

CIDADE COMO PEÇA-CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O PLANEJAMENTO PARANAENSE NOS ANOS DE 1960

Gislaine Beloto

PPU – Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina

gebeloto@gmail.com

RESUMO

Este artigo trata de aproximações conceituais e propositivas a partir de ideias vigentes no incipiente planejamento do estado do Paraná dos anos de 1960, sobretudo aquelas presentes no Plano de Desenvolvimento do Paraná elaborado pela Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) em 1963 e seus rebatimentos nos Planos Diretores de Desenvolvimento das principais cidades do norte paranaense - Londrina e Maringá, elaborados respectivamente em 1968 e 1967. Nesse período, os fundamentos do planejamento paranaense são demarcados por contrapontos e convergências derivados da Economia Humana e da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Os contrapontos são decorrentes da coexistência do conceito de *desenvolvimento* como um processo e como uma condição; e as convergências são resultantes do modelo de polarização do território e da industrialização propostos. Desta última, destaca-se a importância da cidade como elemento primordial do planejamento na década supracitada.

PALAVRAS-CHAVE: conceitos em urbanismo; planejamento regional; estado do Paraná.

THE CITY AS THE KEY TO REGIONAL DEVELOPMENT: PLANNING IN THE STATE OF PARANÁ IN THE 1960s

ABSTRACT

This paper discusses conceptual and propositional approaches based on established ideas in the early stages of planning in the state of Paraná in the 1960s. It focuses on Paraná Development Plan elaborated by Society of Graphic and Mechanographic Analysis Applied to Social Complexes (SAGMACS) in 1963 and its impact on the Development Master Plans of two major cities in northern Paraná - Londrina and Maringá - written in 1968 and 1967, respectively. During this period, the basis of planning in Paraná was demarcated by counterpoints and convergences derived from the Human Economy and the Economic Commission for Latin America (ECLA). The counterpoints are due to the coexistence of the concept of development as a process and as a condition; and the convergences result from both territorial polarization model and industrialization proposals. From the latter, the importance of the city stands out as a principal element of planning in that decade.

KEY-WORDS: concepts in urbanism; regional planning; state of Paraná.

INTRODUÇÃO: IDEIAS QUE PERMEAVAM O PLANEJAMENTO PARANAENSE

O economista Francisco Magalhães Filho¹ durante o Seminário de Planejamento Estadual, realizado pelo Centro de Desenvolvimento CEPAL-BNDE, em Petrópolis, menciona as ações incipientes do planejamento do estado do Paraná até aquele momento. Afirma que “o Paraná, antes de 1960, não aplicou o planejamento global à execução de sua política econômica ou à programação de seus investimentos públicos” (Magalhães Filho, 1967:09). Referia-se à comissão de coordenação do *Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná* (PLADEP), criada em 1955, e dentro da qual se efetivaram as primeiras experiências de planejamento (Gomes, 2010). Anterior a PLADEP, o governo do Paraná não tinha, reconhecidamente, uma equipe técnica destinada a pensar o planejamento e desenvolvimento do estado.

Os membros de tal comissão frequentaram cursos promovidos pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), tanto no escritório do Rio de Janeiro quanto na sede da instituição em Santiago do Chile, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O principal relatório dessa comissão foi intitulado *Análise da Economia Paranaense: Estudo Número 40* onde esboçava um plano de desenvolvimento para o estado. Com uma percepção mais elaborada dos problemas regionais, tal estudo defendia a industrialização ao mesmo tempo em que demonstrava preocupação com uma economia baseada meramente na agricultura. Nele estava implícita a conversão do território estadual em um conjunto de regiões polarizadas, cujos polos eram as cidades que receberiam, com a ajuda do estado, as indústrias motrizes do desenvolvimento.

Mesmo tendo se tornado uma comissão permanente em 1963, a partir de então vinculada à Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), a PLADEP manteve o mesmo corpo técnico e, portanto, a mesma concepção de desenvolvimento promovida pela CEPAL. Assim como o economista Celso Furtado (1920-2004) adaptaria a teoria cepalina de relação centro-periferia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos para a relação entre a Região Centro-Sul do Brasil e a Região Nordeste (Diniz, 2009:238), os técnicos da PLADEP, sob uma influência peculiar devido à transposição de escala, fizeram o mesmo com relação aos estados de São Paulo e Paraná. Onde os autores cepalinos mencionavam “países desenvolvidos” e “América Latina”, os membros da PLADEP/CODEPAR liam “São Paulo” e “Paraná”, respectivamente (Dudeque, 2005:56; Gomes, 2010:133).

Claramente, o planejamento do estado do Paraná nasce sob o viés da “organização econômica do território” e corrobora com o pensamento do grupo brasileiro CEPAL-BNDE. Como um dos “pilares teóricos do Brasil”, o grupo contribuiu para a inserção da matriz francesa de desenvolvimento baseada nos estudos de polarização do território e para a inserção dos pensamentos dos economistas François Perroux (1903-1987) e Raúl Prebisch (1901-1986) no planejamento brasileiro (Tavares, 2010).

O novo caminho teórico afastou o referencial norte-americano de bacias hidrográficas como matriz de desenvolvimento. Esta era derivada da abrangente repercussão do programa *Tennessee Valley Authority* (TVA) a partir dos anos de 1933 nos Estados Unidos. Assim, o Brasil do final da década de 1940 conheceu o planejamento territorial a partir da região natural como seu objeto de análise e proposta, sendo pioneiros os trabalhos desenvolvidos pela Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948, e pela *Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai* (CIBPU), instituída em 1951. (Chiquito, 2012)

A ideia de colocar as cidades no centro do desenvolvimento econômico também deixou para trás planos em que estas eram as responsáveis pelo ordenamento da região. São exemplos os trabalhos denominados *Plano Regional de Santos*, escrito pelo engenheiro-arquiteto Francisco Prestes Maia, e *Diretrizes de um Plano Regional para o Recife* do engenheiro Antônio de Bezerra Baltar, ambos publicados no início da década de 1950. O primeiro tomava a cidade de Santos como a extensão da urbanização de São Paulo viabilizada pela estrutura viária de conexão, num alinhamento aos sistemas de *parkway* e recreação implantados pelo engenheiro Robert Moses em Nova York; o segundo propunha a expansão da cidade de Recife dentro de um modelo de descentralização composto pela cidade existente e cidades satélites de crescimento limitado e autossuficientes, combinado com áreas verdes agricultáveis e de recreação, tudo isso muito próximo à *Regional City* defendida pelos *regionalistas* norte-americanos e ingleses no início do século passado.

