

PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO NO PARANÁ: bases, contradições e agenda de pesquisa

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza

Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Universidade Estadual de Maringá (UEM)

fcscordovil@uem.br

RESUMO

Este artigo apresenta resultados e, sobretudo, proposições para uma agenda de pesquisa sobre o planejamento e a produção do território no Paraná, a partir de investigações desenvolvidas no âmbito do Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo do Paraná (ARPAH). Inserido em um percurso mais amplo de reflexão sobre a formação territorial do estado, o trabalho dialoga com estudos sobre a estruturação regional e urbana, com ênfase nas décadas de 1970 e 1980, período marcado pela intensificação das políticas de modernização agrícola, pela industrialização e pela implantação de infraestruturas. A partir da análise das bases institucionais do planejamento, delineadas desde as décadas de 1940 e 1950, e de sua consolidação, incluindo instrumentos como o Plano de Desenvolvimento do Paraná (1963) e a Política de Desenvolvimento Urbano (1973), o artigo evidencia as articulações entre políticas federais e estaduais, bem como as tensões entre integração territorial e produção de desigualdades socioespaciais. Ao examinar planos, políticas e agentes, o texto propõe uma leitura crítica do planejamento territorial, compreendido como prática multiescalar e seletiva, indicando novas frentes investigativas sobre instituições, políticas setoriais e infraestruturas.

Palavras-chave: planejamento territorial; produção do espaço urbano; rede urbana; Paraná.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article presents results and, above all, proposes a research agenda on territorial planning and the production of territory in Paraná, based on investigations developed within the Paraná Research Group on Architecture and Urbanism (ARPAH). Situated within a broader reflection on the state's territorial formation, the study engages with analyses of regional and urban structuring, with emphasis on the 1970s and 1980s, a period marked by the intensification of agricultural modernization policies, industrialization, and infrastructure development. Based on an analysis of the institutional foundations of planning, outlined since the 1940s and 1950s, and their consolidation, including instruments such as the Paraná Development Plan (1963) and the Urban Development Policy (1973), the article highlights the articulations between federal and state policies, as well as the tensions between territorial integration and the production of socio-spatial inequalities. By examining plans, policies, and agents, the text proposes a critical interpretation of territorial planning, understood as a multiscalar and selective practice, indicating new research directions concerning institutions, sectoral policies, and infrastructures.

Keywords: territorial planning; production of urban space; urban network; Paraná.

RESUMEN

Este artículo presenta resultados y, sobre todo, propone una agenda de investigación sobre la planificación territorial y la producción del territorio en Paraná, a partir de investigaciones desarrolladas en el ámbito del Grupo de Investigación en Arquitectura y Urbanismo de Paraná (ARPAH). Inserto en un recorrido más amplio de reflexión sobre la formación territorial del estado, el trabajo dialoga con estudios sobre la estructuración regional y urbana, con énfasis en las décadas de 1970 y 1980, período marcado por la intensificación de las políticas de modernización agrícola, la industrialización y la implementación de infraestructuras. A partir del análisis de las bases institucionales de la planificación, delineadas desde las décadas de 1940 y 1950, y de su consolidación, incluyendo instrumentos como el Plan de Desarrollo de Paraná (1963) y la Política de Desarrollo Urbano (1973), el artículo evidencia las articulaciones entre políticas federales y estatales, así como las tensiones entre la integración territorial y la producción de desigualdades socioespaciales. Al examinar planes, políticas y agentes, el texto propone una lectura crítica de la planificación territorial, entendida como una práctica multiescalar y selectiva, indicando nuevas líneas de investigación sobre instituciones, políticas sectoriales e infraestructuras.

Palabras clave: planificación territorial; producción del espacio urbano; red urbana; Paraná.

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultados e, sobretudo, proposições para uma agenda de pesquisa sobre o planejamento e a produção do território no Paraná, a partir de investigações desenvolvidas no âmbito do Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo do Paraná (ARPAH). Inserido em um percurso mais amplo de reflexão sobre a formação territorial do estado, o trabalho articula-se a estudos anteriores dedicados à metropolização e à estruturação regional, como os que examinam o eixo Maringá–Londrina e o eixo oeste paranaense, e propõe avançar na compreensão das relações entre planejamento, desenvolvimento econômico e organização do espaço nas décadas de 1970 e 1980.

A partir desse percurso investigativo, delineiam-se questões que orientam a ampliação do escopo analítico, especialmente no que se refere às articulações entre políticas federais e estaduais, à centralidade do planejamento urbano e regional nas estratégias de desenvolvimento e às contradições inerentes à constituição de uma rede urbana hierarquizada. Territorialmente, as indagações de pesquisa avançam para áreas de ocupação mais antigas e de maior centralidade política, cujas dinâmicas evidenciam a sobreposição de camadas históricas e a complexidade dos processos de ocupação. Esse avanço se sustenta no acúmulo de levantamentos e reflexões sobre a formação e consolidação do planejamento territorial paranaense. Nesse sentido, o artigo se coloca também como um exercício de reflexão sobre a própria pesquisa em andamento, explicitando seus resultados, desdobramentos e novas frentes de investigação.

Parte-se do entendimento de que esse período constitui um momento decisivo na consolidação da rede urbana e regional paranaense, quando a intensificação das políticas de modernização agrícola, industrialização e implantação de grandes infraestruturas se articulou à institucionalização de instrumentos e instituições de planejamento. Nesse contexto, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e suas diretrizes territoriais encontraram ressonância nas políticas estaduais, que, por sua vez, buscaram estruturar o território a partir de centralidades urbanas e eixos de integração regional.

Além de descrever esse processo, interessa compreender suas lógicas e tensões, pois, de um lado está a produção de uma rede urbana hierarquizada e funcional ao desenvolvimento econômico, e de outro, a constituição de desigualdades socioespaciais e de formas de urbanização seletivas, que evidenciam os limites e as contradições das estratégias adotadas. Assim, ao examinar a articulação entre planos, políticas e agentes, a pesquisa vem visando contribuir para uma leitura crítica do

PENSAR FORA DO EIXO

planejamento territorial no Paraná, situando-o no entrecruzamento entre escalas (a nacional, a estadual e a municipal), e entre projetos de desenvolvimento e seus alcances no espaço urbano e regional.

A compreensão da consolidação territorial do Paraná nas décadas de 1970 e 1980 exige recuar a processos que se delineiam desde os anos 1950, quando se esboçam as bases institucionais, econômicas e técnicas do planejamento no estado. Ainda que a expansão do número de municípios, intensificada desde as décadas anteriores, não tenha sido acompanhada, de imediato, por uma urbanização de fato (Padis, 1981), é ao longo dos anos 1970 que se observa uma mudança decisiva, com a rápida transformação de uma sociedade majoritariamente rural em urbana, impulsionada pela modernização da agricultura, pela industrialização e pela ampliação das infraestruturas.

O artigo organiza-se em quatro partes principais. Inicialmente, discute-se a constituição das bases do planejamento territorial no Paraná, com ênfase nos processos que, desde as décadas de 1950 e 1960, delinearam os fundamentos institucionais, técnicos e econômicos da ação estatal sobre o território. Em seguida, analisa-se o período de 1970 a 1980, destacando-se a articulação entre políticas federais e estaduais, a centralidade do planejamento urbano e regional nas estratégias de desenvolvimento e as contradições inerentes à produção de uma rede urbana hierarquizada. Na terceira parte, o texto sistematiza as questões que emergem desse percurso analítico, evidenciando tensões, lacunas e transformações que orientam a ampliação do escopo investigativo. Por fim, são apresentadas proposições para uma agenda de pesquisa, com vistas a aprofundar a compreensão das relações entre planejamento, políticas públicas e produção do território no Paraná.

1 POLÍTICAS E TERRITÓRIO: BASES DO PLANEJAMENTO NO PARANÁ (1950–1960)

No Brasil, a Era Vargas incorporou diretrizes de intervenção estatal na economia e, especialmente no período pós-guerra, entre as décadas de 1940 e 1950, o desenvolvimento tornou-se eixo estruturante das ações governamentais. Tanto no governo de Getúlio Vargas quanto no de Juscelino Kubitschek, foram implementadas políticas e iniciativas voltadas à expansão das infraestruturas e à modernização do território nacional, entendido não apenas como suporte físico, mas como dimensão estratégica de ação do Estado e de organização das relações econômicas e sociais. Desde a década de 1930, o contexto nacional já evidenciava transformações significativas

PENSAR FORA DO EIXO

nos âmbitos econômico, social, político e administrativo, com repercussões diretas sobre a produção do espaço e o desenvolvimento urbano.

