gostariam de realizar dentre as propostas e diretrizes de estratégias.

Quanto a 2ª Conferência, esta foi realizada em duas datas distintas, segundo o IPPUL (2018), visto que não foi possível realizar todas as atividades previstas em uma única data. Assim, a primeira parte do evento ocorreu em 15/09/2018 e a segunda parte no dia 22/09/2018. O objetivo era apresentar e concluir o processo de discussão coletiva da Minuta da Lei Geral do Plano Diretor²⁵, cujo resultado deveria ser encaminhado à Câmara Municipal, ao Ministério Público e ao Conselho Municipal da Cidade.

De acordo com o IPPUL, participaram da primeira parte da Conferência 173 pessoas, entre delegados e outros participantes. Assim, foi realizada a apresentação e leitura da Minuta da Lei Geral, onde se observou que dos 152 artigos do projeto, 97 tiveram destaques ao longo da Conferência, onde estes foram

²⁵ A Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, assim como todas as moções e destaques apresentadas pelos segmentos sociais ao longo do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina estão disponíveis na página oficial do IPPUL, junto ao relatório final da Etapa 4. Nos limitamos aqui a ressaltar apenas o andamento do processo e destacar alguns pontos pertinentes a nossa pesquisa devido a extensão do referido relatório.

apresentados pelos participantes de forma escrita ou verbal e apreciados pela Plenária.

Tamanha quantidade de destaques – ou de moções – reitera uma preocupação dos participantes e dos segmentos da sociedade com as propostas previamente estabelecidas, onde podemos observar que por vezes as manifestações contrárias ao que está sendo determinado tem o objetivo de garantir que o plano diretor faça do município mais democrático e acessível a todos conforme os preceitos legais ou, em contrapartida, tenham o intuito de destacar apenas alterações pontuais favoráveis aos interesses de pequenos grupos.

Seja através das moções apresentadas ao longo das discussões públicas ou de entrevistas aos meios de comunicação local, alguns grupos detentores do poder passaram a disseminar a sua insatisfação com o processo de revisão do PDPML e com os caminhos que o projeto de lei estava tomando, demonstrando que poderiam estabelecer um jogo de forças desigual com os outros segmentos da sociedade civil, considerando que o poder público e seus representantes por muitas vezes formam alianças que vem a fortalecer o poder já estabelecido das classes economicamente favorecidas.

Neste sentido, o aumento da participação dos segmentos empresariais ao longo da etapa final, assim como as demonstrações públicas de insatisfação com os rumos do processo de revisão e da Minuta de Lei que daria origem ao Plano Diretor do município de Londrina somente reforçam que a participação de alguns sujeitos em processos democráticos é fundamental, ao mesmo tempo em que tal participação se dá de forma efetiva no momento em que constatam que seus interesses particulares podem ser prejudicados, quando passam a utilizar diversos meios para garantir que os instrumentos de planejamento, por exemplo, não atendam primordialmente as necessidades e objetivos da maioria dos munícipes.

Como podemos observar, foi durante o segundo semestre do ano de 2018 que se intensificaram os debates e os conflitos em torno do processo de revisão do plano diretor, isto porque foi somente nesta etapa, de finalização da revisão, que alguns grupos empresariais até então pouco participativos – como o SINDUSCON Norte e a Sociedade Rural do Paraná, por exemplo – passaram a questionar o andamento do processo, a qualidade da equipe responsável pelo seu andamento, as diretrizes e propostas elaboradas, dentre outros pontos, em uma demonstração de

insatisfação com o que até então estava sendo discutido e elaborado de forma democrática e participativa.

Sob esta perspectiva, finalizados os trabalhos do ano de 2018, onde se deveria encaminhar a Minuta da Lei para aprovação da Câmara Municipal de Londrina ainda naquele ano, passamos a verificar uma série de estratégias para impedir que o processo fosse concluído, fazendo com que o mesmo se arrastasse ao longo de todo o ano de 2019, conforme apontaremos a seguir.

3.3.5 Os impedimentos à aprovação da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina no ano de 2019

Conforme salientamos anteriormente, o processo de revisão do PDML, que deveria ser concluído ao final do ano de 2018, teve duros ataques, através de críticas e de manifestações públicas contrárias ao trabalho até então desenvolvido, visto que algumas frações de classes passaram a entrar em conflito com o poder público e com os outros segmentos participantes dados o descontentamento com o possível Plano Diretor que poderia ser aprovado em breve.

Desta forma, observamos que as moções apresentadas ao longo das duas últimas conferências, assim como as falas de representantes dos segmentos empresarias à mídia local, poderiam exercer forte influência junto a continuidade do processo, visto que tais frações de classe davam demonstrações de que havia um desigual jogo de forças no município, onde os interesses e objetivos econômicos destas iriam se sobrepor ao que havia sido debatido e proposto de forma democrática e participativa.

Assim, a finalização das etapas previstas para o processo de revisão dentro do prazo em que foram estipuladas não significou que o mesmo aconteceria com relação a fase seguinte. Isto porque, finalizados os trabalhos previstos para as quatro etapas da revisão, o passo seguinte seria encaminhar a Minuta da Lei Geral do Plano Diretor, então discutida e elaborada coletivamente ao longo do ano de 2018, para avaliação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação²⁶ e após, para a

²⁶ Segundo informa a página oficial da Câmara Municipal de Londrina (2020), esta Comissão é composta pelos vereadores José Roque Neto (presidente), Pastor Gerson Araújo (vice-presidente), e por outros três membros: os vereadores Jairo Tamura, Jamil Janene e Péricles Deliberador.

Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente²⁷ e à Comissão de Desenvolvimento Econômico²⁸.

Deste modo, em 20 de dezembro de 2018, a proposta da Lei Geral do Plano Diretor do Município de Londrina – Projeto de Lei Nº 207/2018 – foi encaminhada à Comissão de Justiça, Legislação e Redação. Em fevereiro de 2019 esta Comissão emitiu parecer prévio solicitando que o Projeto de Lei fosse enviado para análise e manifestação das seguintes entidades:

Tabela 4 – Relação de órgãos e entidades que receberam o PL 207/2018 para análise e manifestação

| Entidade | |
|-----------------|--|
| 1. | Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU) |
| 2. | Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação (SMOP) |
| 3. | Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA) |
| 4. | Companhia de Habitação de Londrina (COHAB) |
| 5. | Secretaria Municipal de Ambiente |
| 6. | Conselho Municipal de transparência e Controle Social |
| 7. | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural |
| 8. | Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda do Município de Londrina |
| 9. | Instituto de Desenvolvimento de Londrina (Codel) |
| 10. | Universidade Estadual de Londrina (UEL) |
| 11. | Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR) |
| 12. | Universidade Norte do Paraná (Unopar) |
| 13. | Centro Universitário Filadélfia (Unifil) |
| 14. | Faculdade Cesumar de Londrina (UniCesumar) |
| 15. | Faculdades Londrina |
| 16. | Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) |
| 17. | Faculdade Catuaí |
| 18. | Faculdade Pitágoras |

²⁷ Formam esta Comissão os vereadores: Pastor Gerson Araújo (presidente), Eduardo Tominaga (vice-presidente) e Amauri Cardoso (membro) (LONDRINA, 2020).

²⁸ No site oficial da CML, esta Comissão está atualmente intitulada de Comissão de Desenvolvimento Econômico e Agronegócio, tendo como membros os vereadores Péricles Deliberador (presidente), Emanuel Gomes (vice-presidente) e Felipe Prochet (membro).

19. Universidade Positivo
20. Associação Comercial e Industrial de Londrina (Acil)
21. Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina (CEAL)
22. Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Norte do Paraná (Sinduscon)
23. Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi)
24. Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge)
25. Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)
26. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
27. Rotary Club de Londrina
28. Rotary Club de Londrina Sul
29. Rotary Club de Londrina Sudoeste
30. Rotary Club de Londrina Alvorada
31. Rotary Club de Londrina Cinquentenário
32. Rotary Club de Londrina Nordeste
33. Rotary Club de Londrina Norte
34. Rotary Club de Londrina Universidade
35. Lions Clubs Internacional
36. Observatório de Gestão Pública de Londrina
37. União Municipal das Associações de Moradores de Londrina (Unimol)
38. Sindicato Rural Patronal de Londrina
39. Sindicato Rural de Londrina
40. Sindicato das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações, Pesquisa e de Serviços Contábeis de Londrina e Região (SESCAP)
41. Sindicato do Comércio Varejista de Londrina (Sincoval)
42. Sindicato das Indústrias, Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos do Norte do Paraná (SindMetal)
43. Sociedade Rural do Paraná
44. Colégio de Governadores do Distrito 4710 do Rotary Internacional
45. Conselho de Pastores
46. Mitra Arquidiocesana
47. Conselho Municipal do Ambiente (Consemma)

Além das entidades acima relacionadas, o Projeto de Lei ainda foi enviado ao Executivo Municipal e ao IPPUL para esclarecimentos solicitados pela referida Comissão, segundo informa a Câmara Municipal de Londrina (2019).

Neste sentido, ao longo de todo o mês de fevereiro de 2019, cada uma das entidades participantes do processo recebeu o documento para análise e manifestação favorável ou contrária a aprovação do PL 207/2018. Foi a partir do mês de março do mesmo ano que tiveram início as solicitações de prorrogação por parte de várias entidades, para que tivessem um prazo maior para se manifestarem. Por esta razão, ao longo do primeiro semestre do mesmo ano a aprovação do projeto se arrastou e foi adiada até que as entidades emitissem o seu parecer. A tabela abaixo indica a quantidade de prorrogações solicitadas até o mês de junho de 2019:

Tabela 5 – Prorrogações solicitadas pelas entidades e órgãos no primeiro semestre de 2019 (por mês)

| Mês | Nº de prorrogações solicitadas |
|--------------|---------------------------------------|
| Março | 18 |
| Abril | 09 |
| Maio | 03 |
| Junho | 01 |
| Total | 31 |

Fonte: Londrina (2019). Autor: MARQUES, J.V. (2020)

Verificamos que o maior número de prorrogações solicitadas ocorreu no mês de março, por parte de um número de entidades e órgãos que solicitavam a dilatação do prazo para analisar o Projeto de Lei e emitir parecer. Nos meses seguintes, as solicitações foram caindo, considerando que as prorrogações poderiam ser solicitadas pelo prazo de 30, 45 ou até 90 dias, conforme observamos na página oficial da Câmara Municipal de Londrina (2019).

A partir do mês de julho, conforme as entidades tinham solicitado prorrogações ou já emitido seu parecer, a Comissão responsável pelo andamento do processo solicitou o reenvio do Projeto de Lei ao IPPUL para novos esclarecimentos e ao Fórum Desenvolve Londrina para manifestação. Assim, o PL foi enviado às duas entidades no mês de agosto, sendo que ainda no mesmo mês o Fórum emitiu um

parecer com sugestões e o IPPUL solicitou uma nova prorrogação para realizar os esclarecimentos então solicitados.