Também fizeram parte dos primeiros anos do planejamento paranaense as ideias do grupo francês *Economie et Urbanisme* por intermédio da contratação, via CODEPAR, da Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) para elaborar o *Plano de Desenvolvimento do Paraná*. Este foi o mais amplo estudo elaborado para o estado durante a década de 1960, e onde a ideia de polarização do território já estava colocada.

Nesse plano do Paraná é possível identificar a região como “uma porção do território sob a dominação de uma grande cidade” (Lebret, 1955 apud Pelletier, 1996:355)². O documento faz referências explícitas ao economista François Perroux e

1 Francisco Borja Baptista de Magalhães Filho (1935-2010) foi economista e professor da Universidade Federal do Paraná; participou da criação do Conselho Consultivo de Planejamento (Codeplan); e fez parte da equipe técnica do PLADEP, ambos em 1955; membro da revista editada pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR) entre as décadas de 1960 e 1970; e um dos fundadores e primeiro presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Iparades) em 1973. Sua obra acadêmica foi marcada pela forte influência da teoria cepalina que desenhou uma proposta de desenvolvimento assentada no apoio do estado e, no caso do Paraná, também pautada pela agroindustrialização. (Cf. Scatolin, F. D. “In memoriam de Francisco Magalhães Filho”. *Economia & Tecnologia*. Curitiba, ano 06, vol 22, 2010.)

2 Lebret, L. J. Pesquisa sobre os níveis de vida das zonas rurais do estado do Paraná. Curitiba: Fundação de Assistência ao Trabalhador Rural, 1955.

aos polos de desenvolvimento e também ao geógrafo Jean Labasse, para quem não se constroem regiões desprovidas de grandes polos urbanos.

A escolha da contratação da SAGMACS para a elaboração do plano se justificou por três razões. A primeira, de ordem política, foi o fato de o então governador Ney Braga (1961-1965) pertencer ao Partido Democrata Cristão (PDC), partido que incorporou no Brasil as ideias de desenvolvimento do padre dominicano Louis-Joseph Lebret (1897-1966), um dos fundadores do *Mouvement Économie et Humanisme* na França e da SAGMACS no Brasil. A segunda foi devido à visibilidade que a empresa ganhou ao elaborar, para a CIBPU, os documentos *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do estado de São Paulo* (1954) e *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná* (1958), além dos trabalhos *Estudo da estrutura urbana de Belo Horizonte* e *Estrutura urbana da aglomeração paulistana*, ambos finalizados em 1958, assim como publicação em suplementos especiais no jornal *O Estado de São Paulo*, no ano de 1960, do trabalho *Aspectos humanos da favela carioca: estudo sócio-econômico*. A terceira razão diz respeito ao conhecimento adquirido pela equipe da SAGMACS sobre o estado do Paraná, através do estudo realizado para a região Sul do país e da *Pesquisa sobre os níveis de vida das zonas rurais do Estado do Paraná* em 1955, de tal forma que a familiaridade com os problemas do estado deveria agilizar a elaboração do plano, o qual foi desenvolvido entre fevereiro e julho de 1963.

Com isso pode-se dizer que, num primeiro olhar, havia duas leituras diferentes sobre o desenvolvimento regional baseado na polarização do território que coexistiam no planejamento do estado do Paraná. Uma derivada das proposições da CEPAL onde o desenvolvimento, ou melhor dizendo, o subdesenvolvimento é uma condição que apenas se altera através de mudanças estruturais; e a outra em que este é visto como uma etapa do processo de desenvolvimento, seguindo os escritos do padre Lebret.

Sob esses referenciais teóricos, este artigo trata da cidade como peça-chave do planejamento regional durante os anos de 1960, sendo ela própria o componente definidor da região e ponto central do desenvolvimento regional, a partir do referido Plano de Desenvolvimento do Paraná e seu rebatimento conceitual e propositivo nos Planos Diretores de Desenvolvimento das principais cidades do norte paranaense - Londrina e Maringá. Com isso, ainda se coloca a questão da conjugação das escalas de planejamento - urbana e regional - necessária para a efetivação das diretrizes econômicas e de organização territorial.

Além de serem definidas como polos regionais de desenvolvimento pelo *Plano de Desenvolvimento do Paraná* e cujos planos diretores foram elaborados ainda na mesma década, as cidades de Londrina e Maringá fazem parte da região norte do estado, uma porção do território que é um verdadeiro laboratório de experimentos para o planejamento regional desde a década de 1930, quando se iniciou o processo de implantação das cidades e ocupação do território pela subsidiária brasileira da empresa inglesa Companhia de Terras Norte do Paraná, apresentando modelos de estruturação regional vinculados aos conceitos e modelos em voga internacionalmente³.

DESENVOLVIMENTO E POLARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: A CIDADE EM DESTAQUE

Sobretudo a partir da década de 1960, a cidade figurava com a unidade a ser planejada para o desenvolvimento regional. Ela destaca-se como a principal peça do planejamento por ser considerada, em conjunto com a indústria, catalisadora do desenvolvimento de uma dada região. Ao fazer parte dos planos econômicos de desenvolvimento as cidades receberam o título de *polos de desenvolvimento*, tal qual sua importância perante a formulação de estratégias para a superação da desigualdade regional. Coube ao denominado “planejamento territorial” ordenar o território conforme as diretrizes econômicas e, por vezes, sociais, que eram intrínsecas aos tais planos de desenvolvimento.

“O ideário de planejamento, escreve Feldman (2009:s/p), se torna indissociável das estratégias de desenvolvimento.” Mas, se o *desenvolvimento* era onde se almejava chegar via planejamento, torna-se importante, portanto, destacar duas concepções divergentes que se instauraram entre os planejadores e que também estiveram presentes entre os profissionais que atuaram nos primeiros anos de planejamento do estado do Paraná. A primeira, presente nos planos da SAGMACS e nos textos de Lebret, era subsidiada pela ideia de *desenvolvimento como um processo*, sendo o subdesenvolvimento uma de suas fases; a segunda, baseada no pensamento cepalino e do economista Celso Furtado, via o *subdesenvolvimento como uma condição histórico-estrutural da economia e da sociedade*.