A ocupação e a regionalização do território paranaense foram estruturadas a partir de ciclos econômicos e fluxos populacionais vinculados à inserção do Brasil no mercado internacional, evidenciando a constituição de um território dependente de dinâmicas externas e marcado por processos desiguais de integração. No Paraná, esse processo iniciou-se com a mineração no século XVII e consolidou-se com atividades primário-exportadoras, como a produção de mate, madeira e pecuária, até a década de 1930. A partir dos anos 1940, a expansão cafeeira impulsionou transformações econômicas, demográficas e territoriais mais intensas, promovendo significativa reestruturação espacial, com a intensificação dos fluxos migratórios, sobretudo em direção ao norte e, posteriormente, ao sudoeste do estado, configurando novas frentes de ocupação e redefinindo a organização regional (Padis, 1981).

Esse movimento evidenciou não apenas a ampliação da ocupação do território, mas também sua fragmentação e a ausência de articulação entre regiões economicamente dinâmicas e o centro político-administrativo. Tornou-se, assim, evidente a necessidade de planejamento territorial como instrumento de mediação dessas desigualdades e de produção de uma maior coesão espacial, bem como de investimentos em infraestrutura, especialmente viária, visando integrar regiões produtivas à capital, Curitiba. Nesse contexto, o Estado passou a criar instituições e políticas voltadas à colonização, à ocupação e à organização do território, ao mesmo tempo em que buscava afirmar Curitiba como centro administrativo e articulador. Paralelamente, companhias colonizadoras privadas desempenharam papel fundamental na produção do território, sobretudo no norte do Paraná, ao articular a expansão ferroviária à lógica de valorização fundiária e à fundação de cidades planejadas, como Maringá e Cianorte, estruturando eixos de circulação, produção e urbanização.

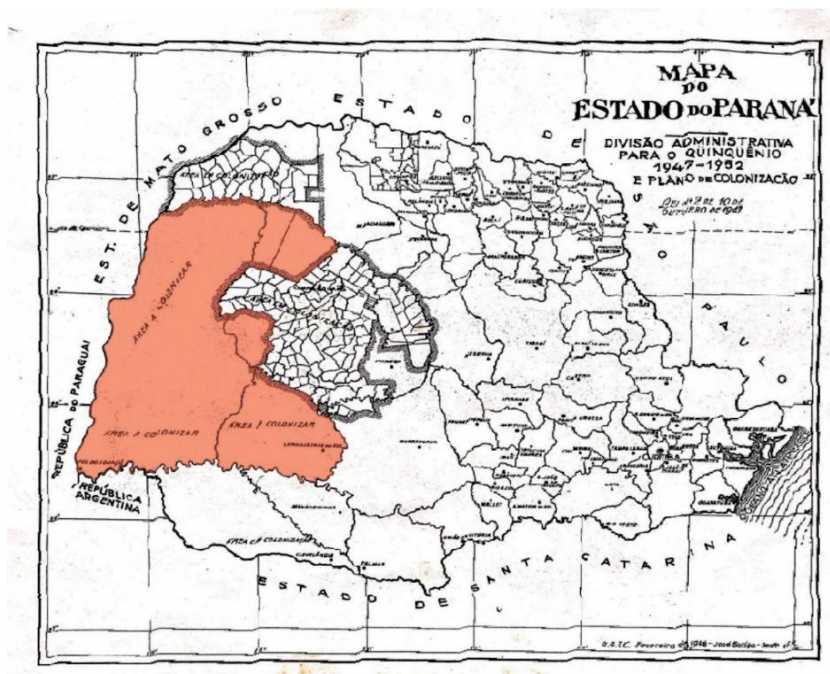
No Paraná, a conformação inicial de um desenho institucional voltado ao planejamento e à integração do território delineou-se a partir de meados da década de 1940, com a criação de instituições diretamente relacionadas à sua organização, como o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), em 1946, a Fundação Paranaense de Imigração e Colonização (1947), o Departamento Administrativo do Oeste Paranaense, posteriormente Departamento de Fronteiras (1947/1954), e o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (1948). Tais iniciativas indicam a centralidade atribuída ao território nas estratégias governamentais, que reconheciam a necessidade de estruturar órgãos e formar quadros técnicos capazes de viabilizar a provisão de

PENSAR FORA DO EIXO

infraestrutura e serviços básicos, além de orientar a ocupação e a integração de áreas em processo de incorporação ao circuito econômico estadual.

Na década de 1940 e início dos anos 1950, consolidaram-se ações estatais e privadas voltadas à ocupação das áreas ainda consideradas “vazias”¹, especialmente no oeste do estado, articuladas a estratégias nacionais de integração territorial (ver figura 01). Na figura 01, observam-se as “áreas a colonizar”, concentradas no oeste paranaense, bem como a intensa subdivisão dos municípios em zonas de colonização lindeiras a elas. A imagem evidencia a diversidade de configurações territoriais presentes no período e a falta de articulação devido aos processos distintos de colonização no Paraná.

Figura 1. Divisão Administrativa para o Quinquênio 1947-1952 e Plano de Colonização. Em vermelho, as “áreas a colonizar”.



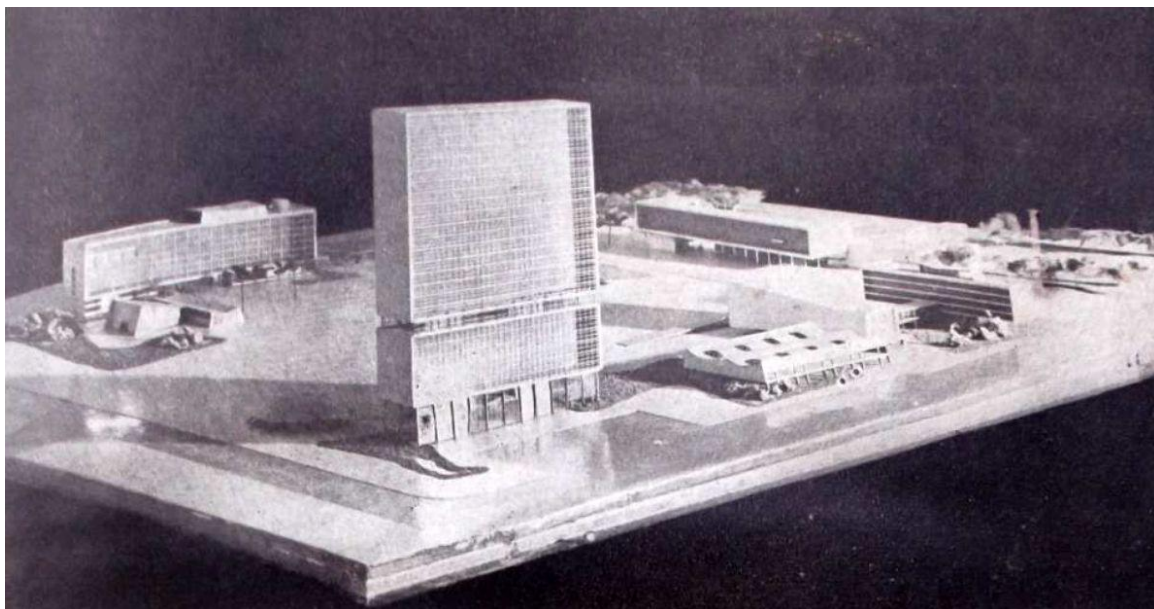
Fonte: Paraná, 1948, modificado pela autora

¹ As pesquisas desenvolvidas pelo Grupo ARPAH refutam e se posicionam criticamente frente ao discurso do “território vazio”, que historicamente desconsidera e desqualifica a presença dos povos originários, questão amplamente discutida por Nelson Tomazi (1999). Essa problemática já foi abordada em Rodrigues e Cordovil (2021), reforçando a necessidade de revisão crítica dessas narrativas no campo do planejamento e da história territorial.

PENSAR FORA DO EIXO

Esse processo evidencia o território como produto de relações sociais, políticas e econômicas, conforme aponta a noção de produção do espaço capitalista, no qual diferentes agentes, como Estado, capital privado e fluxos populacionais, atuam de forma articulada e, por vezes, contraditória (Lefebvre, 2001). Ao mesmo tempo, iniciativas de planejamento urbano, como o plano de Agache, do início dos anos 1940, e a construção do Centro Cívico de Curitiba, a partir de 1953, reforçaram a centralidade política e simbólica da capital (ver figura 02), consolidando-a como núcleo de comando e representação do poder estatal. Assim, a ocupação do território paranaense resultou da articulação entre interesses econômicos, políticas públicas e agentes privados, configurando uma estrutura regional marcada por desigualdades e por discontinuidades espaciais. Além disso, especialmente a partir de meados dos anos 1950, o debate do governo estadual passou a ser caracterizado pela permanente tensão entre integração territorial e concentração de funções na capital.