Somente no mês de outubro houve o retorno do IPPUL com os esclarecimentos necessários e solicitados anteriormente, onde o Instituto justificou a demora para emitir um parecer dada a complexidade dos questionamentos realizados e a necessidade de novas análises e estudos para sanar as eventuais dúvidas.

No mesmo mês, logo após a emissão do parecer do IPPUL, a Comissão de Justiça, Legislação e Redação também deveria emitir seu parecer definitivo até a data de 23 de outubro de 2019, porém no dia 22 de outubro a Câmara de Vereadores emitiu um requerimento de interrupção de tramitação que teria vigor até o dia 01 de novembro de 2019 (LONDRINA, 2020).

Nesta mesma data, a Comissão realizou uma Reunião Pública na Câmara Municipal de Londrina sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor²⁹. Nesta reunião, os representantes do poder público, assim como os membros das entidades participantes do processo de revisão e o representante do IPPUL, expuseram o andamento da revisão, realizaram esclarecimentos e abriram o espaço para que os participantes pudessem se manifestar.

Na ocasião, a Comissão salientou que não havia procrastinação com relação a tramitação do processo de revisão, mas um cuidado necessário à aprovação da Lei Geral. O IPPUL ainda observou que sempre se prezou pela publicidade e transparência e transparência do processo, onde todos os relatórios das quatro etapas da revisão foram disponibilizados no site oficial do Instituto. Além disso, apontou que grande parte das propostas e das manifestações de parte das entidades encaminhadas após a elaboração da Minuta da Lei Geral diziam respeito as leis específicas do Plano Diretor, e não a Lei Geral, que estava em processo de discussão e tramitação.

Ainda nesta reunião, algumas entidades empresariais, que já haviam demonstrado seu descontentamento com o projeto elaborado e que tentavam prorrogar a tramitação deste até que alguns de seus interesses fossem atendidos,

²⁹ Pudemos acompanhar presencialmente esta Reunião Pública. Por esta razão, o relato sobre esta é a partir da observação realizada na ocasião, visto que não há informações disponíveis ou a ata desta em nenhum site oficial dos órgãos envolvidos, como a CML e o IPPUL. Vale ainda salientar que todos os acontecimentos referentes ao processo de revisão ocorridos no ano de 2019 não estão relatados na página oficial do IPPUL, onde somente constam algumas informações objetivas na página da Câmara Municipal de Londrina.

continuaram a emitir parecer contrário a aprovação da Lei Geral, alegando que o processo não havia decorrido de forma legal, questionando o espaço atribuído às indústrias e a necessidade de revisar as leis específicas do plano diretor antes de aprovar o Projeto de Lei, por exemplo, o que sem dúvida poderia prolongar ainda mais toda a revisão. Em geral, todas as questões colocadas pelas entidades empresariais participantes reiteravam o que já havia sido dito em outras ocasiões e em entrevistas pelos seus representantes, buscando colocar em xeque a legalidade do processo, a qualidade das equipes e instituições responsáveis pela elaboração dos trabalhos de revisão e a desigualdade quanto a sua possibilidade de participação, além de ressaltar o possível retrocesso econômico do município caso suas sugestões não fossem acatadas.

Em contrapartida, o próprio representante do IPPUL presente e representantes da Universidade Estadual de Londrina reiteraram que todos foram igualmente convidados a participar do processo e tiveram a chance de efetivar sua participação em todas as etapas da revisão, além de salientar a importância de se aprovar o novo Plano Diretor com a máxima urgência, considerando que não haviam irregularidades no processo – que se deu de forma transparente e democrática – e que os prazos previamente estabelecidos para aprovação já haviam sido desconsiderados, fazendo com que todo o processo sofresse alterações e interferências que poderiam prejudicar toda a população do município.

Após a realização desta Reunião Pública, a Comissão de Justiça, Legislação e Redação emitiu parecer prévio solicitando a manifestação do Paranacidade e do IPPUL, além de solicitar a realização de uma Audiência Pública no mês de dezembro.

Esta Audiência foi realizada no dia 09 de dezembro de 2019, com a participação dos representantes municipais, de representantes dos órgãos e entidades locais e da população, no intuito de debater as questões pendentes quanto a aprovação do PL 207/2018.

Considerando o atraso para que o projeto fosse aprovado e todos os acontecimentos que originaram tamanha procrastinação, muitos dos participantes manifestaram interesse para que a revisão fosse concluída com a máxima urgência, considerando a necessidade de aprovação para fundamentar o planejamento urbano do município e dar andamento a suas atividades. Em contrapartida, foram expostos posicionamentos contrários à conclusão do processo, onde as questões levantadas

na reunião anterior continuavam a permear as discussões e visavam prolongar a continuidade das atividades.

Assim, muitas propostas de apoio a aprovação do Projeto de Lei foram protocoladas ao fim da Audiência, a fim de que a CML aprovasse o referido projeto em caráter de urgência. Por outro lado, muitas sugestões pontuais também foram encaminhadas à Câmara Municipal, no intuito de sugerir alterações no projeto e levantar novas demandas. Por fim, se deliberou que o Projeto de Lei Geral do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina seria novamente encaminhado a análise da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, que a princípio deveria emitir parecer definitivo até o dia 06 de fevereiro de 2020, o que posteriormente foi prorrogado até o dia 20 do mesmo mês (LONDRINA, 2020).

Neste sentido, podemos observar um considerável atraso com relação aos prazos iniciais para conclusão do processo de revisão. Isto porque inúmeras foram as tentativas de procrastinar a aprovação da Lei e de desqualificar todos os trabalhos realizados, a fim de que interesses pontuais e de algumas minorias se sobressaíssem a todo o trabalho realizado de forma participativa e aos objetivos gerais da população do município de Londrina.

Com isso, todos os conflitos e disputas oriundas do processo de revisão do Plano Diretor somente corroboram o fato de que é possível que instrumentos de gestão democrática e participativa sejam apropriados pelas frações burguesas, que passam a exigir do poder público que seus objetivos sejam colocados enquanto prioridade, ainda que precisem expor suas insatisfações publicamente e comprometer todo o ordenamento de uma cidade, o que indica a viabilidade da apropriação da coisa pública por instituições privadas, processo típico de um Estado que forma alianças perigosas com as minorias detentoras do capital.

3.4 AS FRAÇÕES DE CLASSE NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA: AS EXPRESSÕES DAS RELAÇÕES DE FORÇAS

Até este ponto procuramos discutir e apontar a formação do Estado moderno a partir dos teóricos clássicos, assim como debater sobre o histórico do planejamento urbano e acerca da formação territorial do município de Londrina, a fim de construir uma trajetória teórica que auxiliasse na compreensão desta última etapa

do nosso estudo. Ainda nos dispusemos a descrever a trajetória do planejamento urbano na cidade, desde a composição do seu primeiro plano diretor até a descrição do processo de revisão do plano diretor atualmente em tramitação, considerando que tais elementos também se mostram igualmente fundamentais para que possamos contextualizar e compreender as falas dos sujeitos dispostas a seguir.

As falas aqui transcritas foram proferidas e extraídas de um contexto de disputa e acirramento pela revisão do Plano Diretor, concedidas a mídias locais, como ao *site* de notícias “Portal Paiquerê³⁰” e ao blog de notícias local intitulado “Paçoca com Cebola³¹”. Estes espaços foram abertos para segmentos da sociedade civil organizada se manifestarem em relação ao documento construído, o qual deveria ser submetido a audiência pública na Câmara Municipal de Londrina. As falas extraídas de matérias jornalísticas e de entrevistas disponibilizadas na plataforma digital *Youtube* estão aqui identificadas como “sujeitos A, B, C, D, E”. Além dessas falas, extraímos, por meio da realização da última audiência pública sobre a revisão do Plano Diretor, que também foi disponibilizada para visualização na plataforma digital *Youtube*, ocorrida em dezembro de 2019, a fala de um representante da Universidade Estadual de Londrina, a qual denominamos “sujeito F”, a fim de obter um discurso que poderia se opor as falas dos representantes das entidades de classe e que melhor sustentasse a discussão proposta.

Por último, solicitamos via *e-mail* a um representante do Grupo de Acompanhamento Técnico do processo de revisão do Plano Diretor que nos encaminhasse uma resposta específica sobre a composição deste Grupo e o trabalho desenvolvido, a fim de a contrapor com as alegações e críticas de determinadas entidades classistas acerca da participação de determinados membros e instituições, em especial ao discurso proferido pelo “sujeito A”, conforme iremos expor a seguir. Este último entrevistado está identificado como “sujeito G”. Desta forma, foram

³⁰ O Portal Paiquerê integra a rede de comunicação da Rádio Paiquerê FM do município de Londrina. A emissora entrou no ar no ano de 1957 e a princípio pertencia a um grande grupo de empresários, que tinha como objetivo utilizá-la para fortalecer a campanha política de um candidato a prefeito na década de 1960. Na década de 1970, a emissora chegou a pertencer a outro grupo político, comandado pelo atual senador Alvaro Dias, também sendo utilizada para fins políticos. Atualmente é comandada pelo radialista Ricardo Spinosa e alcança diversos municípios do sul do país.

³¹ O blog de notícias Paçoca com Cebola é produzido pelo jornalista e publicitário Claudio Osti. Teve origem a partir do canal, de mesmo nome, criado no ano de 2010 na plataforma digital *Youtube* e produz conteúdo sobre política, esportes, curiosidades, etc.

compiladas e analisadas, ao todo, sete falas de membros envolvidos no processo de revisão.

Realizados os devidos esclarecimentos, vale salientar que a concepção teórica de Nicos Poulantzas sobre a composição do Estado e a formação de um bloco no poder, composto de frações de classe em posição de dominação política e econômica, se faz atual e primordial ao que objetivamos com esta pesquisa, visto que o Estado que condensa relações de forças e que, majoritariamente, atua em prol destas frações, é o que determina as formas como as relações de poder se materializam nos mais diversos processos democráticos. Este mesmo Estado, dominado pela democracia burguesa, permite que a burguesia manifeste seus interesses e exponha suas insatisfações quando concluem ser necessário, isto é, quando seus objetivos não são atendidos ou seu poder econômico está ameaçado.

Por esta razão, é comum nos depararmos com manifestações públicas das frações de classe nos mais diversos meios de comunicação, que por muitas vezes concedem um espaço considerável para que estas se expressem, trabalhando também a favor dos interesses do capital. Assim, enquanto as frações detentoras do poder constantemente expõem o jogo de forças que permeia o Estado brasileiro sem se preocupar com a repercussão de suas declarações, o mesmo não se pode verificar quando se trata dos interesses da classe trabalhadora, que luta em condições de desigualdade constante, seja nas formas e oportunidades de expressar sua luta, seja nas condições sociais e econômicas do seu cotidiano.