O conceito de desenvolvimento no contexto dos países do Terceiro Mundo era considerado complexo para Lebret, não devendo ser restrito apenas ao conceito de crescimento econômico. Para ele, o desenvolvimento de um território corresponde à conjugação dos diversos aspectos da vida, e o conhecimento da realidade, ou seja, a compreensão de qual fase do desenvolvimento se encontra o país ou a região era condição *sine qua non* para atingir o desenvolvimento harmônico. Tido como um processo, o conceito de desenvolvimento empregado por Lebret é evidenciado na própria definição de *economia humana* como “a ciência e a arte da passagem de uma fase de desenvolvimento técnico e humano legitimamente considerado como inferior para uma fase do desenvolvimento legitimamente considerado como superior”. (Lebret, 1955:533)

O padre dominicano admite dois tipos de articulação entre crescimento e desenvolvimento: o “*crescimento ordenado* análogo aos dos seres vivos”, uma vez que na natureza existe um equilíbrio interno contínuo ao crescimento das espécies;

3 Sobre a aproximação entre a proposta inglesa para a ocupação das terras do norte do Paraná e a concepção de Garden City por Ebenzer Howard ver Rego, R. L. As cidades plantadas: os britânicos e a construção da paisagem do norte do Paraná. Londrina: Humanidades, 2009. Sobre estruturação regional do estado do Paraná ver Beloto, G. E. Da região à metrópole: o território desenhado pelos modelos conceituais. São Paulo: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2015.

e o *crescimento progressivo*, derivado da economia progressiva descrita por Perroux, cujo avanço ocorre com os passos dados por uma economia em direção ao objetivo desejável, sendo que índices e marcadores operacionais não bastam à definição de uma sociedade economicamente progressiva. (Lebret, 1966:45-6) “Uma economia diz-se progressiva quando os efeitos da inovação nela se propagam o mais rapidamente possível e pelo menor custo social, no âmbito duma rede de instituições cujo sentido se universaliza.” (Perroux, 1967:540)

A segunda concepção diz respeito à Teoria do Subdesenvolvimento ou Teoria Cepalina. A influência sobre a questão do subdesenvolvimento que as teses da CEPAL tiveram no Brasil reforçou ainda mais a concepção dos *polos*, no entanto, sem a crença de que o desenvolvimento ocorresse por fases. Apenas uma mudança estrutural no âmbito econômico e social daria a condição necessária para que os países do Terceiro Mundo atingissem o desenvolvimento.

Para os estudiosos da CEPAL, a industrialização era tida como o fator de desenvolvimento e de resolução das disparidades regionais, o que colocava a cidade como um lugar privilegiado no planejamento. (Chiquito, 2011) A questão do desenvolvimento era, acima de tudo, uma questão econômica. Esse posicionamento fez com que Lebret refutasse o direcionamento da CEPAL, mesmo que houvesse pontos em comum entre os estudos elaborados pela SAGMACS e pela CEPAL naquilo que se referia à associação entre industrialização, polarização e desenvolvimento regional (Pelletier, 1996).

Ao lado de Raúl Prebisch, o economista Celso Furtado foi um dos grandes nomes da CEPAL. Ele transpôs para a escala da região, especificamente o Nordeste brasileiro, as relações entre países centrais e periféricos. Demonstrou que “a relação comercial entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste”. (Diniz, 2009:238) Dessa forma, acreditava que o subdesenvolvimento não era apenas um atraso ou uma etapa do desenvolvimento, mas o resultado de uma formação histórico-estrutural e, como tal, só poderia ser superado por transformações estruturais que rompessem com a subordinação política da periferia ao centro. (Bresser-Pereira, 2010; Diniz, 2009) Mesmo se referindo às estruturas econômicas e sociais, C. Furtado não deixou de olhar para a “estrutura espacial”, dentro da qual enfatiza a importância dos polos e reconhece o papel da cidade na estruturação e no comando do território. (Furtado, 1967)

Mesmo divergentes, ambas as concepções tinham em comum o entendimento de que os polos de desenvolvimento e sua consequente polarização do território eram o caminho para o crescimento econômico e possível desenvolvimento. A partir da *Theorie de Póles de Croissance* (1955) e da subsequente aplicação do conceito de *polo de desenvolvimento* nos escritos do economista François Perroux, a “cidade” é evidenciada como o objeto de planejamento catalisador do desenvolvimento regional. Trata-se, em termos de Brasil, de trazer para a ordem territorial uma teoria construída dentro do espaço econômico e, com isso, observar a naturalidade com que o conceito de polarização adentrou o discurso de urbanistas envolvidos com o planejamento regional.

A INTEGRAÇÃO DO PARANÁ EM UMA PROPOSTA DA SAGMACS

A cidade e a indústria como as peças-chave do desenvolvimento juntamente com o modelo de polarização do território constituíram a base da proposta da SAGMACS para o Plano de Desenvolvimento do Paraná. O volume foi denominado de “documento preliminar”, pois tinha como objetivo apenas estruturar os elementos de um plano de desenvolvimento, o que ocorreria em conjunto com a equipe técnica da PLADEP, e, na sequência, auxiliar o governo do estado na elaboração dos programas de governo.

O Plano foi dividido em quatro áreas de trabalho: econômico, social, administrativo/financeiro e territorial, sendo coordenado pelo sociólogo Antonio Amílcar de Oliveira Lima, pelos arquitetos Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Celso Monteiro Lamparelli, Francisco Whitaker Ferreira, Luiz Carlos Costa, e pelo Frei Benevenuto de Santa Cruz. Trazia um diferencial em relação aos trabalhos anteriores da SAGMACS que focavam na pesquisa e conhecimento da realidade. No caso do Paraná, assim como a experiência que parte da equipe técnica tivera com o Plano de Ação do Governo do Estado de São Paulo anos antes, a questão era um passo à frente em direção à elaboração de um “plano” que deveria conter propostas para o desenvolvimento⁴.