Figura 2. Foto da maquete do Centro Cívico veiculada na publicação em comemoração ao Centenário de Emancipação do Paraná.



Fonte: Paraná, 1953

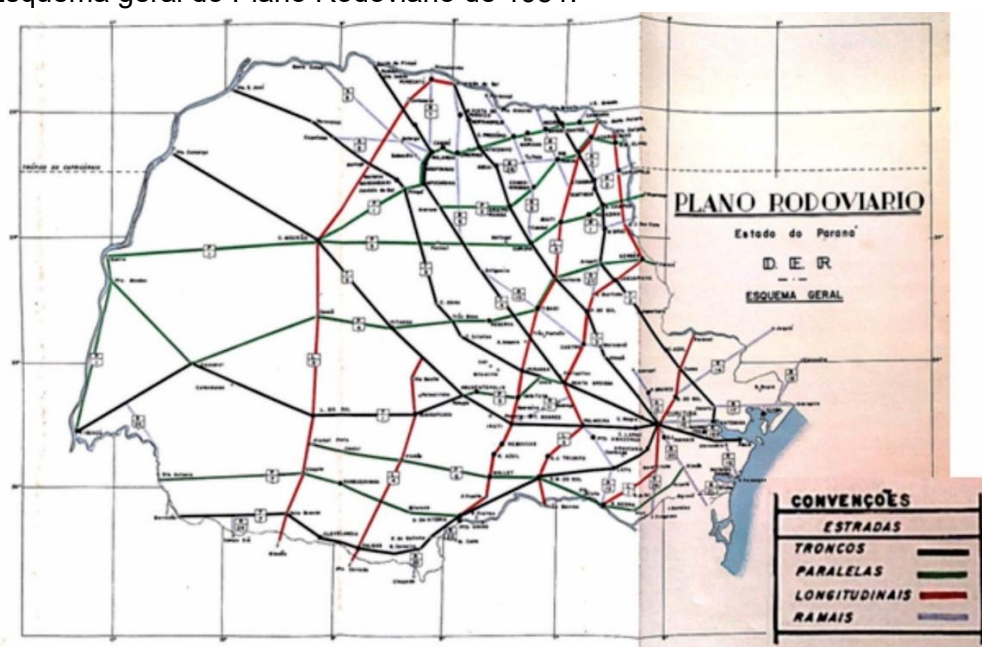
Ainda que de forma incipiente, a noção de planejamento já se fazia presente nos discursos do governador Moysés Wille Lupion de Troya (1947–1951), para quem o planejamento se traduzia, naquele momento, em um conjunto de ações articuladas sobre o território. Nos anos 1950, entretanto, o entendimento permanecia limitado, baseando-se em impressões obtidas em viagens

PENSAR FORA DO EIXO

pelo interior, levantamentos estatísticos ainda rudimentares e recursos técnicos e administrativos escassos, revelando um estágio inicial de institucionalização das práticas de planejamento (Ipardes, 2006).

Apesar dessas limitações, observa-se a continuidade do processo de construção de um desenho institucional voltado ao planejamento territorial, iniciado no final da década de 1940 e aprofundado ao longo da década seguinte. Nos anos 1950, as ações governamentais alinharam-se ao discurso de modernização do Estado, expresso na ideia de um “projeto paranaense de desenvolvimento”², em consonância com as diretrizes nacionais, no qual o território assumia papel central como base material e estratégica desse projeto. Destacam-se, nesse contexto, a criação da Comissão de Planejamento Econômico do Estado (PLADEP), em 1955, considerada o embrião do aparato institucional de planejamento no Paraná, a elaboração do Plano Rodoviário de 1951 (ver figura 03) e a criação da Companhia Paranaense de Energia (COPEL), em 1956. Tais iniciativas evidenciam a prioridade conferida à infraestrutura e à integração regional como bases para a organização, a coesão e a integração do território estadual.

Figura 3. Esquema geral do Plano Rodoviário de 1951.



Fonte: DER/PR, 1951

² Diversos autores utilizam o termo “modelo paranaense” de desenvolvimento ou “projeto de desenvolvimento paranaense”. A expressão “modelo paranaense” foi utilizada por Karlos Rischbieter, que foi presidente da CODEPAR em 1964 e do BADEP (1972-1974).

PENSAR FORA DO EIXO

A atuação da PLADEP contribuiu para a difusão de uma cultura de planejamento entre técnicos e gestores públicos. Tal cultura vinha consolidando a percepção de que a ausência de planejamento constituía um entrave ao desenvolvimento econômico (Faria, 2019). Esse movimento extrapolou o âmbito institucional, manifestando-se também na formação sistemática de quadros técnicos, por meio de cursos promovidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Sociedade para Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas a Complexos Sociais (SAGMACS), bem como na atuação de profissionais formados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) na elaboração de planos diretores para municípios-polo. Esses planos municipais foram recomendados no âmbito do Plano de Desenvolvimento do Paraná (PDP), concluído em 1963, como uma das estratégias territoriais do estado, como será explanado adiante.

Dessa forma, entre as décadas de 1940 e 1950 delineiam-se as bases do planejamento territorial no Paraná, compreendidas como parte de um processo mais amplo de produção, organização e regulação do território, que seria aprofundado nas décadas seguintes não apenas com o PDP, de 1963, mas sobretudo com a consolidação do Sistema Estadual de Planejamento na década de 1970. Esse processo se insere em um movimento mais amplo de institucionalização do urbanismo no Brasil, cujo ciclo, conforme aponta Sarah Feldman (2021), estende-se de 1930 a 1979.

A compreensão dessas bases tem orientado as investigações desenvolvidas no âmbito do Grupo ARPAH, especialmente a partir de dois projetos de pesquisa que estruturam esta agenda investigativa. O primeiro, desenvolvido entre 2018 e 2019, dedicou-se à análise do PDP (1963), elaborado pela SAGMACS, com ênfase em suas bases teóricas, metodológicas e em seus desdobramentos na organização territorial do estado. O segundo, realizado entre 2022 e 2023, ampliou essa abordagem ao examinar o planejamento territorial na década de 1970, evidenciando as articulações entre políticas estaduais e investimentos federais e suas repercussões na estruturação da rede urbana e regional.

Em conjunto, esses estudos conformam um arcabouço analítico que sustenta e orienta a ampliação das pesquisas do Grupo ARPAH, sobre a produção e a transformação do território paranaense. Nesse sentido, coloca-se como questão central compreender de que modo as bases institucionais, técnicas e conceituais delineadas nas décadas de 1940 e 1950 se desdobram nas práticas e nos instrumentos de planejamento das décadas seguintes, particularmente a partir da atuação da SAGMACS, e quais são seus alcances na organização institucional e territorial e na estruturação da rede urbana no Paraná.

2 PLANOS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO PARANÁ ATÉ OS ANOS 1970

A problematização proposta conduz à análise da atuação da SAGMACS no Paraná, cuja presença antecede a elaboração do PDP (1963) e se insere em um momento de consolidação do planejamento regional no Brasil. Desde o início da década de 1950, no contexto dos trabalhos realizados para a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), a SAGMACS e Louis-Joseph Lebreton já participavam da produção de diagnósticos e interpretações sobre o território paranaense, contribuindo para a construção de uma leitura sistemática das condições socioeconômicas e das possibilidades de desenvolvimento regional.

Esses estudos iniciais, elaborados no âmbito de uma cooperação interestadual voltada ao planejamento regional, revelam não apenas o reconhecimento dos problemas estruturais do território, mas também a incorporação de referenciais teóricos e metodológicos que articulavam dimensões econômicas, sociais e espaciais. A partir desse momento, observa-se a constituição de um campo técnico e institucional no qual a SAGMACS passa a desempenhar papel relevante, tanto na elaboração de diagnósticos quanto na proposição de diretrizes para a organização territorial.

A contratação da equipe para a elaboração do PDP, no início da década de 1960, ocorre, portanto, em um contexto já marcado por experiências anteriores de investigação e intervenção sobre o território, bem como pela crescente valorização do planejamento como instrumento de ação estatal. Nesse processo, articulam-se diferentes matrizes teóricas, como o pensamento cepalino e o ideário do desenvolvimento humanista associado a Lebreton, além da formação de quadros técnicos e da estruturação de instituições voltadas à condução das políticas públicas, conforme já mencionado.

Desse modo, a análise da atuação da SAGMACS no Paraná permite compreender não apenas a elaboração do PDP de 1963, mas também a construção de um repertório técnico, metodológico e conceitual que orientou as práticas de planejamento territorial no estado. Mais do que um instrumento isolado, o PDP deve ser entendido como parte de um conjunto mais amplo de estudos e propostas que, ao longo das décadas de 1950 e 1960, contribuíram para a definição de escalas de análise, hierarquias territoriais e estratégias de intervenção que seriam retomadas e aprofundadas nas décadas seguintes.