Sob esta perspectiva, Martins (2020) observa que o intenso desenvolvimento tecnológico e a ampliação do acesso à informação poderiam ter potencial para gerar riqueza, saber e poder para as maiorias sociais, visto que por décadas se alimentou a expectativa de que as novas tecnologias, como a internet por exemplo, viriam a gerar uma sociedade mais justa, participativa e horizontal. Assim, a autora afirma que ainda que não se possa perder de vista o viés democratizante dos meios de informação, não se pode esquecer que não há desenvolvimento tecnológico totalmente dissociado do contexto histórico e das relações de poder já existentes. Por isto, aponta que “No momento atual, em que o capitalismo avança sobre toda a vida, as tecnologias têm sido utilizadas para facilitar essa ampliação” (MARTINS, 2020).

Neste sentido, o avanço da tecnologia e os meios de comunicação em geral se desenvolvem em conformidade com a conjuntura histórica e as relações de poder previamente estabelecidas, onde a classe trabalhadora necessita de outras

estratégias, como as plataformas digitais, para tentar alcançar o poder comunicativo das frações burguesas.

Os donos da mídia, de origem nacional ou não, atuaram e seguem atuando a serviço do desenvolvimento capitalista e em defesa de interesses privados. O fato de haver um alto índice de concentração midiática, nos meios tradicionais e também na internet, faz com que a diversidade de ideias e opiniões seja pequena, o que reforça o poder de poucos grupos disseminarem suas visões de mundo. Isso ocorre por meio de uma construção cotidiana, que se processa quando a mídia define quais são e como devem ser abordados os temas relevantes para a discussão coletiva e na forma como apresenta e se coloca diante de demandas da população juntos aos governos (MARTNS, 2020, p. 19).

Sob esta ótica, a disputa pelas formas de expressão sempre se mostrou desigual, considerando que a mídia determina para quais assuntos e para quais sujeitos dará maior espaço e destaque, o que indica a sua posição política em meio as relações de forças existentes.

Por esta razão, ao iniciarmos o processo de pesquisa de entrevistas sobre o processo de revisão do plano diretor de Londrina, observamos que a mídia local atribuiu maior espaço e importância às manifestações de representantes que detém o poder econômico e político na região, como os representantes políticos do poder público municipal e os que representam entidades empresariais. Estes últimos, que se dedicaram a criticar todos os envolvidos na revisão e as propostas elaboradas tiveram mais de uma oportunidade para se expressar e em diferentes meios de comunicação. Em contrapartida, aqueles que possuíam opinião contrária as entidades empresariais e que representavam os interesses populares pouco tiveram – ou não tiveram – a oportunidade de se manifestar através da mídia local, como iremos apontar a seguir.

A fim de exemplificar nossas observações preliminares, iniciaremos destacando alguns trechos de falas de sujeitos envolvidos no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina. Assim, poderemos demonstrar e analisar como se expressou o jogo de forças e as relações de poder vigentes no município quanto a revisão do plano, o que envolve as frações burguesas e o poder público municipal na disputa pelo ordenamento da cidade utilizando as entrevistas veiculadas pela mídia local.

Iniciaremos com a entrevista que teve a participação do ex-presidente do SINDUSCON Norte ao Portal Paiquerê. Esta entidade de classe representa o setor

da indústria da construção civil em todo o norte paranaense, tendo como base territorial cerca de 87 municípios. Considerando sua representatividade, assim como várias outras da região, foi convidada, assim como outras, a participar do processo de revisão do plano diretor de Londrina. Na referida entrevista, intitulada de “Plano Diretor tem viés ideológico e travaria mais Londrina”, tanto o canal de comunicação quanto o entrevistado buscam destacar como o plano diretor que estava sendo elaborado não seria favorável ao município e à população:

“A preocupação maior nossa é que foi alterado todo o histórico que se vinha construindo do plano diretor desde 98 na cidade de Londrina. O plano de 98 que foi substituído pelo de 2008 e agora, vamos dizer assim, que funcionou até 2018, ele seguia uma sistemática de desenvolvimento da cidade com regiões onde poderiam ser feitos prédios, regiões residenciais, de baixa densidade, alta densidade, existia uma diretriz no plano de 2008 de se respeitar e seguir as bacias hidrográficas da cidade, e agora a proposta do IPPUL, que até nos surpreendeu, foi criar macrozonas de desenvolvimento. (...) Pra nós, esse plano diretor do jeito que foi montado, ele vai travar a cidade de Londrina. Mais né? Vai travar um pouco mais a cidade de Londrina, que praticamente a atividade econômica nossa aqui tá... tá precária” (Sujeito A - Portal Paiquerê, 31 de outubro de 2018).

Ao afirmar que o plano diretor a ser aprovado não estava em consonância com o desenvolvimento da cidade e que estava em retrocesso em relação aos planos anteriores, o “Sujeito A” busca apontar que os trabalhos de revisão não foram suficientemente compatíveis com a realidade local e não evoluía quanto a períodos anteriores, salientando que não havia uma proposta coerente, na sua percepção, quanto ao desenvolvimento econômico de Londrina. Além disso, ao afirmar que o plano diretor pode vir a travar o município, coloca à população que consome esta informação que, caso o plano seja aprovado como foi elaborado, poderia se colocar em risco e se comprometer as atividades econômicas de Londrina e da região, o que sem dúvida sensibiliza grande parte daqueles que acessam tal declaração, considerando a preocupação geral e constante com questões relacionadas ao setor econômico. Assim, se torna difícil ao público em geral perceber o que esconde e representa tal declaração, que na verdade busca exercer pressão sobre os órgãos envolvidos no processo de revisão e demonstrar à população que um importante instrumento de planejamento urbano pode prejudicar toda uma maioria, quando na verdade se trata de uma demonstração de insatisfação com as propostas elaboradas e uma preocupação com interesses específicos.

Quando montaram o grupo de acompanhamento do plano diretor, da Universidade Estadual de Londrina, se você pegar o grupo de acompanhamento, tem mais de... tem de dez a quinze membros do departamento de Geografia, e você tem dois membros do departamento de Arquitetura e Urbanismo, sendo que um é ligado ao ConCidades. Então eu vejo que hoje, quem tem a hegemonia do planejamento urbano na cidade de Londrina é o departamento de Geografia da UEL, porque o departamento de Arquitetura e Urbanismo praticamente não participou. A meu ver ele não participou porque existem professores ali que entendem da área de planejamento urbano, mas não vão ficar discutindo com os geógrafos, que na verdade não tem essa prerrogativa de planejamento urbano, e sim de levantamento de dados pra justamente fornecer esses dados para os urbanistas fazerem o trabalho deles. (...) e o pessoal da Geografia a gente sabe que tem orientação de esquerda, foi montado no começo pelo IPPUL dessa maneira o grupo de acompanhamento, então, vamos dizer assim, saiu com esse viés socialista o plano, tanto que se fala em imóveis subutilizados, em três anos depois de notificado o imóvel tem que ser desapropriado ou ele vai ser... tô procurando a palavra aqui... mas ele tem que ser usado pra... pra uma família carente, uma família sem teto. Então assim, você não tá mais garantindo o direito à propriedade na cidade de Londrina, eu não posso ter um imóvel vazio" (Sujeito A – Portal Paiquerê, 31 de outubro de 2018).

Neste ponto, o entrevistado afirma que não houve possibilidade de participação igualitária entre os grupos formados por geógrafos e arquitetos da Universidade Estadual de Londrina, o que pode dar a interpretação de que o processo participativo não foi democrático, ao contrário do que já foi exposto neste estudo anteriormente, quando várias entidades e representantes de diversas áreas foram convidados a participar de todas as atividades propostas.

O sujeito A utiliza da polarização política contemporânea entre a esquerda e a direita e popularizada pela mídia para afirmar que há uma orientação esquerdista em todo o trabalho, sabendo que este argumento pode servir ao seu propósito de colocar em dúvida um processo desenvolvido de forma ampla e participativa e ainda causar repúdio das mais variadas frações de classe e da população quanto ao plano diretor elaborado. Demonstra ainda uma clara preocupação com interesses particulares de uma fração, o que é típico do modo de produção capitalista e predomina o discurso burguês, quando indica que os proprietários de imóveis e terrenos em Londrina serão prejudicados pelas propostas do plano diretor, onde chega a apontar que corre-se o risco de que populações "carentes ou sem-teto" poderão ocupar seus imóveis, o que é inadmissível frente os ditames meritocráticos da elite.

Percebemos que o discurso do sujeito A carrega uma série de preocupações de teor econômico e especificamente empresarial, considerando que representa um grande grupo de investidores e detentores de poder econômico e

político no município e região, o que o leva a expressar livremente e publicamente suas insatisfações com o ordenamento da cidade. O fato das frações encontrarem tamanho espaço para se expressarem é um indicador da predominância de um bloco no poder na estrutura do Estado capitalista, onde as frações de classe concluem que demonstrar publicamente seus interesses e insatisfações pode ser uma medida eficaz para fazer com que as políticas estatais atuem a seu favor, demonstrando o jogo de forças existente entre as classes sociais e o poder público.

Neste sentido, Poulantzas³² (1978), analisando a atuação e o papel de alguns agentes específicos no contingente burguês, como no caso dos empresários, observa que o papel dirigente destes tem relação com o saber que possuem e com a burocracia que dominam, onde assumem formas precisas nas determinações de classe burguesas. Assim, esse lugar objetivo dos empresários nas relações políticas e ideológicas não se reduz a cultura ou ao meio social, mas se concretiza na ideologia específica destes agentes que, sob a forma de racionalidade econômica, de eficiência de rendimentos e de expansão econômica dominam a ideologia burguesa.

Embora os empresários não constituam uma unidade própria de fração de classe, se verifica que este grupo capitalista possui interesses em comum ao mesmo tempo em que trazem a sua especificidade, o que lhes garante um lugar específico e dominante em meio a ideologia burguesa.

Ainda demonstrando sua insatisfação com as diretrizes do novo plano diretor e uma exaltada preocupação com os rumos supostamente ideológicos do plano diretor do município, o sujeito A reitera que

“Não existe a menor chance de aprovar um projeto assim, da maneira que ele foi escrito, isso vai ser um retrocesso, isso vai acabar com a atividade econômica na cidade de Londrina, além de... isso aqui vai virar o caos em termos de discussão de direito à propriedade. Eu acredito que em cinco anos nós vamos ter o MTST pra todo lado aqui na cidade de Londrina invadindo propriedade porque isso é a diretriz do plano. (...) De maneira alguma... eu acho assim, é temerário, é perigoso aprovar essa lei da maneira que ela foi escrita. A nossa sugestão é que seja feito um novo trabalho por técnicos que estão acostumados com a matéria de desenvolvimento do plano diretor. O IPPUL tá trabalhando há dois anos nesse plano diretor, o IPPUL tá

³² (...) Este ou aquele empresário, ou conjunto de empresários, pertence à fração do capital cujo lugar ele ocupa: capital industrial, capital bancário, capital comercial, etc. Em outras palavras, os próprios empresários não possuem uma unidade própria de fração de classe, ao contrário do que sustentam atualmente numerosos analistas, principalmente na França, e que aprofundam uma “unidade sociológica” dos empresários ou “tecnoburocratas” (...) (Poulantzas, 1978, p. 196, grifos do autor).

praticamente parado porque metade da força do IPPUL tá cuidando do plano. Eu acredito que isso gera um trabalho que, na minha opinião, ficou bem aquém do necessário, nós precisamos retomar a atividade da cidade, porque hoje qualquer licença, qualquer alvará, qualquer aprovação de projeto, loteamento, sai de dentro do IPPUL e o IPPUL tá parado. As pessoas estão querendo empreender, estão querendo trabalhar, mas é o IPPUL hoje que trava a cidade” (Sujeito A - Portal Paiquerê, 31 de outubro de 2018).