O texto do Plano esclarece o entendimento conceitual sobre o desenvolvimento. O tom humanista do trabalho se explicita nas Notas Prévias onde se lê que o plano foi baseado na “doutrina de que o desenvolvimento deve visar a ‘todo o homem e todos os homens’”. (Paraná, 1963a:s/p) A expressão de François Perroux também pode ser lida em seu artigo *O conceito de desenvolvimento*, parte integrante do livro *L'économie du XX^e siècle*, publicado em 1964, onde ressalta que a construção do *homem pelo homem* é essencial, mesmo numa economia capitalista. (Perroux, 1967:181-2) Tal expressão resume a ideia da “economia humana” em oposição ao desenvolvimento mecanicista da economia que “tem valor em si mesma” e se encontra na ordem quantitativa do crescimento da produção e expansão econômica. (Lebret, 1966)

Assim, no plano para o Paraná, o desenvolvimento foi tomado como “processo contínuo de elevação dos níveis de vida da população”, cujas etapas são concatenadas com o todo, da mesma forma que os componentes do desenvolvimento não podem ser tratados separadamente, mas inter-relacionados. O *desenvolvimento integral* tem como objetivo “a plena realização das potencialidades de cada homem e de todos os homens” e é dependente do progresso econômico e do progresso social mutuamente. (Paraná, 1963a:1)

4 Cf. entrevista concedida pelo arquiteto Francisco Whitaker Ferreira em Cestaro, L. Urbanismo e Humanismo: a SAGMACS e o estudo da “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”. São Carlos: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Engenharia de São Carlos/USP, 2009.

Se por um lado as descrições dos fundamentos teóricos e metodológicos seguem os preconizados pelo *Mouvement Économie et Humanisme* e seu representante mais notável, por outro é possível identificar nas “diretrizes do desenvolvimento” a ideia de “industrialização em substituição às importações” (Paraná, 1963a:29), uma proposta que remete à teoria cepalina que, entretanto, estava muito presente no discurso econômico brasileiro. Mesmo ressaltando que o setor social apresenta primazia sobre os demais e que estes não são um fim em si, mas um meio de promover a elevação dos níveis de vida da população para se chegar ao desenvolvimento, é reconhecido que o *setor social depende do setor econômico* (Paraná, 1963a:14)

A presença de ambas as vertentes no trabalho elaborado pela SAGMACS, reflete, primeiramente, a forte influência que as ideias da CEPAL tiveram no âmbito do planejamento regional devido ao fácil entendimento estrutural de suas teorias, o que as tornaram bastante convincentes. Contudo, não daria para dizer que há um ponto consensual nos conceitos de desenvolvimento de tais vertentes. Isso seria equivalente à afirmação de que “o desenvolvimento é tido com um processo, ao mesmo tempo em que depende de mudanças estruturais quando se refere à industrialização em substituição às importações”. O antagonismo conceitual se deve ao fato de que a quebra da subordinação histórica entre a periferia e seu centro não ocorre em etapas sucessivas e passivas conforme a ideia de um processo linear rumo ao desenvolvimento que estava sendo colocado por Le Bret e sua equipe. Ou seja, à redefinição da condição de periferia não caberia o *princípio de processo* referente à identificação da realidade e sua posterior “classificação” em uma das etapas de desenvolvimento.

Observa-se a coexistência de princípios. Ao mesmo tempo, a proposta para o desenvolvimento do Paraná também reflete uma certa autonomia da equipe da SAGMACS com relação ao padre Le Bret. O fato de existir uma penetração do pensamento da CEPAL no incipiente grupo de planejamento do estado do Paraná, e o posterior aceite e contratação da SAGMACS para um trabalho que, em tese, deveria ser desenvolvido em conjunto, demonstra uma flexibilização conceitual entre ambos os grupos.

Especificamente sobre a SAGMACS, os anos que se seguiram à intensa presença do padre dominicano no Brasil, período entre 1952 e 1958, foram marcados por uma redução na equipe técnica, diferenciação nas temáticas e escalas dos trabalhos desenvolvidos, simplificação da metodologia e inserção de novos termos e conceitos, além do afastamento de profissionais, sobretudo aqueles que faziam parte da equipe carioca, a qual apresentava menor vínculo com Le Bret. Tudo isso somado vislumbra uma autonomia da equipe da SAGMACS (Angelo, 2010), o que, em parte, pode justificar a aceitação de novos princípios e conceitos adotados no plano para o Paraná.

Esse compasso de mudanças se via também na própria definição de região presente nos trabalhos da SAGMACS que, após os anos de 1961, passa a ser definida como um *espaço polarizado* por centros urbanos, sendo reconhecido o desequilíbrio interno de cada porção do território, ficando para trás as *zonas homogêneas* dos trabalhos desenvolvidos anteriormente.

Ao encontro da polarização do território, a SAGMACS propunha para o estado a implantação de indústrias motrizes ou indústrias propulsoras do desenvolvimento. No caso do Paraná, seriam as agroindústrias, o que surtiria efeito também na agricultura com um possível incremento na produção.

Mesmo marcando o vínculo com a agricultura do estado, de fato, foi na implantação da indústria motriz que se desenhou a principal estratégia para o desenvolvimento. As cidades onde as indústrias se localizariam seriam *pontos* catalisadores do desenvolvimento de toda uma região; no Plano tais cidades foram denominadas de “polos complexos de desenvolvimento” e, naquilo que tange às diretrizes territoriais de caráter global, constituiriam o foco do planejamento. Os “polos complexos de desenvolvimento” são capazes de completar o elenco de atividade econômica da região e, assim, induzir seu desenvolvimento. (Costa, 1966b)

A indicação dos polos de desenvolvimento foi conduzida pela leitura do território sob o viés da polarização existente. As equipes vinculadas ao Movimento Economia e Humanismo vinham trabalhando, desde há muitos anos, a ideia da polarização da vida coletiva em termos territoriais. De fato, conforme explica Costa (1966a:35), “a vida das populações em uma determinada área é sempre polarizada por núcleos de vida coletiva definidos em diferentes escalões”.