Outro aspecto relevante é que a contratação da SAGMACS deve ser compreendida no contexto da reestruturação institucional promovida pelo governo Ney Braga (1961-1965), quando se observa o fortalecimento de órgãos voltados ao planejamento e ao desenvolvimento econômico. A criação e

PENSAR FORA DO EIXO

reconfiguração de instituições como a PLADEP (1955) e a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), no ano de 1962, expressam esse movimento, evidenciando a consolidação de um aparato técnico-administrativo que buscava não apenas sistematizar diagnósticos, mas também orientar e viabilizar a ação estatal sobre o território. Nesse sentido, a presença da SAGMACS articula-se a esse processo mais amplo de institucionalização do planejamento, no qual a formação de quadros técnicos, a incorporação de referenciais teóricos e a produção de instrumentos de intervenção territorial caminham conjuntamente, conferindo maior densidade e capacidade operativa às políticas públicas no estado.

No interior desse conjunto de estudos, o PDP (1963) constitui-se como marco na sistematização das diretrizes de planejamento territorial no estado. Nos limites deste artigo, não é possível aprofundar a totalidade de suas proposições. No entanto, importa destacar dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, o PDP explicita a integração territorial como princípio orientador, buscando superar a fragmentação histórica do estado por meio da articulação entre regiões produtivas e da consolidação de eixos de circulação e infraestrutura, como a Rodovia do Café. Em segundo lugar, propõe a organização do território a partir de uma rede hierarquizada de centros urbanos e polos regionais, estruturados segundo diferentes escalões territoriais de análise, o que revela uma concepção de planejamento voltada à ordenação funcional do espaço. Tal abordagem não apenas orienta as intervenções propostas no período, como também antecipa e fundamenta instrumentos posteriores, constituindo referência para as políticas territoriais da década de 1970, em especial para a formulação da Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR).

É a partir desse deslocamento que se torna possível avançar na análise das transformações territoriais da década de 1970, quando as diretrizes anteriormente delineadas são retomadas, reconfiguradas e ampliadas no âmbito das políticas estaduais e de sua articulação com os investimentos federais. Nesse contexto, as pesquisas recentes têm evidenciado tanto a consolidação de uma rede urbana regional estruturada por polos e eixos de integração quanto as contradições desse processo, marcadas pela produção de desigualdades socioespaciais e pela seletividade das dinâmicas de urbanização, configurando um conjunto de questões que estruturam a agenda de pesquisa proposta.

Parte-se do entendimento que a abordagem proposta no PDP (1963) encontra desdobramentos mais sistemáticos na década de 1970, especialmente com a formulação da PDU/PR (1973), que consolida e operacionaliza a lógica de integração territorial e de organização hierarquizada da rede

PENSAR FORA DO EIXO

urbana. Nesse momento, o planejamento estadual passa a se articular de forma mais estreita às políticas nacionais de desenvolvimento, especialmente aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), incorporando investimentos em infraestrutura, diretrizes de regionalização e estratégias voltadas à consolidação de centros urbanos de porte médio como polos de dinamização econômica, bem como à estruturação de corredores de exportação e ao fortalecimento da agroindústria.

Entretanto, esse alinhamento não se deu de forma homogênea. A construção da Usina de Itaipu evidencia tensões e desalinhamentos entre as propostas federais e estaduais, revelando os limites da coordenação entre escalas de planejamento e as disputas em torno da condução do desenvolvimento territorial.

Nesse contexto, a PDU/PR pode ser compreendida não apenas como desdobramento das diretrizes formuladas na década anterior, mas como expressão de um novo patamar de institucionalização do planejamento no estado, marcado pela consolidação do Sistema Estadual de Planejamento. Estruturado ao longo do início da década de 1970 e formalizado em 1974, esse sistema não se restringe à criação de órgãos, mas institui uma nova lógica de ação estatal, baseada na articulação entre planejamento, orçamento e modernização administrativa, em consonância com as diretrizes federais.

Mais do que um arranjo técnico-administrativo, o Sistema Estadual de Planejamento configura-se como um dispositivo de coordenação territorial, que busca integrar escalas nacional, estadual e municipal, e alinhar políticas setoriais a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. A criação da Coordenação de Planejamento Estadual e dos Grupos de Planejamento Setoriais explicita esse movimento, ao estruturar mecanismos de tradução das diretrizes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) para o contexto estadual, ao mesmo tempo em que amplia a capacidade de intervenção do Estado sobre o território.

Nesse sentido, a PDU/PR deve ser interpretada como parte constitutiva desse sistema, operando como instrumento de espacialização das diretrizes econômicas e institucionais que orientavam o desenvolvimento paranaense. Ao articular a organização da rede urbana, a definição de polos regionais e a indução de fluxos e investimentos, a política não apenas ordena o território, mas também revela o papel ativo do Estado na produção de centralidades e na definição de hierarquias espaciais.

PENSAR FORA DO EIXO

Esse movimento permite avançar de uma leitura descritiva dos planos para uma compreensão mais ampla do planejamento como prática estatal, atravessada por disputas, seletividades e contradições. Se, por um lado, o Sistema Estadual de Planejamento amplia a capacidade de coordenação e integração territorial, por outro, reforça uma lógica de concentração de investimentos e de priorização de determinados eixos e centros urbanos, contribuindo para a intensificação das desigualdades regionais.

É justamente nesse ponto que se insere a agenda de pesquisa proposta. Ao evidenciar o planejamento como um processo simultaneamente integrador e seletivo, abre-se um campo de investigação voltado a compreender: (i) os mecanismos de articulação entre escalas de governo e suas implicações territoriais; (ii) o papel dos instrumentos de planejamento na produção e na reconfiguração da rede urbana; e (iii) as formas pelas quais políticas setoriais e investimentos públicos contribuem para a consolidação de centralidades e para a produção de assimetrias regionais

Assim, a PDU/PR pode ser compreendida como um instrumento de síntese e aprofundamento das diretrizes delineadas na década anterior, ao mesmo tempo em que explicita as tensões inerentes ao processo de produção do território, especialmente no que se refere à concentração de investimentos, à hierarquização da rede urbana e à seletividade das dinâmicas de urbanização.

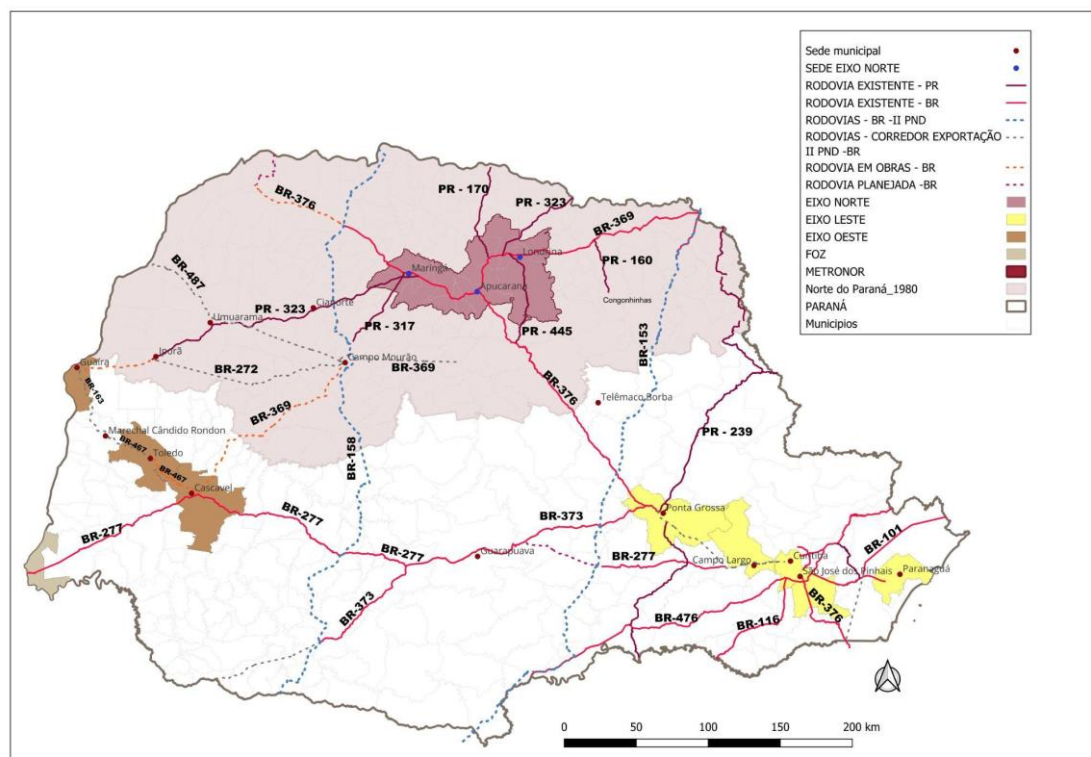
A PDU/PR estrutura-se a partir da definição de uma rede urbana hierarquizada, na qual determinadas cidades são eleitas como polos regionais estratégicos, responsáveis por concentrar funções urbanas, serviços e equipamentos, e por irradiar dinamismo para suas áreas de influência. Essa lógica reforça a articulação entre escalas local, regional e nacional, e evidencia o papel do planejamento na indução de fluxos, na localização de investimentos e na organização funcional do território. Ao mesmo tempo, ao privilegiar determinados centros e eixos de integração, a política contribui para a intensificação de assimetrias regionais e para a consolidação de padrões seletivos de urbanização.