Além de novamente salientar que não irá admitir a aprovação do plano diretor nos ditames em que foi elaborado, o entrevistado usa de outra estratégia para que o plano seja visto pelo senso comum enquanto perigoso e prejudicial à população de Londrina, e aponta o suposto risco de se ter o MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – por toda a cidade, sabendo que este é um discurso fortemente comprado pela população em geral, considerando a constante criminalização pública do movimento.

Sabemos que as ocupações são as alternativas mais comuns de moradia de grande parte da população urbana de baixa renda e, segundo Maricato (1996), foi a "solução" que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para grande parte dos moradores das grandes cidades. Para ela essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções, sendo ela resultante de um mercado imobiliário excludente e ausências de políticas públicas mais abrangentes, o que deveria conter necessariamente num Plano Diretor.

Assim, ao mesmo tempo em que reforça o suposto perigo de se ter movimentos sociais “invadindo” o município, o discurso do sujeito A ataca os trabalhos e a credibilidade do IPPUL, responsável pela organização e desenvolvimento de todo o processo de revisão. Assim, ao afirmar que o Instituto não é qualificado o suficiente para dar andamento ao processo, ainda credita a este a retração econômica vivenciada pelo município, como se esta retração não fizesse parte de um cenário muito mais amplo – a nível nacional. Desta forma, para garantir que os objetivos de determinada fração sejam retomados e privilegiados, segue proferindo ataques aos mais diversos grupos envolvidos no processo de revisão plano diretor, a fim de desqualificar todo o trabalho e, ao mesmo tempo, escamotear as reais intenções por trás do seu discurso, onde atribui ênfase a outros elementos para chegar a seu objetivo, indicando que as relações de poder determinam o ordenamento de diversos campos.

Sob esta perspectiva, vale apontar o que observa Poulantzas³³ sobre a especificidade dos interesses da classe dominante, onde indica que o poder situa-se ao nível de diversas práticas de classe, conforme existem interesses de classe relacionados ao econômico, ao político e ao ideológico.

Logo, o autor aponta que as relações de poder não se restringem a apenas um dos níveis, onde as práticas das classes e o seu poder de alcance são determinadas pela articulação dos seus interesses as formas de estrutura da formação social.

No final de sua entrevista, o sujeito A mais uma vez questiona as formas de participação e reitera o suposto viés ideológico do plano diretor que estava em processo de revisão:

“(...) eu quando presidente do CMC, eu mandei vários ofícios ao IPPUL dizendo que o CMC não estava participando do processo, não estava sendo chamado ao processo, assim como o Sinduscon, o Secovi, o Clube de engenharia, o Instituto dos arquitetos do Brasil, algumas universidades - que não a UEL - as privadas, e o IPPUL nos disse do jeito que foi montado o grupo de acompanhamento e que seria daquela maneira” (Sujeito A - Portal Paiquerê, 31 de outubro de 2018).

Neste ponto, o entrevistado tenta argumentar que diversas entidades, incluindo a que representava – SINDUSCON – não tiveram a chance de participar das atividades organizadas pelo IPPUL quanto a revisão do plano diretor, quando na verdade todas as entidades por ele mencionadas foram convidadas a participar democraticamente do processo. O fato é que entidades como o SINDUSCON pouco ou nada participaram das primeiras etapas da revisão, conforme apontam os relatórios do IPPUL (2018) começando a participar de forma mais efetiva dos trabalhos somente na etapa final, quando percebem que as propostas e diretrizes elaboradas não condizem com seus interesses. Além disso, o entrevistado salienta que outras instituições de ensino do município também não puderam participar do processo, quando os relatórios indicam que diversas instituições privadas foram convidadas e participaram das etapas da revisão.

³³ (...) as relações de poder não se situam unicamente ao nível político, da mesma maneira que os interesses de classe não se situam unicamente ao nível econômico. As relações entre estes diversos poderes – o seu índice de eficácia, etc. – referem-se à articulação das diversas práticas – interesses – de classe que refletem, de um modo defasado, a articulação das diversas estruturas de uma formação social, de um dos seus estágios ou fases (Poulantzas, 1977, p.109).

No intuito de enriquecer a discussão e contrapor o discurso do sujeito A, em especial com relação as críticas quanto a participação do grupo de trabalho técnico composto por membros do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Londrina, buscou-se a resposta de um representante³⁴ deste grupo e da instituição, que participou ativamente de todo o processo, aqui identificado como “Sujeito G”.

Todas as Universidades de Londrina foram convidadas a auxiliar na construção do Plano Diretor, por meio da composição do grupo de Apoio Técnico oficialmente instituído. A UEL fez uma consulta a todos os docentes com atuação no Planejamento e áreas afins, sendo posteriormente designados por Portaria os que se dispuseram a contribuir. Dentre os indicados do Departamento de Geociências, seis (6) são geógrafos, a saber. Os demais são geólogos. Cabe destacar que pouquíssimos professores atuaram de fato. Do departamento de Geociências, nenhum geólogo e também o Chefe de Departamento, que compunha o grupo, nunca foram à nenhuma reunião e jamais contribuíram de outra forma com os trabalhos da equipe de apoio técnico, situação muito similar com a maioria dos indicados da instituição e das demais (Sujeito G - 16 de abril de 2020).

O entrevistado discorre ainda acerca da proposta inicial da metodologia do processo:

O convênio de cooperação técnica deverá ser feito também junto aos Órgãos Públicos das esferas Estadual, Federal e junto às Entidades Profissionais, de Pesquisa e Conselhos Profissionais de Classe atuantes na área de desenvolvimento urbano para contribuição com dados técnicos, materiais e experiências na atuação especializada, sobretudo na etapa de diagnóstico do município construída (Sujeito G – 16 de abril de 2020).

Assim, o sujeito G destaca que os docentes foram convidados a participar, em especial aqueles que apresentavam condições técnicas e experiência no tema. Sabemos que a instituição possui um corpo docente especializado e com notório saber, com destaque à graduação e à pós-graduação do Departamento de Geografia, composto por grupos de pesquisa, extensão e ensino acerca da temática de planejamento urbano e temas afins. Desta forma, a fala do sujeito G se contrapõe as críticas proferidas pelo sujeito A, ao observar que diversas instituições de ensino e entidades de classe foram igualmente convidadas a participar do processo de revisão,

³⁴ Devido a impossibilidade de realizar a entrevista de forma presencial, encaminhamos via e-mail ao “Sujeito G” a entrevista concedida pelo “Sujeito A” ao Portal Paiquerê, para que nos enviasse uma resposta quanto ao discurso proferido pelo representante do SINDUSCON Norte. O “Sujeito G” nos concedeu sua resposta na data de 16 de abril de 2020.

além de salientar a importância da participação dos profissionais com formação no campo da Geografia, que estavam aptos a compor os grupos de trabalho técnico e contribuíram de forma eficaz e enriquecedora ao andamento das etapas propostas.

Outra entrevista que destacamos aqui foi realizada no mês de março de 2019, desta vez com um representante do poder público municipal, aqui identificado como “Sujeito B”. Neste ponto, podemos observar a atuação do poder público frente às exigências da burguesia e as características do seu discurso político:

“Todo o trabalho de desburocratização interna da prefeitura, informatizando as secretarias, interligando as secretarias, corrigindo a legislação que foi construída ao longo de quase 20 anos que acabou se tornando um obstáculo à agilidade dos processos e procedimentos dentro da... da prefeitura, e o plano diretor corrigir aquelas questões que... e que hoje acabam travando a cidade e que foram construídos no plano diretor de 2015. Ocorreram algumas questões que até não consigo entender... vou dar um exemplo concreto: Avenida Bandeirantes, o que que tem na Avenida Bandeirantes: clínica médica, não é? No plano diretor de 2015 se proibiu clínica médica na Avenida Bandeirantes. O que nós queremos é o que? É valorizar o potencial de cada região. Então se na Avenida Bandeirantes o potencial é clínica médica, é consultório, lá tem que ser permitido o consultório. Nas avenidas de bairros, de conjuntos, tem que ser comércio, pra que lá se instale uma padaria, se instale um comércio, e que nós tenhamos também as áreas industriais destinadas porque ali vai ser a vocação pra que a gente possa atrair grandes indústrias” (Sujeito B - Portal Paiquerê, 20 de março de 2019).

O objetivo da fala do sujeito B é salientar que o plano diretor anterior, assim como a gestão municipal que o antecedeu, não prezava pelo desenvolvimento da cidade, onde questiona e critica as propostas então elaboradas, a fim de sustentar que a revisão do plano, sob a sua gestão, iria prezar pelo pleno desenvolvimento econômico da cidade de Londrina e incentivar a expansão e o que denomina de potencial de cada região. Assim, a ideia é fazer com que a população e as frações dominantes acreditem que a gestão municipal tem enquanto objetivo principal os interesses econômicos de todas as classes.

“(...) nós temos que trazer sim empresas de fora, grandes empresas. Mas mais do que isso, nós temos que valorizar o empresariado local, e é por isso que pra essa valorização nós estamos trabalhando no sentido de construir um plano diretor moderno, eficiente, que pense a cidade de maneira planejada, não é? Desburocratizar a prefeitura, construir uma nova lei de incentivo à industrialização, tudo pra que o nosso empresário que aqui está possa expandir os seus negócios, gerar mais emprego e mais renda” (Sujeito B - Portal Paiquerê, 20 de março de 2019).

Indicando qual é a postura política e econômica do município frente aos objetivos do capital, o entrevistado salienta que as ações públicas devem estar voltadas sumariamente aos grupos empresariais locais, apontando que a elaboração do plano diretor deva estar de acordo com os objetivos econômicos dos que compõem esta fração da burguesia. Assim, observa que as leis e as ações municipais irão facilitar os objetivos de expansão e lucro de determinado grupo, sem deixar de apontar que tais ações visam beneficiar toda a população, por meio da geração de empregos e renda.

Desta forma, seu discurso político, além de acalmar os anseios de todas as classes, visa garantir que há uma preocupação e esforços constantes para que o planejamento de Londrina seja compatível com um desenvolvimento econômico satisfatório, onde se preza pelo incentivo a industrialização, aos interesses empresariais e ao bem estar de toda a população, o que é típico de representantes políticos de caráter populista na busca pela cooptação das classes, em especial da classe média.