De modo especial, L. C. Costa destaca o *polo urbano* (cidade-polo) como centro de vida coletiva. Devido à capacidade de polarização de territórios, a cidade-polo é o centro potencial de inovações e transformações sociais e econômicas, podendo ser aproveitada em sua influência cultural e econômica para a propagação do desenvolvimento. “Não se trata de saber se um centro ‘é’ ou ‘não é’ um polo de desenvolvimento, mas saber como a polarização urbana que exerce pode ser aproveitada para os objetivos de dinamização do desenvolvimento”. (Costa, 1966b:25-6)

A estratégia do plano da SAGMACS para o Paraná se completa com as *linhas de conexão* a partir do princípio escrito por Perroux (1967:175) de que “quando dois destes polos entram em comunicação graças a vias de transporte material e intelectual, extensas transformações se desenham no horizonte econômico e nos planos de produtores e consumidores”.

O *sistema principal do modelo de organização territorial* foi definido por três eixos paralelos no sentido leste-oeste e outro eixo transversal no sentido norte-sudeste, além das cidades-polos. Os eixos paralelos foram assim definidos: Jacarezinho-Cianorte, incorporando a densa rede urbana linear do norte do estado; Ponta Grossa-Cascavel, aproximando o extremo oeste da dinâmica da região sudeste do estado; e Curitiba-Pato Branco, construindo uma estrutura na borda dos limites entre Paraná e Santa Catarina. Cada eixo seria polarizado, respectivamente, por Londrina, Ponta Grossa e Curitiba, sendo que os limites da área de influência de tais eixos fracionariam o estado em três grandes porções no sentido norte-sul. (figura 1)

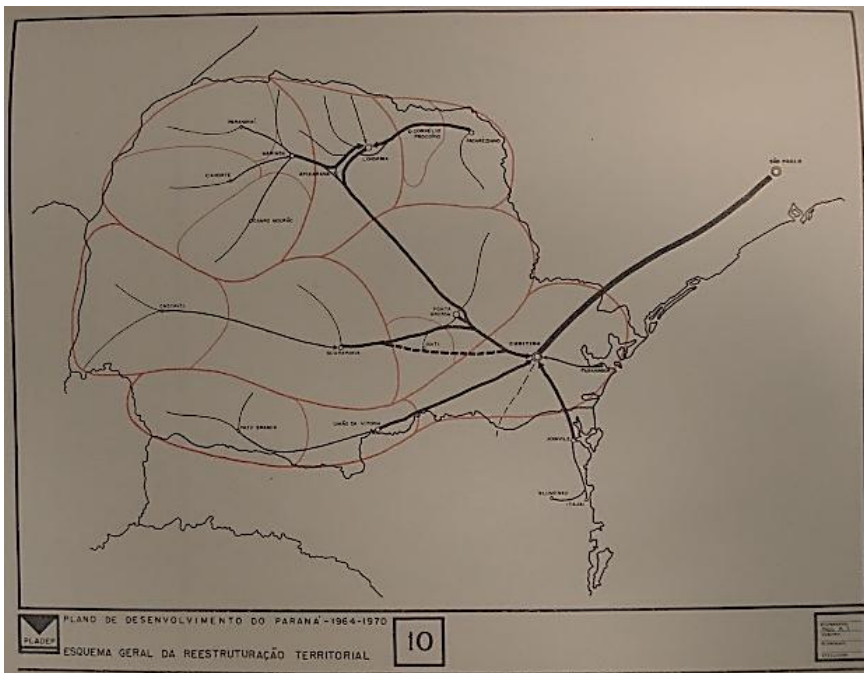


Figura 1- Esquema geral de reestruturação territorial: regiões de planejamento, polos de desenvolvimento e eixos de integração, SAGMACS, 1963. Fonte: Paraná (1963a).

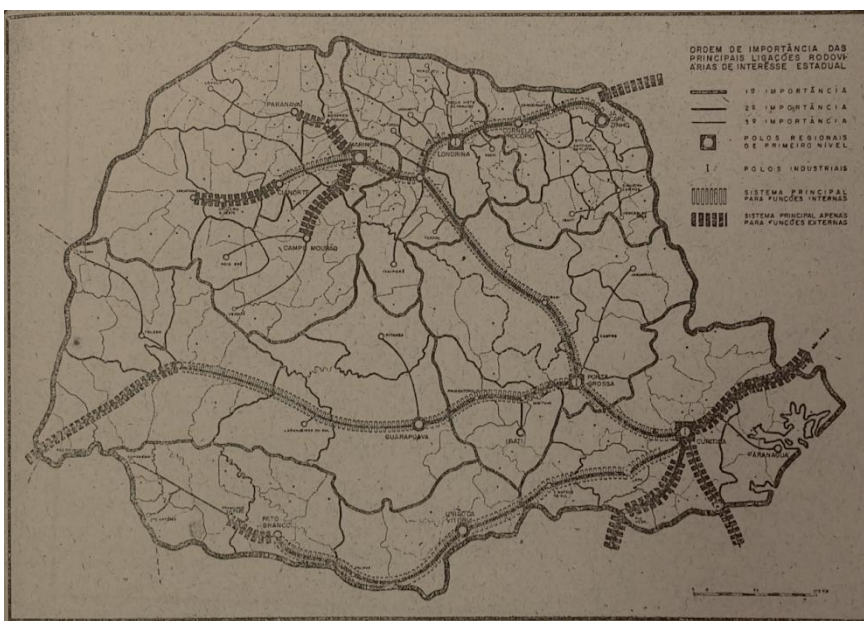


Figura 2- Estrutura territorial proposta para o Paraná, SAGMCAS, 1963. Fonte: Costa (1966a).

O eixo transversal seria primordial para a integração econômica e cultural do estado, por promover a amarração entre os eixos paralelos e destes com a capital. Sua função seria apenas de interligar os polos principais de cada eixo, Londrina-Ponta Grossa-Curitiba, uma vez que não constituía uma área de influência da mesma ordem que os eixos paralelos.