No âmbito da PDU/PR, a organização do território é formulada a partir de diferentes alternativas, quais sejam: sistema polinuclear, sistema biaxial e sistema tripolar, sendo este último adotado como diretriz estruturante (Paraná, 1973). Tal proposta visava estabelecer um equilíbrio funcional entre as principais centralidades do estado, articuladas em torno de três eixos territoriais: Leste, Norte e Oeste, conformando um sistema no qual Curitiba, Londrina e Maringá, e Cascavel assumem posições estratégicas como polos e eixos do desenvolvimento. A partir desses núcleos, estruturam-

PENSAR FORA DO EIXO

se áreas de influência e níveis diferenciados de centralidade, em uma lógica que associa planejamento urbano, organização regional e estratégias de desenvolvimento econômico (Figura 4).

Figura 4. Conexões viárias do Sistema tripolar da PDU/PR



Fonte: Redesenhado, adaptado e reorganizado por Bortolotto et al, 2025, a partir de base política administrativa do estado do Paraná - IBGE e da malha rodoviária nacional - Ministério dos Transportes: Mapas nacionais e Bases georreferenciadas; e PARANÁ (Governo do Estado). Objetivos e metas de desenvolvimento (OMD). Curitiba; Estado do Paraná, 1975

Essa concepção está diretamente vinculada às diretrizes do desenvolvimento agroindustrial e à expectativa de superação do subdesenvolvimento por meio da agregação de valor à produção agrícola, articulando-se às políticas nacionais que incentivavam a formação de polos regionais e a interiorização do desenvolvimento. Nesse sentido, a PDU/PR não apenas reafirma a centralidade da agroindústria como vetor de dinamização econômica, como também incorpora a estratégia de indução de fluxos e de concentração de investimentos em determinados centros urbanos, considerados capazes de irradiar crescimento para suas áreas de influência.

PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, ao mesmo tempo em que busca promover a integração territorial e o equilíbrio regional, a política evidencia as tensões inerentes ao processo de produção do território. A priorização de eixos e polos específicos, associada à lógica de seleção de áreas mais dinâmicas, contribui para a intensificação de assimetrias regionais e para a consolidação de padrões seletivos de urbanização. Evidência disso é a perda de população dos municípios menores, ao mesmo tempo em que os polos, especialmente a Região Metropolitana de Curitiba, passam a concentrar população e investimentos. Assim, a PDU/PR pode ser compreendida não apenas como instrumento de síntese e aprofundamento das diretrizes delineadas na década anterior, mas também como expressão das contradições entre os objetivos de integração e os efeitos concretos de concentração e desigualdade que marcam a organização do espaço paranaense.

A partir disso, é possível avançar na análise das transformações territoriais da década de 1970, quando as diretrizes anteriormente delineadas são retomadas, reconfiguradas e ampliadas no âmbito das políticas estaduais e de sua articulação com os investimentos federais. Nesse contexto, as pesquisas recentes têm evidenciado tanto a consolidação de uma rede urbana regional estruturada por polos e eixos de integração quanto as contradições desse processo, marcadas pela produção de desigualdades socioespaciais e pela seletividade das dinâmicas de urbanização, dimensões que conformam o núcleo problemático da agenda de pesquisa aqui proposta.

3 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DA PESQUISA SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO PARANÁ

Esse conjunto de problematizações estrutura uma agenda de pesquisa voltada à compreensão dos processos, tanto de planejamento como de produção do espaço, com ênfase nas articulações entre escalas, agentes, instituições, políticas públicas e suas materializações na rede urbana e regional.

Nesse sentido, destaca-se inicialmente a pesquisa “Raízes da metropolização no eixo Maringá–Londrina”, que investiga como planos, políticas e instrumentos formulados no contexto da ditadura civil-militar contribuíram para a constituição de um processo de concentração populacional e funcional polarizado por essas cidades, posteriormente institucionalizado nas regiões metropolitanas na década de 1990. A pesquisa evidencia que tais processos, longe de promoverem equilíbrio territorial, reforçaram padrões de segregação socioespacial e a produção de periferias dependentes. Mas também revela a robusta articulação de instituições paranaenses voltadas ao

PENSAR FORA DO EIXO

planejamento em um dos eixos economicamente mais dinâmicos do estado. A proposta presente no PDU/PR de constituição de uma metrópole linear evidencia o empenho do governo estadual em estruturar um órgão de caráter regional, o Escritório da Metrópole Linear do Norte do Paraná (Metronor), responsável pela elaboração de estudos e planos voltados ao desenvolvimento das cidades situadas entre Maringá e Londrina. Entre esses, destacam-se aqueles relacionados à industrialização, ao saneamento e aos sistemas de transporte, indicando a tentativa de articular, de forma integrada, diferentes dimensões do planejamento territorial.

No campo das infraestruturas e políticas setoriais no eixo Maringá-Londrina, pesquisas voltadas ao saneamento básico analisam a implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e a atuação da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) no Paraná, evidenciando a heterogeneidade dos processos de adesão municipal e os limites da universalização dos serviços. Ao mesmo tempo, tais estudos apontam para o caráter centralizador das políticas federais e suas mediações no âmbito estadual, revelando disputas e resistências locais na conformação do território (Carneiro e Barbosa, 2023; Carneiro, 2025).

A partir da pesquisa sobre o eixo norte paranaense, desdobram-se investigações que ampliam o recorte territorial e analítico. No oeste do Paraná, estudos recentes analisam a atuação de políticas multiescalares na região de fronteira, evidenciando como estratégias de integração nacional, segurança territorial e exploração de recursos, particularmente intensificadas nas décadas de 1960 e 1970, contribuíram simultaneamente para a estruturação e para a fragmentação da rede urbana regional. Esses trabalhos tensionam a leitura tradicional do planejamento como vetor de coesão, ao evidenciar seus efeitos desiguais e seletivos, bem como desalinhamentos entre o planejamento estadual e o federal, conforme mencionado anteriormente, especificamente com a construção da Usina de Itaipu, a partir de 1974 (Solek e Cordovil, 2024; Solek, 2025; Solek e Cordovil, 2025).

Ainda nessa perspectiva, investigações que articulam planejamento e infraestrutura evidenciam o papel das redes técnicas, especialmente o sistema rodoviário, na consolidação do eixo Londrina-Maringá como vetor de desenvolvimento regional. Ao analisar planos e investimentos entre as décadas de 1960 e 1970, esses trabalhos demonstram como as infraestruturas não apenas conectam territórios, mas também direcionam fluxos de capital e reforçam hierarquias urbanas, produzindo tensões entre integração e desigualdade (Bortolotto et al, 2025; Zampar, 2026).

Essa agenda é ampliada por pesquisas que incorporam outras dimensões do planejamento, como as políticas energéticas, habitacionais e regionais, bem como diferentes recortes territoriais do

PENSAR FORA DO EIXO

estado, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das múltiplas formas de intervenção estatal e seus alcances espaciais. No campo habitacional, destacam-se investigações que analisam a atuação das políticas públicas de moradia no Paraná, especialmente a partir de sua articulação com os instrumentos federais e estaduais implementados a partir da década de 1960, evidenciando o papel dessas políticas na produção do espaço urbano e na consolidação de padrões de desigualdade socioespacial. Ao mesmo tempo, investigações em curso voltadas à região metropolitana de Curitiba indicam a possibilidade de tensionar as suas particularidades entre os processos observados no interior do estado, ampliando o escopo analítico da agenda.

Por fim, cabe destacar que essa agenda de pesquisa se desdobra também em projetos de iniciação científica, que têm desempenhado papel fundamental na ampliação do levantamento documental, na sistematização de fontes e na formação de novos pesquisadores. As pesquisas de iniciação científica desenvolvem-se em articulação com as pesquisas de doutorado, constituindo uma rede de investigações que integra pesquisadores em diferentes níveis de formação. Esses trabalhos contribuem para consolidar um campo investigativo contínuo, no qual o planejamento territorial no Paraná é compreendido como processo histórico, conflituoso e em permanente revisão.