Nesse sentido, SOUZA (2017) destaca:

No contexto das quatro grandes classes sociais, divididas internamente entre diversas frações, que marcam a sociedade brasileira contemporânea, a saber: a elite dos proprietários, a classe média e suas frações, a classe trabalhadora semiqualficada e a ralé de novos escravos, a classe social mais estratégica para o padrão de dominação social que foi instaurado no Brasil é a classe média. Ainda que a classe trabalhadora tenha, em diversas fases históricas, forçado os limites estreitos previstos na estratégia excludente que marcou a história política brasileira, para a compreensão do pacto de dominação reacionário que prevaleceu no Brasil de ontem e de hoje é necessário, antes de tudo, compreender o comportamento da classe média (SOUZA, 2017, p. 107).

Deste modo, a classe média e suas frações é a mais suscetível aos discursos populistas – como a do representante do poder público local – e moralizadores, sendo facilmente cooptada pelos interesses e pela dominação burguesa, o que no Brasil tem sido amplamente praticável e perceptível ao longo dos últimos anos. Assim, a classe média entende que seus interesses são compatíveis com o pensamento burguês dos grandes detentores do poder econômico, que constituem a essência da burguesia brasileira, quando na realidade são estrategicamente utilizados para fortalecer a dominação dessa elite.

Analisando as ações e a política de Estado frente aos interesses das frações capitalistas, Poulantzas³⁵ observa que as contradições no seio do bloco no poder atravessam necessariamente a burocracia e o pessoal do Estado. Assim, muito mais do que lidar com um grupo de funcionários e de um grupo unido em torno de uma vontade política, “lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas diversificadas” (POULANTZAS, 2000). Por mais coerentes que estas possam parecer se consideradas de forma isolada, não são menos contraditórias entre si.

Sob esta ótica, o autor nos leva a compreender que as ações de um governo, por mais confusas e incoerentes que possam parecer, são fundamentais para que se mantenha a essência estrutural do Estado, além de necessariamente obedecerem ao movimento das classes e suas demandas, onde se observa a primazia no atendimento aos interesses da classe dominante, conforme observamos na fala do representante público municipal de Londrina.

Questionado pelo repórter sobre as queixas do representante do SINDUSCON Norte – Sujeito A – sobre as supostas inconsistências na revisão do plano diretor de Londrina, o sujeito B afirma:

“Veja... o que que acontece... como é que é construído o plano diretor... existem as conferências né, da qual participam vários segmentos da sociedade. Daí sai um projeto inicial que vem para o Executivo e a gente encaminha para a Câmara de vereadores, nós encaminhamos da maneira que nos foi... que nos foi passado através dos debates que foram realizados nessas conferências. Agora, neste momento na Câmara, que serão debatidos todos esses pontos e eventuais divergências. Agora, o que eu penso, o que entendo, é que a gente tem que construir um plano diretor moderno, não pode mais pensar no benefício pessoal de A, B, C ou D. Nós temos que pensar na cidade de forma planejada” (Sujeito B - Portal Paiquerê, 20 de março de 2019).

Apesar de ressaltar que a revisão foi desenvolvida com a participação de vários segmentos sociais, o entrevistado B busca dar uma resposta que não desagrade a entidade citada, respondendo o questionamento de forma vaga e salientando que a Câmara Municipal irá debater e discutir os pontos levantados, ao mesmo tempo em que afirma que o plano diretor não será construído para atender

³⁵ O fenômeno espantoso, e constante, de reviravoltas da política governamental, feita de acelerações e freadas, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças, não é devido a uma incapacidade de qualquer maneira característica dos representantes e do alto pessoal burguês, mas é a expressão necessária da estrutura do Estado (Poulantzas, 2000, p. 138).

aos interesses de somente uma fração da sociedade, a fim de reiterar que o foco é desenvolver uma cidade bem planejada. Neste sentido, continua com um discurso político intencionalmente propagado para atender as demandas conforme elas se mostram no jogo de forças que constantemente permeia o Estado brasileiro, que tem na figura do representante político a personificação das formas com que se desenvolvem as relações de poder e a manipulação das massas.

O terceiro entrevistado, “Sujeito C”, é o representante da Sociedade Rural do Paraná – SRP – e concedeu entrevista ao Portal Paiquerê no mês de março de 2019. O sujeito C é representante de uma entidade patronal e desenvolve sua fala também nos moldes da crítica do sujeito A quanto a suposta ineficácia do novo plano diretor para o desenvolvimento do município:

“Nós não... não gostamos do plano diretor que está aí, achamos muito ruim. Então, na nossa opinião, tem que fazer outro. Nós temos um levantamento lá... (...) tem inúmeros pontos, mais de setenta pontos... que são irregulares... que são problemáticos sob o ponto de vista jurídico. Então, nós achamos que esse tipo que... que foi proposto é um atraso pra cidade, a cidade vai sentir isso. Uma série de coisas erradas... eu não sou especialista nisso e eu tenho equipe que faça isso. (...) Então, nós não gostamos tá, nós discordamos, acho que isso tem que... fazer outro”
(Sujeito C - Portal Paiquerê, 28 de março de 2019).

Considerando que um dos principais objetivos da entidade é defender as causas relacionadas ao agronegócio, além da força da sua atuação no município e na região, o entrevistado demonstra publicamente sua insatisfação com as propostas do plano diretor, indicando que todo o trabalho até então desenvolvido deve ser descartado, dadas as supostas irregularidades e inconsistências encontradas pela sua equipe. Além disso, também propaga, assim como o “Sujeito A” que caso o novo plano seja aprovado, a cidade irá, inevitavelmente, sofrer um atraso no seu desenvolvimento. Por esta razão, compartilha do mesmo discurso elitista para fazer pressão junto ao poder público, indicando como atuam as frações de classe frente ao jogo de forças estabelecido no controle político e econômico da cidade.

Vale salientar que uma das primeiras metas da entidade, conforme verificado no site oficial da SRP (2020), é manter contato próximo com os representantes políticos municipais, estaduais e federais, visto que se trata de uma associação política classista. Assim, afirmam que a entidade tem o papel de cobrar e questionar o poder público quando necessário, além de fornecer informações precisas e verdadeiras para que suas decisões sejam coerentes. “Para tal contato não importa

orientação política nem partidária, o importante é a solução dos nossos problemas” (SRP, 2020).

Neste sentido, não somente manter contato próximo com os representantes do poder público é fundamental ao atendimento das demandas desta fração, mas também se faz igualmente primordial formar alianças e expressar de maneira contundente seus interesses e insatisfações, quando necessário. Desta forma, ainda que não consigam estabelecer relações de proximidade com prefeitos, governadores e outros representantes políticos, os meios de comunicação poderão exercer o papel de transmitir aos envolvidos a mensagem da burguesia e expor como o Estado condensa as relações de forças.

Por esta razão, Poulantzas (2000) aponta que o estabelecimento da política de Estado em prol do bloco no poder, assim como o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e seu papel organizativo são organicamente ligados as contradições e divisões internas do Estado. Assim, a política estatal é sempre o resultado das contradições inseridas na própria estrutura do Estado, onde compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam de forma específica no interior do Estado “significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe” (POULANTZAS, 2000).

Logo, vemos que o Estado, inevitavelmente, condensa uma relação de forças e assume um papel organizativo em meio as contradições que lhe são inerentes. Assim, se as frações de classe expressam de forma específica no seio do Estado os seus objetivos, este último busca agir de forma a administrar as demandas das classes sociais e as latentes contradições do modo de produção capitalista.

O quarto entrevistado – Sujeito D – representa a Câmara Municipal de Londrina e concedeu a entrevista em junho de 2019. Questionado sobre o parecer e as críticas do SINDUSCON Norte à revisão do plano diretor e sobre o prazo de prorrogação para que outras entidades se manifestassem no ano de 2019 afirma:

(...) “o SINDUSCON... o parecer deles é muito importante pra gente né? Então nós vamos esperar esses que estão pedindo prorrogação, vamos analisar inclusive se vamos conceder novo prazo justamente pra não se estender mais, não é, e vamos sentar com o material que nós temos e analisar pra que rapidamente vá para pauta pelo menos da comissão de Justiça para concluir o trabalho” (Sujeito D - Portal Paiquerê, 18 de junho de 2019).

Percebemos no discurso do sujeito D uma preocupação com o parecer e a opinião da referida entidade acerca do processo, ao afirmar que é muito importante que essa emita um parecer favorável. Deixa claro que, independente do que venha a relatar o SINDUSCON Norte, a opinião de seus representantes deverá ser considerada pelo poder público municipal. Neste sentido, verificamos mais uma demonstração de que as relações de poder estabelecidas entre as frações burguesas e o poder público se fazem presentes em todas as ações e políticas desenvolvidas no interior do Estado, onde a burguesia necessariamente expõe e reivindica que seus objetivos sejam priorizados em detrimento das necessidades e interesses da maioria.

Sob esta ótica, Poulantzas³⁶ (1978) observa que o Estado serve, de forma dominante, aos interesses da fração hegemônica, o que indica que suas ações não compõem uma estratégia coerente, explícita e racional, mas são resultado da relação de forças.

O autor aponta que, em geral, as intervenções estatais não somente correspondem aos interesses da burguesia como também visam a reprodução ampliada do capital, onde não pode estar a serviço exclusivo de apenas uma fração, mas desenvolver suas ações com base na relação de forças que inclui o Estado e todas as frações atuantes neste, a fim de mesclar intervenções políticas e econômicas para manter a hegemonia do bloco no poder, conforme podemos observar no discurso dos representantes do poder público municipais de Londrina.

A quinta entrevista relatada foi concedida pelo representante do IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil – no mês de novembro de 2018 ao blog de notícias local intitulado “Paçoca com Cebola”.

A equipe do blog realizou primeiramente uma entrevista com o então representante do SINDUSCON Norte, que tecia críticas ao teor e conteúdo do plano diretor elaborado, conforme demonstramos na entrevista concedida por este a outro veículo de comunicação local. Em contraponto ao primeiro entrevistado, o blog

³⁶ Assim, as diversas intervenções do Estado, que correspondem aos interesses do capital monopolista, visam ao mesmo tempo à reprodução ampliada do capital, *isto é, do conjunto do capital social*. Dizer, partindo desse ponto de vista, que o Estado está a serviço “exclusivo” dos grandes monopólios, à exclusão então das outras frações burguesas, já é falso. Mas é preciso ir mais além: as intervenções econômica do Estado em favor do capital monopolista não são simples intervenções “técnicas” decorrentes das necessidades da “produção monopolista”, mas, como toda intervenção econômica do Estado, intervenções políticas: elas levam em consideração, em geral, nas suas formas e modalidades concretas, o capital não-monopolista e a necessidade da coesão do bloco no poder (...) (Poulantzas, 1978, p.173-174, grifos do autor).

realizou uma entrevista com um representante de outra entidade, que se colocasse de forma contrária ao discurso e as críticas do primeiro entrevistado, conforme apontaremos a seguir.