As cidades-polos também eram componentes desse *sistema principal do modelo de organização territorial*, uma vez que eram responsáveis pela polarização regional. Vistas como componentes principais da estrutura territorial paranaense, às cidades de Maringá, Londrina, Ponta Grossa e Curitiba caberia acumular a função de polos industriais, sendo a primeira um polo industrial de importância regional e as demais, polos industriais de relevância estadual. (figura 2)

Para concretizar esse sistema, o plano previa três intervenções prioritárias: melhorar as ligações rodoviárias, componente físico de constituição dos eixos; promover o planejamento nas quatro cidades-polos focando nas questões eminentemente urbanas e também nas funções regionais dos polos; orientar o desenvolvimento das novas funções do escalão estadual.

De forma complementar, integraria o modelo um *sistema de eixos e polos secundários*, articulado ao sistema principal supracitado e constituindo uma trama mais fina para facilitar a penetração dos fluxos significativos do crescimento econômico e social por todo o estado: fluxo de pessoas, de mercadorias, de capitais e de comandos administrativos; e um

sistema de áreas de integração escalonadas, cujo foco era a execução harmoniosa e organizada em termos territoriais de uma extensa série de programas econômicos e sociais. (Costa, 1966a:37) Também denominado de *rede orgânica de comunidades territoriais* (Paraná, 1963b:1), as áreas de integração, compostas pelos escalões sub-regional, supralocal e local em conjunto com as regiões de planejamento, perfaziam uma estrutura territorial para a implementação do plano e de todo o processo de planejamento. O escalonamento permitiria uma mobilização social completa e maior acuidade na aplicação dos programas elencados pelo plano.

Em linhas gerais, a polarização do arranjo espacial presente no plano do Paraná marca a condição da *região* como território sob a dominação de uma cidade, como aquela que “forja sua própria região”. (Labasse apud Kayser, 1980) Propunha-se uma estrutura territorial para o Paraná composta por polos de desenvolvimento e linhas de conexão, a qual daria forma à integração do estado desde o nível estadual até a proposta de nucleação rural, ao mesmo tempo em que desenhava a descentralização administrativa e do próprio processo de planejamento em planos conjugados. Tudo isso partindo do pressuposto de que o plano elaborado pela SAGMACS considerava o planejamento territorial como suporte para o planejamento econômico e social, os quais deveriam estar internalizados nos diversos níveis territoriais para a sua efetivação.

DIRETRIZES URBANAS EM CONSONÂNCIA COM O PLANO ESTADUAL

A internalização do planejamento pode ser observada na possível conjugação entre as escalas dos planos estadual e local, seja de forma direta ou indireta, como, por exemplo, os planos diretores para as cidades-polos regionais e a criação de um sistema estadual de financiamento de planos urbanos respectivamente. O Plano da SAGMACS, por várias vezes, foi mencionado em planos posteriores, porém pouco lembrado na historiografia do planejamento paranaense. Suas propostas repercutiram em ações futuras, nem sempre lhe atribuindo os créditos.

Se as cidades como polos de desenvolvimento eram o destaque do Plano ao lado da industrialização, foi, portanto, sobre elas que se voltaram às atenções do planejamento para a implementação do plano estadual. A partir do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE/CODEPAR), vários planos diretores de cidades estratégicas foram financiados. O Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (1966), que ficou conhecido simplesmente como *Plano Wilhelm*, estava entre estes. Além de Curitiba, foram financiados também os planos das demais cidades-polos industriais de nível estadual - Londrina e Ponta Grossa - e de nível regional - Maringá - conforme o Plano de Desenvolvimento do Paraná propunha.

Os planos diretores foram organizados pela Comissão de Desenvolvimento Municipal (CODEM), criada em 1966 por meio de convênio entre a CODEPAR e o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (DATM). As equipes de elaboração dos documentos eram formadas por técnicos da área de planejamento do estado e a execução do trabalho centralizada na capital Curitiba. Dentre os planos para as cidades do norte paranaense, o *Plano Diretor de Desenvolvimento - Maringá* (1967) foi coordenado pelo economista Carlos Artur Krüger Passos e desenvolvido pelo arquiteto José Vicente Alves do Socorro⁵ com o apoio de uma equipe técnica multidisciplinar. Excepcionalmente, o plano diretor de Londrina abordou um método diferente, próximo ao adotado pela CODEPAR para a elaboração do plano diretor de Curitiba. A primeira fase do trabalho referente à pesquisa socioeconômica e urbanística foi realizada por uma equipe contratada pela CODEM e coordenada pelo arquiteto Jaime Lerner. O documento *Londrina: a situação 66*, derivado dessa fase, subsidiou o concurso para um Plano Preliminar que, em seguida, seria desenvolvido pela empresa vencedora Asplan - Assessoria em Planejamento, em conjunto com uma equipe de técnicos locais. Digno de nota, a Asplan era uma empresa especializada em assessoria, pesquisa e planejamento formada por técnicos que atuavam na SAGMACS até o final dos anos de 1950.

Para demonstrar a conjugação entre as escalas de planejamento e, por consequência, a significativa importância atribuída às cidades como centros propulsores do desenvolvimento no planejamento regional, dois aspectos conduziram uma breve leitura dos planos diretores de Londrina e Maringá: o conceitual e o propositivo.

Em seu aspecto conceitual, o plano elaborado pela equipe da CODEM para Maringá trouxe à tona a questão da polarização do território. O texto do documento reconhece a *estrutura de polarizações urbanas* sintetizada pela SAGMACS no plano do estado e a *estrutura territorial proposta* no mesmo plano, conforme descreve a estratégia do desenvolvimento para a cidade: “sua consolidação urbana progressiva e sua efetiva afirmação como capital polarizadora da região noroeste do Estado, [conforme] estabelecidas pela SAGMACS em 1963”. (Paraná, 1967:251)

A ideia do território polarizado e a identificação de núcleos de vida coletiva, também foram transpostas do Plano de Desenvolvimento do Paraná para a escala urbana. O plano de Maringá identificou pontos na cidade onde se concentrava o comércio de bairro e os denominou de *polos sociais*, ou seja, “aqueles espaços físicos que congregam uma série de serviços de uma parte da comunidade geral, que é a cidade” (Paraná, 1967:128), identificando, inclusive, as áreas por eles polarizadas. (figura 3) A implantação e melhoria de equipamentos urbanos nos polos sociais os transformariam em *polos comunitários*, compondo a base física do processo de desenvolvimento comunitário. Tais descrições estão muito próximas do conceito de *comunidades locais* desenvolvido para o Paraná pela SAGMACS, as quais são classificadas como uma pequena cidade ou um núcleo rural, ou ainda bairros no caso de cidades maiores, podem ser considerados comunidades (Paraná, 1963b).