Para este artigo, empreendeu-se um esforço de sistematização das principais temáticas mobilizadas na construção da agenda proposta. Ainda assim, ressalta-se que tais temáticas não se apresentam de forma estanque, mas se interpenetram, articulam-se e se tecem de maneira compartilhada ao longo do percurso investigativo. Nesse sentido, destacam-se como eixos principais: planejamento territorial e consolidação da rede urbana e regional; infraestruturas e políticas setoriais; produção do espaço urbano e políticas habitacionais; e, por fim, ampliações recentes, novos recortes e a formação de novos pesquisadores.

3.1 Planejamento territorial e consolidação da rede urbana e regional

A compreensão do planejamento territorial no Paraná, especialmente a partir da década de 1970, passa pela análise da constituição e consolidação de uma rede urbana e regional estruturada por polos, eixos de integração e articulações multiescalares. Esse movimento não pode ser dissociado do contexto mais amplo de fortalecimento do planejamento em escala nacional, no qual o território passa a ser concebido como elemento estratégico do desenvolvimento econômico. No período da ditadura civil-militar, a produção de diagnósticos, a criação de instituições e a formulação de programas federais, articulando órgãos como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

PENSAR FORA DO EIXO

(SERFHAU) e Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) evidenciam a consolidação de uma racionalidade técnico-política voltada à organização do espaço a partir de regiões, polos e eixos de integração. Mais do que instrumentos, tais iniciativas conformaram uma linguagem e um repertório de ação que atravessaram diferentes escalas de governo.

No Paraná, essas diretrizes encontram ressonância em um processo de institucionalização do planejamento que, embora iniciado nas décadas anteriores, se intensifica e se reorganiza ao longo dos anos 1970. A constituição do Sistema Estadual de Planejamento, a criação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e a formulação da Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR), em 1973, evidenciam o esforço de articular economia, território e ação governamental em uma mesma estratégia. Nesse contexto, a PDU/PR sintetiza essa mudança ao propor a organização do território a partir de centralidades urbanas e eixos de desenvolvimento, estruturando uma leitura do estado que privilegia cidades-polo e sua capacidade de induzir dinâmicas regionais.

Essa lógica se materializa de forma particularmente expressiva no eixo Londrina-Maringá, cuja consolidação como vetor estruturante do norte do estado resulta da articulação entre políticas públicas, investimentos em infraestrutura e estratégias de planejamento regional. As pesquisas desenvolvidas no âmbito dessa agenda indicam que a conformação desse eixo esteve diretamente vinculada às diretrizes estatais formuladas no período, em especial àquelas associadas ao II Plano Nacional de Desenvolvimento e ao Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), que direcionaram investimentos e reforçaram o papel de determinadas cidades na hierarquia urbana.

Entretanto, é precisamente nesse processo que se evidenciam suas tensões. A constituição de uma rede urbana mais articulada e funcional ao desenvolvimento econômico não se deu sem contradições, pois ao mesmo tempo em que fortaleceu centralidades e ampliou infraestruturas, contribuiu para o aprofundamento de desigualdades territoriais, para o esvaziamento relativo de centros menores e para a consolidação de formas seletivas de urbanização. A noção de integração, frequentemente mobilizada nos discursos de planejamento, revela-se, assim, como um princípio operado de maneira desigual no território.

Nesse sentido, coloca-se como frente relevante de investigação a análise das reverberações e dos alcances do PNCCPM no território paranaense, especialmente nas cidades contempladas pelo programa, quais sejam, Maringá, Londrina, Cascavel, Ponta Grossa, Paranaguá e Guarapuava.

PENSAR FORA DO EIXO

Mais do que identificar os investimentos e os programas realizados, interessa compreender de que modo o PNCCPM contribuiu para a redefinição das centralidades urbanas e para a reconfiguração da rede urbana e regional, reforçando ou tensionando as hierarquias previamente estabelecidas. Trata-se, portanto, de investigar em que medida o programa operou como instrumento de produção do território, de sua integração ou, ao contrário, como vetor de intensificação de desigualdades, ao concentrar recursos e funções em determinadas áreas desses centros urbanos.

Essa perspectiva é ampliada por investigações que deslocam o olhar para outras porções do estado, como a região oeste, evidenciando como estratégias de planejamento multiescalares, articulando políticas federais, estaduais e municipais, atuaram simultaneamente na estruturação e na fragmentação da rede urbana regional. Nesses contextos, o planejamento territorial esteve associado não apenas a objetivos de desenvolvimento econômico, mas também a diretrizes de integração nacional e de segurança territorial, reforçando o caráter estratégico dessas áreas no âmbito das políticas federais.

Em conjunto, essas pesquisas permitem compreender o planejamento territorial no Paraná como um processo historicamente situado, marcado pela articulação entre escalas, pela atuação de múltiplos agentes e pela produção simultânea de integração e desigualdade. Ao tensionar interpretações que associam o planejamento exclusivamente à racionalização do território, evidenciam seu papel na produção de configurações espaciais seletivas e hierarquizadas, constituindo um campo analítico central para o avanço desta agenda de pesquisa.

3.2 Infraestruturas e políticas setoriais

A análise do planejamento territorial no Paraná demanda, igualmente, a consideração das políticas setoriais e das infraestruturas como dimensões estruturantes da organização do espaço. Longe de constituírem apenas suportes técnicos do desenvolvimento, tais políticas operaram como instrumentos privilegiados de intervenção estatal, articulando escalas de governo e contribuindo para a materialização das diretrizes formuladas no âmbito do planejamento urbano e regional.

No contexto nacional, especialmente a partir da década de 1960, a formulação de políticas setoriais integradas, como aquelas voltadas à habitação, ao saneamento e às infraestruturas, insere-se em um movimento mais amplo de fortalecimento do Estado desenvolvimentista. A criação de instituições e programas, a exemplo do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do PLANASA,

PENSAR FORA DO EIXO

evidencia a centralidade dessas políticas na estratégia de modernização do território, ao mesmo tempo em que revela seu caráter fortemente centralizado e indutor.

No Paraná, essas diretrizes encontram expressão na atuação de instituições estaduais e na implementação de programas que, ao se articularem com os instrumentos federais, contribuíram para a reconfiguração das redes técnicas e dos serviços urbanos. No campo do saneamento, a criação e a expansão da SANEPAR, especialmente a partir dos anos 1970, ilustram esse processo ao evidenciar a incorporação de municípios ao modelo estadual de gestão, em consonância com as diretrizes do PLANASA. As pesquisas indicam, contudo, que esse movimento ocorreu de forma heterogênea, marcado por diferentes graus de adesão e por resistências locais, o que revela a complexidade das relações entre centralização das políticas e autonomia municipal (Carneiro, 2025).

De modo semelhante, a análise das infraestruturas de transporte, em particular a expansão das redes rodoviárias, evidencia o papel dessas estruturas na consolidação de eixos de desenvolvimento e na indução de fluxos econômicos e populacionais. No eixo Londrina-Maringá, por exemplo, os investimentos em infraestrutura viária, articulados aos planos estaduais e às diretrizes nacionais, contribuíram decisivamente para a integração regional e para a consolidação de uma dinâmica territorial baseada na concentração de atividades e na hierarquização urbana. Ao mesmo tempo, esses processos revelam tensões entre projetos de integração territorial e os efeitos seletivos da alocação de recursos e investimentos (Zampar, 2026).

Nesse sentido, as políticas setoriais e as infraestruturas podem ser compreendidas como mediações fundamentais entre os projetos de desenvolvimento e sua inscrição concreta no território. Ao materializarem diretrizes formuladas em diferentes escalas, essas políticas não apenas viabilizam a integração espacial, mas também produzem diferenciações, ao privilegiar determinados territórios, setores e grupos sociais. A aparente neutralidade técnica dessas intervenções é, assim, tensionada pelas evidências de sua dimensão política e por seus efeitos desiguais no espaço.

A partir dessas constatações, abre-se um campo promissor de investigação voltado à análise das incidências das políticas setoriais e das infraestruturas na escala intraurbana. Mais do que compreender seus alcances na organização regional, interessa investigar como essas políticas reconfiguram as relações no interior das cidades, incidindo sobre o cotidiano, os padrões de mobilidade e as formas de apropriação do espaço. Nesse sentido, coloca-se como questão central compreender de que modo a implementação de infraestruturas e serviços urbanos, especialmente

PENSAR FORA DO EIXO

nos campos do transporte, saneamento e habitação, contribui para a produção de novas centralidades, para a expansão periférica e para a intensificação de dinâmicas de segregação socioespacial.