Questionado pela equipe de reportagem se o novo plano estaria avançando ou se era pior do que o anterior, o “Sujeito E” afirma:

“Eu vejo ele avançando Claudio (repórter), e... ampliando a discussão e inclusive instrumentalizando o próprio setor que tá reclamando agora uma série de instrumentos urbanos né, que é por exemplo a outorga onerosa, é um grande instrumento pra resolver uma série de coisas no tocante a zoneamento. (...) Eu acho que é primeiro... quando você cria o macrozoneamento, o macrozoneamento ele é uma peça jurídica e vai ser uma peça da lei que está sendo feita que dá mais possibilidade de ter zoneamentos parciais acontecendo, soluções locais né. Como tava falando com você agora há pouco. Então, em grandes áreas que tem uma diferença que muda o zoneamento momentaneamente, que acontece alguma coisa, você já vai evoluir mais né, então já vai ter uma possibilidade da cidade se desenvolver mais homoganeamente” (Sujeito E- Paçoca com Cebola, 03 de novembro de 2018).

Nesta fala, percebemos o entrevistado se contrapondo ao que foi relatado por representantes das entidades classistas, quando afirma que o plano diretor em elaboração propunha avanços quanto ao desenvolvimento da cidade, ao contrário do que afirmaram outras entidades. Assim, o entrevistado indica que os próprios instrumentos urbanísticos do planejamento urbano, como a outorga onerosa, que é um instrumento de concessão do poder público para que os proprietários de terrenos possam construir imóveis mediante o pagamento de uma contrapartida financeira e conforme as regras estabelecidas para o tamanho das construções, já era um dos elementos que garantiria um maior e melhor desenvolvimento urbano.

Em seguida, quando questionado se concordava com a crítica do representante do SINDUSCON Norte quanto a paralização dos trabalhos de revisão para se refazer todo o processo, o sujeito E responde que:

“Não concordo porque o Sinduscon teve cadeira em todo o processo né, então, primeira questão é que é plano diretor participativo né, então por conta do Ministério das Cidades, que a gente nem sabe se vai continuar existindo nesse momento, o plano diretor tem que ser participativo, e ele é dividido em setores da sociedade né, que tem assento, inclusive esses que estão reclamando agora, eles fizeram parte da equipe técnica, tiveram assento na equipe técnica, porque foi um plano diretor feito por um viés de composição de pessoal da seguinte maneira, não foi só o poder público que tava presente, fazendo esse plano diretor né, através do IPPUL e das secretarias né. Mas a sociedade civil, através da... sociedade civil, as entidades né, através da equipe, equipe técnica e a população, através da equipe de

acompanhamento, que tava o próprio CMC, observatório de gestão, os representantes das regiões né, então é um plano que teve, democraticamente, a cadeira pra todos os setores da sociedade” (Sujeito E- Paçoca com Cebola, 03 de novembro de 2018).

Já havíamos sinalizado anteriormente, quando analisamos as falas do primeiro entrevistado, que os próprios documentos produzidos pelo IPPUL e disponibilizados em sua página oficial contradiziam suas críticas quanto as possibilidades e formas de participação do processo de revisão do plano diretor. Desta vez é um representante de uma entidade que esteve presente em várias atividades da revisão do plano quem também salienta que diversas entidades foram convidadas a participar democraticamente do processo, onde inclusive se possibilitou que o SINDUSCON Norte tivesse representantes compondo a equipe técnica responsável por acompanhar e contribuir com os trabalhos e discussões.

Quanto a possibilidade de se travar o desenvolvimento de Londrina caso o plano diretor fosse aprovado, conforme afirmaram os membros do SINDUSCON Norte e da Sociedade Rural do Paraná, o entrevistado observa:

“Eu acho que pelo contrário. Como a gente cria áreas de análise né, pra gente descobrir essa homogeneidade, então essa colcha de retalho que tá aí, que tá ao longo dos anos né... eu vejo com estranheza o grupo se pronunciar desse jeito, porque eles mesmos acompanharam durante muito tempo a feitura dessa colcha de retalhos né? A inovação desse plano, quando usa as macrozonas né, é pra entender como zonas de homogeneidade né, e daí nessas zonas de homogeneidade serem feitos planejamentos futuros, duplicações de vias, equipamentos como pontilhões né, que atendem grandes regiões, são grandes equipamentos urbanos que atendem grandes regiões. Então, é essa visão que tá chegando, com o meu ponto de vista, esse macrozoneamento que é o que está causando mais estranheza no momento né, então que difere um pouco o nosso zoneamento que vinha, mais pressionado né, em regiões mais localizadas, então acho que é buscar essa radiografia de Londrina né, o que tá aqui, uma radiografia feita ao longo do processo do plano diretor” (Sujeito E - Paçoca com Cebola, 03 de novembro de 2018).

O entrevistado novamente se contrapõe ao que foi criticado por meio das falas anteriores de outros entrevistados, chegando a afirmar que considera estranho tal posicionamento quanto ao desenvolvimento de Londrina. Ainda salienta que é justamente a análise das atividades do município e o desenvolvimento de áreas de forma mais homogênea o que pode garantir um ordenamento mais coerente com o seu perfil, o que foi realizado com base nos trabalhos de pesquisa e debate do processo de revisão.

Destaca-se aqui, por fim, a fala proferida pela docente do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Londrina (Sujeito F) na última Audiência Pública de revisão do plano diretor do município de Londrina, realizada em 09 de dezembro de 2019.

Dentre tantas falas proferidas nesta audiência, esta sintetiza e reitera todo o processo democrático e participativo desenvolvido em todas as etapas do processo de revisão, contestando as críticas de setores empresariais que ainda naquele momento tentavam prolongar a aprovação do plano diretor, questionando sua legalidade e os avanços das propostas.

“(…) eu venho aqui falar primeiro em nome da segurança jurídica e em segundo lugar eu venho falar em nome do Estado de direito. Nós tivemos em fevereiro de 2017, eu imagino, depois o Roberto (presidente do IPPUL) poderá explicar, que nós na universidade recebemos um ofício que nós deveríamos... estávamos sendo convidados a compor a equipe de apoio técnico de elaboração do plano diretor. Todas as universidades receberam esse mesmo convite, mais 23 entidades de classe, entre as quais hoje estão aqui se posicionando que não foram ouvidas no processo. Mais 19 equipes, que são da equipe técnica, que são as secretarias, os órgãos da prefeitura municipal. Mais 27 órgãos da administração federal e estadual foram convidados para juntos construir isto que é hoje a lei geral do plano diretor de Londrina” (Sujeito F - Câmara Municipal de Londrina (*Youtube*), 09 de dezembro de 2019).

O sujeito inicia sua fala apontando a importância de se prezar pela segurança jurídica e pelo Estado de direito, fundamentais para assegurar a legalidade e o respeito as decisões democráticas. Com isso, salienta que todas as instituições de ensino e as mais variadas entidades do município foram convidadas a participar do processo de revisão ainda no início dos trabalhos, em fevereiro de 2017, o que garantia que todos poderiam participar das etapas da revisão. Assim, se algumas entidades alegavam que não foram ouvidas ao longo do processo, não somente o testemunho dos participantes poderia contestar tal afirmação, como todos os documentos disponibilizados pelo IPPUL indicavam que os princípios da participação e da democratização dos instrumentos de gestão pública seriam preservados e priorizados.

“Não me parece razoável, não me parece honesto, não me parece seguro que a esse momento, passados dois anos de um processo que se iniciou com voluntariado de todas as entidades, de todas as pessoas, com voluntariado de pessoas que saíram da zona rural para as audiências públicas e não tinham almoço, porque não foi gasto um real com alimentação para as

peças” (Sujeito F - Câmara Municipal de Londrina (*Youtube*), 09 de dezembro de 2019).

Neste ponto, a representante aponta que é incoerente, passados dois anos do início do processo, algumas entidades alegarem que não tiveram a oportunidade de participar das etapas da revisão, quando tiveram a oportunidade de enviarem seus representantes. Além disso, tais alegações ainda desconsideram que nos momentos de participação, muitas populações que não tinham a adequada acessibilidade e condições objetivas para tanto, realizaram inúmeros esforços, ao contrário de muitas entidades locais, para desenvolver o exercício da participação popular, que em nenhum momento foi promovido ou facilitado pelo poder público municipal.

Neste sentido, Gohn³⁷ (2003), observando o cenário de conflito e tensões em que se inserem os atores sociais na participação popular, indica a conquista de espaços construídos por setores organizados da sociedade civil.

A autora indica que estes aspectos são mais perceptíveis a nível local, onde os atores sociais se relacionam diretamente e reconfiguram as formas e culturas políticas tradicionais, permeadas pelo patrimonialismo e pelo clientelismo. Por esta razão, tornar a participação de diversos sujeitos mais efetiva por meio da promoção e incentivo desta, por muitas vezes se torna responsabilidade da própria população, onde o poder público se exime da tarefa, a fim de que os espaços participativos existam, mas sejam acessíveis apenas a aqueles que desfrutem de condições para acessá-los, conforme se aponta na fala acima.

Por fim, o sujeito reitera que se respeitem os processos e as decisões tomadas coletivamente, cobrando compromisso do poder público:

“Nós estamos, portanto, falando da necessidade de que se respeite essa legalidade, esse processo totalmente legítimo, democrático e legal. Se há óbices pro plano diretor da forma como ele tá apresentado, isso foi pactuado coletivamente nas audiências públicas. Aquele era o momento! Esse é o momento de aprovação e de correção de eventuais detalhes nas leis específicas. Portanto, eu espero que os vereadores dessa casa,

³⁷ Por um lado, os espaços construídos pelo público não-estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meios de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições de participação, (...) os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres (Gohn, 2003, p.39).

comprometidos que são com a população que os elegeram né? Que deixe esse legado pra Londrina, uma lei geral que pelos próximos dez anos pensa com responsabilidade a gestão do espaço territorial municipal” (Sujeito F - Câmara Municipal de Londrina (*Youtube*), 09 de dezembro de 2019).

Observa-se que todas as propostas elaboradas são fruto de discussões e de um pacto coletivo, onde as entidades empresariais e todos outros participantes tiveram a possibilidade de presenciar os debates e apresentar suas demandas, o que deveria ter sido feito nas etapas anteriores da revisão, caso se interessassem em participar. Porém, somente quando o projeto de lei passou a tramitar na Câmara Municipal de Londrina é que alguns setores passaram a usar de estratégias e da participação para prolongar a aprovação do plano diretor, onde a participante salienta que o poder público tem a obrigação e o compromisso de dar continuidade ao processo que se deu de forma legal e democrática.

Vale aqui ressaltar que nesta Audiência Pública, a Câmara de Vereadores concedeu ao representante do SINDUSCON Norte a oportunidade de se manifestar por vinte minutos³⁸, para que pudesse apontar suas insatisfações com o projeto de lei e realizar novas sugestões ao plano diretor, o que incluía a revisão das leis específicas antes que se aprovasse o projeto de lei geral. Tal sugestão, caso acatada, faria com que ao longo de todo o ano de 2020 a aprovação da lei geral fosse suspensa até que se revisassem as leis específicas, objeto de maior interesse das entidades empresariais e classistas.

Sob esta perspectiva, são as relações de poder e o jogo de forças instaurado no âmbito local que determinam as ações do poder público e das frações de classe, que se manifestam conforme encontram condições políticas para tal e de acordo com a capacidade das outras frações e das classes dominadas de realizarem o mesmo.