5 Arquiteto José Vicente Alves do Socorro ilustra importantes participações na história do urbanismo de Maringá. Ainda recém-formado em Arquitetura pela UFPR, elaborou o primeiro plano diretor da cidade em 1967; coordenou, em 1979, o plano da Metronor, plano diretor para as cidades vinculadas ao eixo rodoferroviário Londrina-Maringá; em 1997, foi diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá (IPPLAM), onde coordenou o Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá-2000; atualmente é diretor de planejamento da Secretaria de Planejamento de Maringá (SEPLAN).

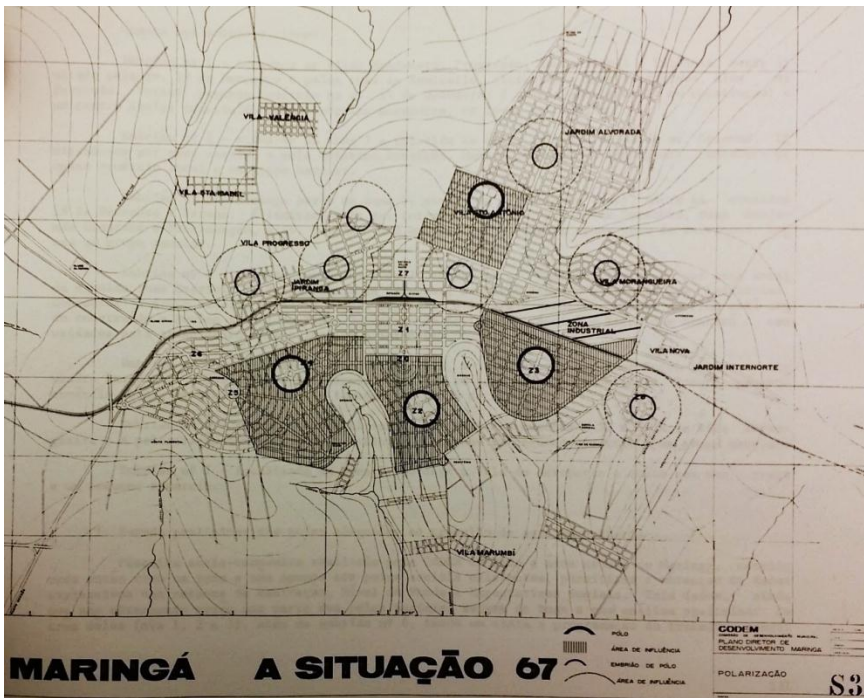


Figura 3- Polarização da cidade de Maringá, CODEM, 1967. Fonte: Paraná (1967).

A relação entre plano estadual e local é muito mais explícita no caso de Maringá do que no plano elaborado pela Asplan para Londrina. Dentro do aspecto conceitual, apenas foi possível identificar o “polo de desenvolvimento” e, mesmo assim, nas entrelinhas dos objetivos e das propostas do plano urbano. Contudo, sobre o aspecto propositivo, o plano da Asplan responde positivamente à função de polo industrial de relevância estadual delegada à Londrina pelo plano da SAGMACS.

Diante dos objetivos de consolidar Londrina como centro regional de comércio e cultura para todo o norte do Paraná e de promovê-la como centro industrial, as diretrizes elencadas foram a implantação de equipamentos em escala adequada e de fácil acesso para servir à população regional e a definição da estrutura urbana de Londrina, tendo em vista suas funções e a paisagem regionais (Prefeitura Municipal de Londrina, 1968). Fazia parte também da estrutura urbana uma proposta de zoneamento, mas que não prefigurava como o item mais importante entre as propostas. (figura 4)

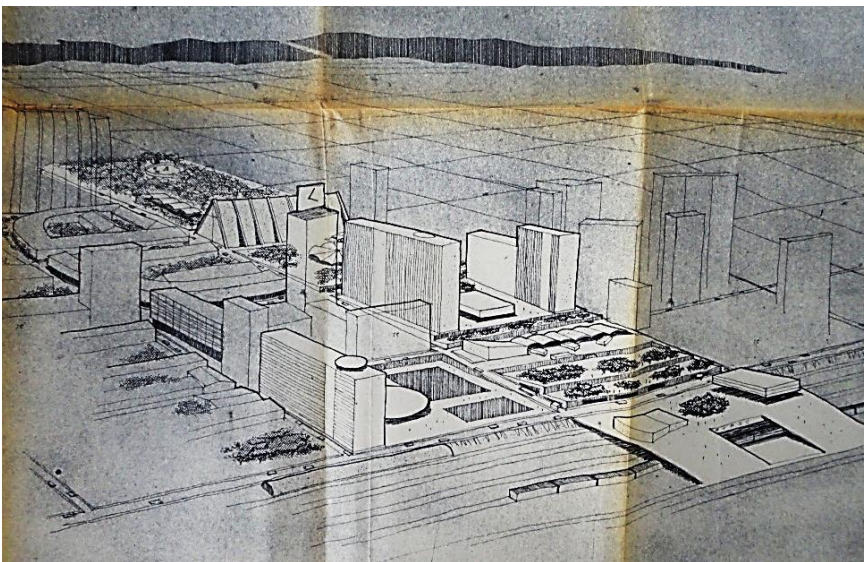


Figura 4- Proposta de uma paisagem regional para Londrina, Asplan, 1968. Fonte: Prefeitura Municipal de Londrina (1968).

Do ponto de vista propositivo, o plano diretor de Maringá, em consonância com o Plano de Desenvolvimento do Paraná, cujo objetivo era firmar a cidade como capital polarizadora, considera de particular interesse as propostas de cunho físico-

territorial por serem suportes urbanos ao crescimento do setor industrial. Diferentemente do aspecto propositivo contido no plano de Asplan, os itens zoneamento⁶ e sistema viário são os de maior destaque no plano da CODEM para Maringá.