Particularmente, a análise dos deslocamentos cotidianos e do movimento pendular apresenta-se como via privilegiada para apreender os efeitos dessas políticas, permitindo evidenciar como a organização territorial e a localização de infraestruturas e equipamentos incidem diretamente as condições de acesso à cidade. Tal abordagem possibilita, ainda, tensionar a relação entre planejamento e mobilidade, inserindo-a no debate contemporâneo sobre a crise da mobilidade urbana, entendida não apenas como problema técnico, mas como expressão das desigualdades socioespaciais produzidas e reproduzidas pelas políticas públicas e pelos investimentos em infraestrutura.

Em conjunto, as investigações que compõem essa agenda evidenciam que a compreensão do planejamento territorial no Paraná exige o deslocamento do olhar para além dos planos e documentos normativos, incorporando a análise das políticas setoriais e das infraestruturas como elementos centrais na produção do espaço. Ao enfatizar essas dimensões, torna-se possível apreender o planejamento não apenas como formulação, mas como prática efetiva de intervenção territorial, marcada por disputas, negociações e assimetrias que se materializam nas redes, nos serviços e nas condições de urbanização.

3.3 Produção do espaço urbano e políticas habitacionais

A incorporação da dimensão habitacional à análise do planejamento territorial no Paraná permite aprofundar a compreensão das formas pelas quais as políticas públicas contribuíram para a produção do espaço urbano e para a consolidação de padrões específicos de urbanização. Nesse sentido, as políticas de habitação não podem ser entendidas apenas como respostas a déficits quantitativos, mas como parte integrante das estratégias de desenvolvimento e planejamento territorial implementadas no país a partir da segunda metade do século XX.

No contexto nacional, especialmente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da estruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a política habitacional assume papel central na agenda estatal, articulando-se às diretrizes do planejamento urbano e regional e à dinamização do setor da construção civil. Esse conjunto de políticas operou não apenas como instrumento de provisão de moradia, mas também como mecanismo de indução econômica e de

PENSAR FORA DO EIXO

reorganização espacial, ao direcionar investimentos, definir áreas de expansão urbana e estruturar novas formas de ocupação do território.

No Paraná, a implementação dessas políticas, por meio de instituições estaduais e municipais, evidencia a articulação entre as diretrizes federais e as especificidades locais, contribuindo para a consolidação de um modelo de urbanização marcado pela expansão periférica e pela segmentação socioespacial. As pesquisas desenvolvidas no âmbito desta agenda indicam que a produção habitacional, ao se vincular às lógicas de financiamento e às estratégias de planejamento, desempenhou papel decisivo na configuração das cidades paranaenses, tanto pela localização dos empreendimentos quanto pela forma de inserção desses espaços na malha urbana.

Ao mesmo tempo, a análise dessas políticas revela suas contradições. Se, por um lado, possibilitaram a ampliação do acesso à moradia e a estruturação de setores urbanos, por outro, contribuíram para a consolidação de padrões de urbanização caracterizados pela distância entre moradia e infraestrutura, pela precarização de determinadas áreas e pela reprodução de desigualdades no acesso à cidade. Nesse sentido, a política habitacional aparece como elemento central na produção de uma urbanização seletiva, articulada às dinâmicas econômicas e às estratégias de planejamento que privilegiaram determinados territórios e grupos sociais.

Essa perspectiva permite compreender a habitação como dimensão fundamental da produção do espaço, na qual se articulam políticas públicas, agentes econômicos e práticas sociais. Ao evidenciar o papel das políticas habitacionais na configuração do território, as pesquisas aqui mobilizadas contribuem para tensionar leituras que dissociam planejamento urbano e produção da moradia, ressaltando sua interdependência e seus efeitos na estruturação das cidades.

Nesse contexto, abre-se um campo relevante de investigação voltado ao estudo dos programas habitacionais implementados pelo BNH, pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e pelas companhias locais (como as COHABs), ainda pouco explorados no Paraná, mesmo em municípios mais dinâmicos. Mais do que mapear sua presença, interessa compreender seus alcances e limites na produção do espaço urbano, especialmente no que se refere à localização dos empreendimentos, à sua inserção na malha urbana e às formas de articulação com as infraestruturas e os serviços urbanos.

Outra frente promissora consiste na análise das relações entre esses programas habitacionais e a expressiva difusão de planos diretores observada no estado, particularmente ao final da década de

PENSAR FORA DO EIXO

1960. Trata-se de investigar em que medida esses instrumentos dialogaram, se sobrepuseram ou operaram de forma dissociada, evidenciando as tensões entre a produção da moradia e os dispositivos formais de planejamento urbano. Tal abordagem permite avançar na compreensão das mediações entre políticas setoriais e instrumentos urbanísticos, bem como de seus efeitos na configuração das cidades, contribuindo para uma leitura mais integrada das práticas de planejamento e da produção do espaço urbano no Paraná.

Dessa forma, a incorporação do campo habitacional amplia o escopo analítico desta agenda de pesquisa ao evidenciar que o planejamento territorial no Paraná não se realiza apenas por meio de planos e infraestruturas, mas também pela produção concreta do espaço urbano, na qual a moradia assume papel central. Tal abordagem permite compreender as cidades como resultado de processos históricos complexos, marcados por disputas, mediações e desigualdades que se inscrevem materialmente no território.

3.4 Ampliações recentes, novos recortes e formação de pesquisadores

A agenda de pesquisa delineada a partir das investigações anteriores não se esgota nos eixos analíticos já consolidados, mas se amplia por meio da incorporação de novos recortes territoriais, problemáticas e abordagens, evidenciando seu caráter dinâmico e em permanente construção. Nesse sentido, estudos mais recentes têm buscado tensionar e expandir as interpretações sobre o planejamento territorial no Paraná, ao incorporar diferentes regiões do estado e ao explorar novas dimensões das políticas públicas e de seus alcances espaciais, além das instituições de planejamento.

Nesse sentido, destaca-se também como frente de investigação a análise da criação, difusão e funcionamento de instituições de planejamento urbano nos níveis estadual e municipal, em articulação com as diretrizes e estruturas do sistema federal de planejamento. Trata-se de investigar a constituição de escritórios regionais e locais, bem como de institutos de planejamento, a exemplo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), do extinto Escritório de Planejamento de Maringá (ETEPLAN), do Escritório Metronor, e de demais experiências análogas em outras cidades, compreendendo seus processos de criação, suas formas de inserção na administração pública e suas trajetórias institucionais, que incluem tanto a consolidação quanto a descontinuidade de determinadas iniciativas.

PENSAR FORA DO EIXO

Mais do que mapear essas experiências, interessa compreender como tais instituições operaram como mediadoras entre as escalas de governo, traduzindo diretrizes nacionais e estaduais em instrumentos e práticas locais de planejamento, ao mesmo tempo em que revelam limites, tensões e descontinuidades na institucionalização do urbanismo no Paraná. Essa abordagem permite avançar na análise do planejamento como prática situada, evidenciando o papel dos arranjos institucionais na produção do território e na conformação de capacidades ou fragilidades administrativas no âmbito municipal.

Entre outros desdobramentos, destacam-se investigações que deslocam o foco para outras centralidades e contextos urbanos, como a região metropolitana de Curitiba, permitindo estabelecer contrapontos e aproximações em relação aos processos observados no interior do estado. Ao ampliar o escopo territorial da análise, tais pesquisas evidenciam, simultaneamente, a especificidade das dinâmicas regionais e os elementos estruturais que atravessam o planejamento territorial em diferentes contextos, reforçando a importância de incorporar à agenda de investigação um território de ocupação mais antiga e institucionalmente mais consolidado em relação aos eixos Norte e Oeste, qual seja, aquele estruturado a partir da capital do estado.

Não por acaso, o eixo conformado por Curitiba é aqui mobilizado como desdobramento final da agenda proposta (mas não limitado ao eixo Leste), justamente em razão de sua maior complexidade. Entre as décadas de 1960 e 1980, esse território passou por um processo singular de transformação, marcado pela criação da Região Metropolitana de Curitiba, em 1973, pela intensificação dos fluxos migratórios e pela diversificação de sua base econômica. A institucionalização metropolitana introduz novos arranjos de planejamento e gestão, ao mesmo tempo em que tensiona as relações entre município central e os demais municípios da região metropolitana, evidenciando desigualdades socioespaciais e distintos ritmos de urbanização.

Nesse contexto, Curitiba se afirma como polo articulador de uma rede urbana mais densa e hierarquizada, concentrando funções administrativas, técnicas e decisórias, ao passo que os municípios do entorno passam a desempenhar papéis complementares, muitas vezes subordinados, no processo de metropolização. A atuação de órgãos de planejamento, a formulação de planos e a implementação de políticas urbanas e infraestruturais revelam, assim, não apenas a capacidade de coordenação estatal, mas também os limites e contradições de um modelo que busca integrar o território ao mesmo tempo em que produz novas fragmentações.