Por esta razão, Poulantzas³⁹ (2000) aponta que o poder de uma classe significa, a princípio, seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e

³⁸ A fala do representante do Sinduscon Norte, assim como toda a Audiência Pública realizada em 09 de dezembro de 2019 está disponível na página da Câmara Municipal de Londrina na plataforma digital *Youtube*: <https://www.youtube.com/watch?v=oezqjBODIIM>

³⁹ O lugar de cada classe, portanto seu poder, é delimitado, ou seja ao mesmo tempo designado e delimitado, pelo lugar das outras classes. O poder não é portanto uma qualidade imanente a uma classe em si no sentido de uma reunião de agentes, mas depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados por tais ou quais agentes. Mais particularmente o poder político, cujo referencial é fundamentalmente o Estado, relaciona-se com a organização de poder de uma classe e a posição de classe na conjuntura (entre outros fatores, organização em partido), com as relações de classes constituídas como forças sociais, logo com um campo estratégico propriamente falando. O

ideológicas, lugar este que recobre as práticas das classes em luta, isto é, as relações desiguais de subordinação/dominação das classes estabelecidas na divisão social do trabalho, o que consiste desde então as relações de poder.

Ao representar “a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classes” o autor diz que o Estado expressa prioritariamente em suas políticas, forma e estrutura, os interesses dos grupos dominantes. No Estado capitalista evidenciam-se as tensões entre a defesa dos interesses das classes dominantes e dominadas, pois expressa um campo de forças, a disputa pelo poder, no qual a defesa dos interesses privados apropria-se da esfera pública, gerando tensões.

Sob esta perspectiva, uma determinada fração de classe somente pode manifestar e concretizar seus objetivos econômicos e políticos caso detenha poder para tal e possua uma posição superior frente a classe oposta, onde o Estado e o poder público são as peças fundamentais para que as frações burguesas exerçam sua dominação e desenvolvam suas estratégias.

Neste sentido, as construções teóricas de Nicos Poulantzas foram essenciais para que pudéssemos compreender como se estabelecem as relações de poder e o jogo de forças no seio do Estado, principalmente quando se trata da hegemonia no campo dos instrumentos urbanísticos, o que procuramos ressaltar ao longo do nosso estudo.

Os discursos dos sujeitos participantes do processo de revisão nos indicaram um campo de tensão permanente quando se trata de determinar os rumos econômicos de determinado território, onde cada fração de classe utiliza de variadas estratégias para que seus interesses sejam priorizados, em detrimento da vontade geral das classes dominadas e do efetivo e justo desenvolvimento territorial.

Assim, o processo de revisão do Plano Diretor de Londrina indicou que este campo de tensão presente no município é permeado por forças sociais, políticas e econômicas desiguais, onde a elite demonstra seu poder e confirma o quanto o Estado brasileiro constantemente concede à burguesia um papel determinante quanto ao desenvolvimento das políticas econômicas dos seus estados

poder político de uma classe, sua capacidade de concretizar seus interesses políticos, depende não apenas de seu lugar (de sua determinação) de classe em relação às outras, mas também de sua posição e estratégia diante delas, o que denominei como estratégia do adversário (Poulantzas, 2000, p. 149).

e municípios, restando à classe trabalhadora criar estratégias de sobrevivência frente ao acirramento das contradições do modo de produção capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração do Estado capitalista, caracterizado pela primazia do avanço econômico em conjunto com a dominação da burguesia, atribui a gênese e desenvolvimento das cidades brasileiras aspectos típicos deste modo de produção, onde se verificam constantes e crescentes contrastes sociais, políticos e econômicos, fazendo com as ações estatais sejam construídas para abrigar e amenizar as contradições inerentes às desigualdades que permeiam o cotidiano das populações.

Assim, o Estado é o responsável por administrar e organizar os interesses das classes, o que significa que necessariamente irá desenvolver ações que abarquem os interesses da elite e da classe trabalhadora, a fim de dar andamento aos objetivos do capitalismo e conciliar as demandas que se contrapõem.

Logo, consideramos que o Estado, além de ser o chamado comitê da burguesia, como afirmava Marx, contém e condensa relações de forças, onde as frações de classe, que constituem o bloco no poder, determinam e compõem o jogo de forças que envolve o poder público e a classe trabalhadora. Desta forma, as disputas pelo poder econômico podem ser verificadas nas mais diversas instâncias, aparelhos estatais e nas políticas públicas, onde os detentores do capital estabelecem um jogo de forças para que seus interesses sejam priorizados pelo Estado.

Neste sentido, o desenvolvimento das cidades é marcado pelas políticas do Estado burguês. Com a gênese do planejamento urbano, se verificou a necessidade de constituir cidades com uma administração pública mais eficiente e coerente com o desenvolvimento do capitalismo e a necessidade de seus habitantes. Assim, se iniciou a busca por instrumentos de gestão urbana que pudessem incluir os anseios das frações burguesas ao mesmo tempo em que não se deixasse de lado as necessidades populares. Ainda que o histórico e o caráter das políticas públicas e das ações estatais venham a confirmar a primazia pelo lucro e o uso de tais políticas para acalmar as massas, não se pode negar que houveram avanços quanto a democratização da participação popular e dos instrumentos da política urbana, no intuito de que as cidades se tornasse menos injustas quanto ao acesso e desenvolvimento de políticas e serviços.

Ainda assim, sabemos que o objetivo do Estado e das frações capitalistas é reservar à classe trabalhadora a porção mais desprovida de estrutura e

com menor investimento estético, o que é parte do jogo de forças estabelecido na sociedade quando se trata das disputas pelo espaço urbano e pelo poder econômico.

Por esta razão, é comum que as cidades tenham se formado e crescido conforme as massas populares e a elite se estabeleceram no território brasileiro, onde constatamos que cidades como Londrina, por exemplo, são caracterizadas, em geral, pela localização territorial de cada parte da população, o que é parte do preceito estético, elitista e segregador do espaço urbano.

Se o Estado e os objetivos das frações burguesas determinam o ordenamento das cidades, torna-se comum que os instrumentos de gestão urbana sejam objetos de disputa entre as classes, como no caso dos planos diretores. Por ser tão importante e determinante ao desenvolvimento urbano, o plano diretor abriga conflitos e interesses contraditórios, onde cada fração burguesa e todos os envolvidos irão não somente demonstrar seus objetivos, mas utilizar as mais variadas estratégias para ganhar corpo na relação de forças que se faz presente na ossatura do Estado.

Por isto observamos que a formação da cidade de Londrina foi baseada em uma negociação entre Estado e a burguesia, para que o território ganhasse investimentos dos proprietários de terras e determinasse como e quem poderia ocupar as terras londrinenses. A sua formação territorial já dava indícios da segregação social que se instauraria na cidade, assim como determinava como as frações burguesas detinham um poder econômico e político em relação aos governantes.

Quanto ao planejamento urbano do município, expusemos que os planos diretores elaborados ao longo das últimas décadas demoraram a se mostrar efetivos e participativos, considerando que o primeiro deles foi formulado apenas na década de 1960 e perdurou até os anos 1990, quando os planos diretores começaram a ser percebidos enquanto parte essencial do planejamento dos municípios.

Vale ainda salientar que foi somente com a entrada dos anos 2000, com o Estatuto da Cidade, que os planos diretores adquirem maior peso e dedicação por parte dos setores da sociedade e do poder público. Em Londrina, desde que os planos passaram a ser formulados e discutidos de forma participativa, se verificou que as disputas pela cidade se dariam sempre de forma acirrada e desigual, considerando o constante favorecimento de determinadas frações classistas em detrimento dos interesses da população em geral. Assim, quando se trata da formulação de instrumentos de gestão do espaço urbano, as frações elitistas se posicionam e se

expressam publicamente a fim de garantir que seus objetivos econômicos sejam priorizados, conforme observamos nos processos de elaboração dos planos diretores de Londrina a partir da revisão de 2008, por exemplo.

Logo, a revisão que compreende o período 2018-2028 foi fundamental para sinalizar que as disputas entre as classes sociais se mostram conforme os interesses entram em jogo. Por se tratar de um importante instrumento de gestão das cidades, o plano diretor do município de Londrina e as relações de forças que se originaram a partir das etapas de sua revisão, nos mostraram inúmeros exemplos de como as frações se expressam e posicionam frente aos meios de comunicação e ao poder público no que tange a defesa e garantia da detenção do poder político e econômico.

Não é à toa que atualmente ainda seja comum e até naturalizado que a burguesia demonstre suas insatisfações e interesses publicamente, visto que o histórico da formação do Estado brasileiro garantiu que as elites estivessem a frente do poder, seja de forma direta ou indireta. E assim o fazem quando se trata de defender o que julgam necessário à manutenção da sua posição econômica, conforme verificamos nos discursos dos entrevistados analisados anteriormente. Não importa se hoje a participação popular seja legalizada e garantida por lei, se os instrumentos de gestão sejam obrigatoriamente democratizados ou se há garantia legal da transparência e publicidade das decisões políticas. As frações burguesas, a depender dos representantes políticos eleitos, sempre encontrarão maneiras de expressar e exigir o atendimento de suas demandas, ainda que encontrem uma conjuntura política menos favorável para tal, o que não é o caso da configuração contemporânea.

Assim, processos como o de revisão do plano diretor do município de Londrina, nos dão indicativos das disputas pelo ordenamento da cidade que têm origem na sua própria formação, onde o poder público já atuava em favorecimento da elite burguesa e desconsiderava as demandas da maioria da população. As relações de forças, assim como a formação do bloco no poder são fundamentais para que se garanta a continuidade do poder e da dominação de uma classe em detrimento de outra.

As etapas do processo de revisão, assim como as entrevistas concedidas pelos participantes, sintetizaram e representaram o cenário de crescente disputa pela dominação e poder, caracterizando as relações de forças presentes no Estado brasileiro e perceptíveis a nível local, quando as frações burguesas –

compostas por entidades empresariais como a Sociedade Rural do Paraná e o Sinduscon Norte, por exemplo – demonstraram sua capacidade de utilizar estratégias que direcionassem o plano diretor a suas exigências.

Quando estas frações optam por estabelecer uma disputa pelo poder, estão inevitavelmente lutando em condição de superioridade com relação aos possíveis adversários. Isto porque não somente o Estado, mas os seus aparelhos, como a imprensa, irão desenvolver um papel de apoio e sustentação dos interesses burgueses, conforme verificamos em nossas análises anteriormente. Neste sentido, é comum identificarmos uma atenção e uma cobertura jornalística voltada aos representantes das frações de classe burguesas, enquanto o lado oposto raramente – ou nunca – poderá se expressar e lutar em condição de igualdade em relação a classe oposta, considerando que até mesmo os meios para que possam se expressar são cooptados pelas relações de poder.

O mesmo se verifica quanto aos processos participativos, onde o Estado e as instituições, por determinações legais, devem promover e atuar para que os processos que envolvem ações de interesse público sejam democráticos e amplamente participativos, o que não garante que tal participação popular será efetiva, facilitada ou até mesmo igualitária com relação a participação de outros atores sociais, conforme também indicamos ao longo das nossas análises.