O planejamento territorial foi tido como suporte ao planejamento econômico e social; o ordenamento do território fazia parte do seu escopo. Sozinho, o planejamento territorial não subsistiria, a menos que estivesse integrado ao planejamento socioeconômico da região, isto é, àquele que condiciona o desenvolvimento funcional da área. (Costa, 1969) Para os planos urbanos do Paraná, o ordenamento do território estadual se mostrou de grande relevância no direcionamento das propostas físico-espaciais. O estabelecimento de funções específicas para determinados núcleos urbanos dentro do Plano da SAGMACS, sobretudo para as cidades-polos, serviu como uma espécie de “partido urbanístico” para os planos diretores.

CONCLUSÃO: CONTRAPONTO E CONVERGÊNCIAS

A década de 1960 assinalou o início do planejamento estatal paranaense, cujos fundamentos podem ser caracterizados por contraponto e convergências. Os contraponto são marcados a partir da coexistência de dois conceitos de desenvolvimento: o desenvolvimento que ocorre por etapas conformando um processo linear; e o (sub)desenvolvimento como uma condição histórico-estrutural. Por sua vez, as convergências são pontuadas pelo do modelo de polarização do território e pela industrialização, que, em conjunto, realçam a cidade como centro propulsor do desenvolvimento e, por isso, elemento primordial do planejamento.

Os contraponto são vislumbrados a partir do próprio texto do Plano de Desenvolvimento do Paraná, mas também a partir da formação das equipes técnicas da SAGMACS e da PLADEP. No primeiro caso, a coexistência entre os dois conceitos de desenvolvimento, por vezes derivada de certa autonomia da SAGMACS com relação ao movimento francês e ao próprio padre Lebrez, não excluiu o pensamento humanista do texto, o qual se relaciona com a proposta de uma nova estruturação econômica para alcançar o desenvolvimento, própria dos autores cepalinos.

As convergências culminam na consonância do supracitado Plano de Desenvolvimento do Paraná e dos Planos Diretores de Desenvolvimento de Londrina e Maringá; coloca em evidência a importância do planejamento para o estado na década de 1960 derivada da crença depositada em um processo técnico que deveria conduzir ao desenvolvimento.

O reatamento da estratégia estadual nas propostas urbanas para Londrina e Maringá reafirma o tripé *industrialização-polarização-desenvolvimento* e, em menor proporção, da ideia de *comunidades locais*. Enquanto a polarização do arranjo espacial era o modelo conceitual adotado pelo Plano de Desenvolvimento Estadual, a industrialização era a chave para o desenvolvimento econômico e social. Nessa proposta, a cidade é o elemento central para o desenvolvimento regional. Ora, se o desenvolvimento era o objetivo a ser atingido, a cidade era a unidade a ser planejada para se tornar o centro propulsor desse desenvolvimento. Então, sob uma perspectiva cartesiana, nada mais racional do que “planejar” e “desenhar” tais cidades conforme o papel para elas designado pela sua instância superior, numa conjugação hierárquica de escalas de planejamento.

REFERÊNCIAS

- Angelo, M R. Les Développeurs: Louis-Joseph Lebrez e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil. São Carlos: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2010.
- Bresser-Pereira, L C. “As três interpretações da dependência”. *Perspectivas*. São Paulo, v.38, 2010. p.17-48.
- Chiquito, E A. “A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos de 1940-50”. *Revista FAAC*. Bauru, v.2, n.1, 2012. p.69-78.
- Chiquito, E A. A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento. São Carlos: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2011.
- Costa, L C. “Atualidade do planejamento territorial”. *Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil*. Rio de Janeiro, n.45, 1966a. p.33-38.
- Costa, L C. “Pólos de desenvolvimento”. *Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil*. Rio de Janeiro, n.53, 1966b. p.25-26.
- Diniz, C C. “Celso Furtado e o desenvolvimento regional”. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.19, n. 2, 2009. p.227-249.
- Dudeque, I T. Nenhum dia sem uma linha: continuidades urbanísticas em Curitiba, 1941-1993. São Paulo: Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas), Universidade de São Paulo, 2005.
- Feldman, S. “1950 – a década de crença no Planejamento Regional no Brasil”. *XIII ENANPUR - Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Anais... Florianópolis, 2009.

⁶ Análise detalhada sobre o zoneamento contido no Plano Diretor de Desenvolvimento - Maringá (1967) ver Beloto, G. E. Legislação urbanística: instrumento de regulação e exclusão territorial - considerações sobre a cidade de Maringá. Maringá: Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá, 2004.

- Furtado, C. "Intra-country discontinuities: Towards a theory of spatial structures". Social Science Information. n.6, 1967. p.7-16. Disponível em: <http://ssi.sagepub.com/content/6/6/7.citation>. Acesso em: 18 de julho de 2014. doi:10.1177/053901846700600601
- Gomes, C A F. Planejamento e industrialização em regiões periféricas: as ideias da CEPAL no projeto paranaense de desenvolvimento. Niterói: Tese (Doutorado em História Social), Universidade Federal Fluminense, 2010.
- Kayser, B. (1964). "A região como objeto de estudo da geografia". IN George, P et al. A geografia ativa. São Paulo: DIFEL, 1980. p.279-321.
- Lebret, L J. Dinámica concreta del desarrollo. Barcelona: Herder, 1966.
- Lebret, L J. "Contribuição à teoria do desenvolvimento". IN CIBPU. SAGMACS. Necessidades e possibilidades do estado de São Paulo. São Paulo, 1955. p.533-547.
- Magalhães Filho, F. "Experiência paranaense de planejamento". Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.1, 1967.
- Paraná. SEPL. CODEPAR. DATM. CODEM. Plano Diretor de Desenvolvimento - Maringá. Curitiba, 1967. 2v.
- Paraná. SEPL. CODEPAR. SAGMACS. Plano de Desenvolvimento do Paraná. 1963a.
- Paraná. SEPL. CODEPAR. SAGMACS. Plano de Desenvolvimento do Paraná - Comunidades Territoriais do Paraná. 1963b.
- Pelletier, D. Économie et Humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde (1941-1966). Paris: Cerf, 1996.
- Perroux, F. A economia do século XX. Lisboa: Herder, 1967.
- Prefeitura Municipal de Londrina. Asplan. Londrina - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 1968.
- Tavares, M C. As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) 1952-1955. Memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. v.4.