PENSAR FORA DO EIXO

A incorporação do eixo Leste à agenda de pesquisa, portanto, não apenas amplia o recorte territorial, mas também permite tensionar as interpretações construídas a partir dos eixos Norte e Oeste, introduzindo questões relativas à metropolização, à governança interfederativa e às assimetrias internas do planejamento territorial no Paraná.

Ao mesmo tempo, a incorporação de novas temáticas, como as políticas energéticas, as transformações nas redes técnicas e os impactos territoriais de diferentes setores de infraestrutura, amplia a compreensão das múltiplas formas de intervenção estatal e de sua materialização no espaço. Esses estudos reforçam a perspectiva de que o planejamento territorial deve ser compreendido como um campo multifacetado, no qual diferentes políticas, agentes e escalas se articulam na produção do espaço urbano e regional.

Nesse processo, cabe destacar o papel fundamental das pesquisas em nível de iniciação científica, que têm contribuído significativamente para a ampliação do levantamento documental, a sistematização de fontes e a exploração de novos objetos de investigação. Ao atuarem como espaço de formação e experimentação, essas pesquisas não apenas alimentam os desdobramentos da agenda, mas também garantem sua continuidade, ao formar novos pesquisadores e ao incorporar novas questões e abordagens ao campo.

Dessa forma, a agenda de pesquisa aqui apresentada configura-se como um campo investigativo em expansão, que articula diferentes níveis de formação acadêmica, recortes territoriais e dimensões analíticas. Ao integrar pesquisas consolidadas e investigações em curso, evidencia-se não apenas a complexidade do planejamento territorial no Paraná, mas também a necessidade de sua constante revisão à luz de novas evidências, perspectivas e problematizações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conjunto, essas investigações evidenciam que o planejamento territorial no Paraná, especialmente entre as décadas de 1960 e 1980, não pode ser compreendido apenas como instrumento de ordenação do espaço ou de racionalização das dinâmicas urbanas e regionais. Ao contrário, trata-se de uma prática estatal complexa, atravessada por disputas, mediações e seletividades, que opera simultaneamente como mecanismo de integração territorial e como vetor de produção de desigualdades socioespaciais.

PENSAR FORA DO EIXO

Ao articular planos, políticas e investimentos em diferentes escalas, o Estado paranaense contribuiu para a consolidação de uma rede urbana regional estruturada por polos e eixos de desenvolvimento, em um esforço de consonância com as diretrizes nacionais. No entanto, esse mesmo processo implicou a concentração de recursos, funções e infraestruturas em determinados centros urbanos, reforçando hierarquias e produzindo formas seletivas de urbanização. A noção de integração territorial, amplamente mobilizada no período, revela-se, assim, como uma operação desigual, cujos efeitos se expressam tanto na estrutura regional quanto nas dinâmicas locais.

Nesse sentido, as pesquisas desenvolvidas no âmbito do Grupo ARPAH, ainda que incidam sobre diferentes recortes territoriais e temáticos, como os eixos Norte (Maringá-Londrina), Oeste (Cascavel-Foz do Iguaçu) e Leste (Curitiba-Ponta Grossa-Paranaguá), as políticas setoriais e as infraestruturas, bem como os processos de metropolização, convergem na identificação de um problema comum que é a necessidade de compreender o planejamento não apenas como discurso técnico ou instrumento normativo, mas como prática efetiva de produção do território, cujos resultados são marcados por tensões entre integração e fragmentação, coordenação e desigualdade.

Essa convergência analítica permite avançar para além de leituras setoriais ou compartimentadas, evidenciando o planejamento como campo de articulação entre escalas, agentes e políticas, no qual se produzem e se reconfiguram centralidades, fluxos e hierarquias espaciais. Ao mesmo tempo, explicita a importância de considerar as mediações institucionais e os arranjos administrativos, como o Sistema Estadual de Planejamento, não apenas como estruturas formais, mas como dispositivos que condicionam e orientam a ação estatal sobre o território.

Ao sistematizar essas problematizações, o artigo contribui para o avanço das interpretações sobre o planejamento territorial no Paraná, ao propor uma leitura que articula escalas, políticas e instituições, e que evidencia o planejamento como prática histórica e política de produção do espaço.

Por fim, cabe destacar que essa agenda de pesquisa não se esgota na escala regional. As investigações do grupo também têm avançado para o nível intraurbano, evidenciando como as diretrizes e os investimentos formulados em escala estadual e nacional se materializam de forma diferenciada no interior das cidades, contribuindo para a produção de periferias, para a segregação socioespacial e para a conformação de padrões desiguais de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Esse deslocamento analítico permite tensionar ainda mais as leituras sobre o

PENSAR FORA DO EIXO

planejamento, ao revelar suas implicações concretas na vida cotidiana e na organização do espaço urbano.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro à pesquisa, por meio da Chamada CNPq/MCTI/FNDCT nº 18/2021 – Universal

REFERÊNCIAS

BORTOLOTTI, Iara S.; CORDOVIL, Fabíola C. S. O acervo da Metronor no Paraná e a atuação do Escritório Metronor. **Geongá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE/UEM)**, v. 17, p. 136-152, 2025.

BORTOLOTTI, Iara. S; ZAMPAR, Mateus. R; CORDOVIL, Fabíola. C. S. Estruturação industrial do Paraná como desenvolvimento regional do estado: o caso do eixo norte. In: XXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2025, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2025. v. XXI. p. 1-24.

CARNEIRO, Arthur F. BARBOSA, Leonardo. C. Análise da situação hídrica do eixo Metrópole Norte do Paraná (METRONOR), a partir do efeito sprawl industrial, ocorrido durante as décadas de 1970 e 1980. **Vernáculo - Territórios Contemporâneos**, v. 1, p. 108-119, 2023.

CARNEIRO, Arthur F. **Reflexo da estatização dos serviços sanitários no Eixo Metrópole Linear Norte do Paraná (Metronor), durante as décadas de 1970 e 1980**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2025.

FARIA, Rodrigo. O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões. In: LEME, Maria. C. S. (Org.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019.

FELDMAN, Sarah. Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. In: _____. **Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979**. São Paulo: Annablume, 2021.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **O Paraná reinventado: política e governo**. 2ª ed. Curitiba: Iparides, 2006.

IZEPÃO, Rosalina. **O Planejamento governamental no Paraná**. Economia, estado e política econômica. Maringá/PR: Eduem, 2013.

PADIS, Pedro. **Formação de uma Economia Periférica: o caso do Paraná**. São Paulo, SP: HUCITEC, 1981.

PENSAR FORA DO EIXO

PARANÁ (Departamento de Estadual de Rodagem). **Plano Rodoviário de 1951**. Curitiba: DER, 1951.

PARANÁ (Governo do Estado). **Planificação de obras para o estado do Paraná**. Governo Moyses Lupion. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1948.

PARANÁ (Governo do Estado). **1º Centenário de Emancipação Política do Paraná 1853-1953**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1953.

PARANÁ (Governo do Estado). **Plano de Desenvolvimento do Paraná**. Documento preliminar elaborado pela SAGMACS. Curitiba: CODEPAR e PLADEP, 1963.

PARANÁ (Governo do Estado). **Política de Desenvolvimento Urbano**. Volume 5 - Proposições. Curitiba: UFPR, 1973.

RODRIGUES, I. C.; CORDOVIL, Fabíola C. S. Povos indígenas, direito às cidades e justiça social. **Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales**, v. IV, p. 4-7, 2021.

SOLEK, Karen A. **O planejamento territorial da região de fronteira no oeste do Paraná (1946-1985):** Formação e consolidação hierárquica da rede urbana paranaense. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, 2025.

SOLEK, Karen A.; CORDOVIL, Fabíola C. S. As propostas físico-territoriais para industrialização do Eixo Oeste do Paraná na década de 1970. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (on line), v. 22, p. 1-18, 2024.

SOLEK, Karen A.; CORDOVIL, Fabíola. C. S. Dois lados da ponte: as políticas de planejamento territorial para integração entre Brasil e Paraguai. In: 18º SHCU Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2024, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2025.

TOMAZI, Nelson. Construções e silêncios sobre a (re)ocupação da região norte do estado do Paraná. In: DIAS, Reginaldo B.; GONÇALVES, José H. R. Gonçalves (coord.). **Maringá e o Norte do Paraná**. Maringá, EDUEM, 1999, p.51-85.

ZAMPAR, Mateus R. **Planos Rodoviaristas na Estruturação Regional do Paraná: o Eixo Norte**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2026.