No processo de revisão do plano diretor de Londrina, identificamos que a participação popular foi inviabilizada ao longo das etapas, o que justifica o baixo envolvimento da classe trabalhadora e aponta as dificuldades enfrentadas por esta, visto que o poder público poderia fomentar e facilitar a participação popular, mas os habitantes de Londrina e da região foram desestimulados e até mesmo impedidos de participar de forma mais efetiva do processo dada a dificuldade de acesso aos debates e etapas participativas.

Vale ainda ressaltar que a não conclusão da revisão até a finalização desta pesquisa – em fevereiro de 2020 – e os impedimentos à aprovação da lei que institui o plano diretor no município revela não somente o peso das relações de poder que permeiam as relações entre as classes e o poder público mas ainda indicam que não há perspectiva de finalização dos trabalhos e implementação deste plano diretor. Isto porque as sessões presenciais e coletivas na Câmara de Vereadores do município de Londrina foram suspensas no mês de março deste mesmo ano devido a crise de saúde pública desencadeada com a pandemia que teve origem com o vírus Covid-19.

Este fator, além de impedir e atrasar ainda mais o andamento do processo, impede ainda a participação popular, que já vinha ocorrendo minimamente nas etapas anteriores. Considerando que com a chegada da pandemia no Brasil as sessões e reuniões públicas passaram a ser realizadas de forma remota e via internet, a divulgação destas, assim como a possibilidade de participação das classes populares se torna cada vez mais esporádica e dificultada.

Sob esta perspectiva, corre-se o risco de que as decisões democráticas sejam substituídas pelo autoritarismo e por manobras que visem beneficiar somente as elites burguesas, o que faz do plano diretor objeto de concretização dos interesses das frações de classe envolvidas no processo, visto que a nova conjuntura social, política e econômica ocasionada pela pandemia somente beneficia uma pequena parcela da população nos mais variados aspectos da vida em sociedade, onde as desigualdades se acentuam em diversos níveis e são inclusive fomentadas pelo poder público federal.

Neste sentido, ainda que a participação popular seja fundamental, não podemos afirmar que as decisões democráticas serão respeitadas, já que acompanhamos ao longo da revisão do plano diretor que inúmeras estratégias foram colocadas em prática por diversas entidades e pelo poder público municipal para que as propostas elaboradas quanto ao desenvolvimento urbano fossem condizentes com os interesses dos detentores do poder econômico, situação que pode ser agravada dado novo contexto social em que estamos inseridos e que afeta fortemente as relações sociais e de poder.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iplanrio/Jorge Zahar Editor, 1988.

AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção social do espaço urbano em Londrina / PR: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente: 2011.

ANTONELLO T. I.; VEIGA A. As formas de participação da sociedade: o desafio da experiência participativa na revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina – PR – 2018. In: **III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos**. Anais do evento. Londrina, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra. n.91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 05 set. 2019.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, p.71-90.

BORTOLOTTI, João Baptista. **Planejar é preciso: memórias do planejamento urbano de Londrina**. Londrina: Midiograf, 2007.

BRAGUETO, Claudio Roberto. O comportamento territorial do Norte do Paraná como frente de expansão e frente pioneira. In: **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico – Volume 2**. Fresca, Tânia M., Carvalho, Márcia Siqueira de (orgs.) Londrina: Edições Humanidades, 2007.

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

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição atualizada. Brasília: Senado Federal, 2019.

_____. **Lei 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 Nov 2018.

_____. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. **Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA (Youtube). **Revisa Plano Diretor do Município de Londrina – Audiência pública Projeto de lei nº 207/2018**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oezqjBODIIM>>. Acesso em: 19 dez 2019.

COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.

DI SARNO, Daniela C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Monoele, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2002.

FOLHA DE LONDRINA. **CMC reforça necessidade de novo conselho ser técnico**. 15 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/cmc-reforca-necessidade-de-novo-conselho-ser-tecnico-1002521.html>>.

_____. **IPPUL apresenta cronograma da revisão do Plano Diretor**. 10 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/ippul-apresenta-cronograma-da-revisao-do-plano-diretor-992949.html>> Acesso em 11 fev 2020.

FORTI, Reginaldo. **Marxismo e urbanismo capitalista: textos críticos**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

FRESCA, Tânia Maria. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia (Londrina)** v. 16, n. 2, p. 143-166. jul./dez. 2007.

_____. A centralidade de Londrina – PR na rede urbana brasileira: de centro regional ao nível submetropolitano. **Revista Geografar**. Curitiba, v.9, n.2, p.121-145, dez./2014.

_____. A estruturação da rede urbana do Norte do Paraná. In: **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico – Volume 2**. Fresca, Tânia M., Carvalho, Márcia Siqueira de (orgs.) Londrina: Edições Humanidades, 2007.

FRESCA, Tânia Maria e OLIVEIRA, Edilson L. Sessenta anos de verticalização em Londrina/PR. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. v.11, n.16, p. 85-121. jul-dez. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOHN, M. G. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1996.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. O Estado. Disponível em: http://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/07/11_ga.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **O Estado e a revolução**. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2007.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, Celso Fernandes, ALVARO, André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>> Acesso em: 25 Nov. 2018.

LOJKINE, Jean. O papel do Estado na urbanização capitalista. In: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**: textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 15-51.

LONDRINA. **Câmara Municipal de Londrina**. Parecer prévio ao projeto de lei nº 207/2018, 2019. Disponível em: <<https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>>. Acesso em 06 fev. 2020.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina**. Evolução da mancha urbana. Plano Diretor do Município de Londrina – Revisão 2018/2028 – Etapa 2. 2018. Disponível em: <<http://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina**. Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Final da Etapa 1, 2017. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina**. Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Parcial nº 1, Etapa 2, 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina**. Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Parcial nº 2, Etapa 2, 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.** Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Parcial nº 1, Etapa 3, 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.** Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Parcial nº 2, Etapa 3, 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.** Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Relatório Final da Etapa 4. Minuta da Lei Geral. 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. IPPUL. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.** Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML. Revisão 2018-2028. Síntese do Plano Diretor de 2008. Relatório final da etapa 2, 2018. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_2-CADERNO_1_SINTESE_DO_PLANO_DIRETOR_DE_2008.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. **Prefeitura Municipal de Londrina.** Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML – Leitura do PD 98. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano_diretor_participativo1/proposta_do_plano_diretor_1998.pdf> Acesso em: 08 de fev. 2020.

_____. **Portal da Prefeitura de Londrina.** Londrina em dados 2019 (ano base 2018). Disponível em <<https://www.londrina.pr.gov.br/londrina-em-dados-2018-ano-base-2017>> Acesso em 08 de fev 2020.

_____. **Prefeitura Municipal de Londrina.** Perfil de Londrina 2019. Disponível em: <https://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=31811&Itemid=2048> Acesso em 09 fev 2020.

_____. **Prefeitura Municipal de Londrina.** Lei Nº 10.637. Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML 2008. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano_diretor_participativo1/lei10637_0810.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2003

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos & Maricato, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Helena. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. 1ª ed. – São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

MATTOS, Crisvaldo Miranda de, e ANTONIAZZI, Maria Terezinha Hanel. **Gestão pública: o plano diretor e sua importância no processo de desenvolvimento sustentável municipal**. Caderno Gestão Pública. 2016. v. 8, n. 5. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/issue/view/52>> Acesso em: 25 Nov 2018.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 31 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MÜLLER, Nice Lecocq. Contribuição ao estudo do Norte do Paraná. In: **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico – Volume 2**. Fresca, Tânia M., Carvalho, Márcia Siqueira de (orgs.) Londrina: Edições Humanidades, 2007.

OURA, K.Y. Verticalização em Londrina – Paraná (1950-2005): A produção do espaço urbano e seu desenvolvimento pelos edifícios verticais. In: **Oficina Verticalização das cidades brasileiras**. CD-ROM, São Paulo, 2006.

PAÇOCA COM CEBOLA. **Vice-presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil diz que Plano Diretor avança sim**. Disponível em: <<https://www.pacocacomcebola.com.br/destaque/vice-presidente-do-instituto-dos-arquitetos-do-brasil-diz-que-plano-diretor-avanca-sim/>>. Acesso em: 27 set 2019.

PORTAL PAQUERÊ. **Lei de desenvolvimento industrial depende de Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.paiquere.com.br/lei-de-desenvolvimento-industrial-depende-de-plano-diretor/>>. Acesso em: 28 set 2019.

_____. **Plano Diretor e Caapsml são projetos polêmicos em tramitação na Câmara**. Disponível em: <<https://www.paiquere.com.br/plano-diretor-e-caapsml-sao-projetos-polemicos-em-tramitacao-na-camara/>>. Acesso em: 28 set 2019.

_____. **Plano diretor tem viés ideológico e travaria ainda mais Londrina, dispara Sinduscon**. Disponível em: <<https://www.paiquere.com.br/plano-diretor-tem-vies-ideologico-e-travaria-ainda-mais-londrina-dispara-sinduscon/>> Acesso em: 28 set 2019.

_____. **Presidente Rural aponta reta final de preparação para Expo e pede novo Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.paiquere.com.br/presidente-rural-aponta-reta-final-de-preparacao-para-expo-e-pede-novo-plano-diretor/>>. Acesso em: 28 set 2019.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

PRANDINI, Neyde. Aspectos da geografia urbana de Londrina. In: **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico – Volume 2**. Fresca, Tânia M., Carvalho, Márcia Siqueira de (orgs.) Londrina: Edições Humanidades, 2007.

REGO, Renato L. e Meneguetti, Karin S. O território e a paisagem: a formação da rede de cidades no Norte do Paraná e a construção da forma urbana. **Paisagem Ambiente: ensaios**. n. 25. São Paulo, p. 37 – 54, 2008.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2007, vol.41, n.2, pp.255-271. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200005&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 25 Nov de 2018.

RODRIGUES. Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade: alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. CADERNOS METRÓPOLE, N. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004.

ROLNIK, Raquel. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T., VAZ, L. F. & SILVA, M. L. P. (orgs.) **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital / ANPUR, 2012, p. 87-104.

SAES, Décio. As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. In: PINHEIRO, Milton. **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 105-118.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos & Montandon, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves, SILVA, Renata Helena & Sant'Ana, Marcel Claudio. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos & Montandon, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1983.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros 2006.

SILVEIRA, Paulo. Poulantzas e o marxismo. *In*: POULANTZAS, Nicos. **Poulantzas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984. p. 7-40.

SOUZA, Alberto Luiz. **A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFR, 2005.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SWEEZY, Paul Marlor. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista: princípios de economia política marxista**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VILLAÇA, Flávio. **A crise do planejamento urbano**. São Paulo em perspectiva. São Paulo: Revista Fundação SEADE, 1995, vol. 9, n.º 2.

_____, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba & Schiffer, Sueli R. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 170-243.