

# Urbanização, Estado e Planejamento entre 1945 e 1964.

## Especificidades brasileiras na América Latina

### Urbanization, State and the planning between 1945 to 1964. Brazilian specificities in Latin America

Camila Ferrari<sup>3</sup> y Eulalia Portela Negrelos<sup>4</sup>

#### Resumo

O trabalho propõe um debate sobre urbanização e urbanismo no Brasil entre 1945 e 1964, compreendendo que o desenvolvimentismo na América Latina esteve ligado não somente aos processos de industrialização e modernização, situados no âmbito econômico, mas à formulação da «cidade latino-americana», como caminho para uma sociedade moderna e desenvolvida. Ao considerar as histórias nacionais como fundamentais na compreensão da história regional ou transnacional, entendemos que no Brasil o processo de intensificação da urbanização através de cidades novas, articulado às mudanças no campo urbano após 1945, configurou uma especificidade brasileira na América Latina. Para essa compreensão, é necessário localizar o intervalo 1945-1964 entre as ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e militar (1964-1985), compreendendo o período 1930-1964 como o primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo, com origens já no primeiro governo Vargas e auge justamente no ano de inauguração de Brasília, cidade nova emblemática, ponto alto de um projeto de modernização

**Palabras clave:** urbanização; desenvolvimentismo; América Latina; Brasil.

#### Abstract

This paper proposes a debate on urbanization and urbanism in Brazil between 1945 and 1964, understanding that developmentalism in Latin America was linked not only to the processes of industrialization and modernization, located in the economic sphere, but to the formulation of the «Latin American city», as a path to a modern and developed society. When considering national histories as fundamental in the understanding of regional or transnational history, we understand that in Brazil the process of intensification of urbanization through new cities, linked to changes in the urban planning after 1945, configured a Brazilian specificity in Latin America. For this understanding, it is necessary to locate the interval 1945-1964 between the dictatorships of Estado Novo (1937-1945) and military (1964-1985), comprising the period 1930-1964 as the first ideological cycle of developmentalism, with origins in the first Vargas government and peaked precisely in the year of the inauguration of Brasília, an emblematic new city, the high point of a modernization project.

**Keywords:** urbanization; developmentalism; Latin America; Brazil.

3 Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU), Universidade de São Paulo (USP). [camila.ferrari@usp.br](mailto:camila.ferrari@usp.br)

4 IAU, USP, [negrelos@sc.usp.br](mailto:negrelos@sc.usp.br)

## Introdução

Este trabalho sugere uma reflexão historiográfica sobre os processos de urbanização e as práticas de planejamento urbano no Brasil sob a égide do «desenvolvimentismo», entre 1945 e 1964. O «desenvolvimentismo», enquanto ideologia, foi associado na América Latina aos processos de industrialização no modelo de substituição de importações, com base na intervenção estatal e na ideia de um projeto de nação «moderna». Paralelamente, o desenvolvimentismo foi vinculado à concepção da «cidade latino-americana» como projeto político e intelectual de modernização (Gorelik, 2005a). A análise aqui proposta se apoia na compreensão de que no Brasil o desenvolvimentismo, ou a ideologia do desenvolvimento, apresentou especificidades em relação a outros países da região, desde sua origem, tendo como marco inicial o primeiro governo de Getúlio Vargas iniciado em 1930. Paralelamente, as consequências de sua implementação no campo urbanístico introduziram institucionalmente as práticas do planejamento urbano, especialmente pelo que se denominou «marcha para o oeste» através de cidades novas em um território de dimensões continentais. Esse processo se intensifica no período democrático entre 1945 e o golpe militar de 1964, com a criação de cidades novas de investimento tanto estatal como privado, e marca o processo de urbanização brasileiro no interior do quadro desenvolvimentista, vinculado não apenas à expansão do território ocupado e ao aumento da população urbana, mas ao acesso a recursos necessários ao plano de modernização.

Na primeira parte do texto fazemos uma leitura do processo de urbanização brasileiro no período, a partir de textos interdisciplinares fundamentais, contextualizando-o em relação ao quadro latino-americano. Mesmo compreendendo a urbanização como processo social, há que se considerar o crescimento da população urbana em proporção superior à população rural, resultante de um projeto de desenvolvimento nacional, em que a cidade, no campo material, e o urbano, como campo conceitual, foram associados à visão de nação moderna identificada com a proposta estatal. Posteriormente, na década de 1960, ocorrerá a virada demográfica, inserindo o Brasil no conjunto de países «urbanos».

Na segunda parte do texto recuperamos o contexto de formulação e implementação do desenvolvimentismo na América Latina, expondo seus principais pressupostos e proposições conforme sua difusão pela *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, a CEPAL. O desenvolvimentismo foi largamente associado às práticas econômicas e sociais implementadas pelos governos latino-americanos pós-1945. Bielschowsky (1996, p. 243) define o conceito como «um projeto de industrialização com planejamento e suporte estatal [...] como via de superação do subdesenvolvimento». Para Fonseca (2012, p.17) «o conceito foi utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento».

Em Ferrari e Negrelos (2016) já ressaltamos a especificidade brasileira na antecipação de fatores estruturadores do pensamento desenvolvimentista, como a defesa da intervenção estatal no plano econômico e a industrialização, no sentido da construção de um projeto de nação, desde 1930 até 1945, durante o primeiro governo Vargas, significando uma inflexão no modelo de desenvolvimento nacional. Naquele quadro cidades novas capitalinas (Goiânia, 1935) e operárias como Volta Redonda e Cidade dos Motores (1941/1942) já indicavam particularidades brasileiras no processo regional de urbanização que se desdobraria no período seguinte. Neste trabalho procuramos demonstrar as especificidades da implementação do desenvolvimentismo no Brasil entre 1945 e 1964 particularmente quanto à apropriação da ideologia desenvolvimentista pelo campo do urbanismo, compreendendo a urbanização através de cidades novas como decisão de ocupação do território diante do desafio de modernização a partir do fim do Estado Novo. O fenômeno da urbanização através das cidades novas, garantindo o domínio sobre os recursos do território e sua proteção pelo Estado neste período

em particular, teve uma dimensão que permite considerá-lo como uma especificidade do desenvolvimentismo no Brasil.

Na terceira parte do texto, então, analisamos como o projeto desenvolvimentista – cujo centro está na economia – associou-se ao planejamento da cidade latino-americana, entendida, enquanto projeto político e intelectual, como alavanca para o crescimento social e econômico proposto para os países da região (Gorelik, 1999; 2005a). Compreendendo, então, a importância da cidade planejada para um projeto nacional de desenvolvimento, que no caso brasileiro teve a cidade nova como especificidade, apresentamos alguns destes projetos urbanos como exemplares das práticas de planejamento no Brasil entre 1945 e 1960. Verifica-se aí a fundação de diversas cidades-novas de iniciativa estatal e privada, vinculadas à expansão em direção ao interior do país e à garantia de acesso aos recursos necessários ao projeto desenvolvimentista, já denotando uma preocupação com o planejamento regional e culminando na fundação da nova capital no centro do território nacional.

Neste ponto é importante trazer ao debate, ainda que de forma lateral neste trabalho, o papel da cultura técnica na definição e implementação do planejamento urbano, atuando junto ao plano político no planejamento urbano de cunho modernizante. No âmbito historiográfico em que temos atuado, compreendemos que a própria implantação do campo urbanístico como disciplina profissional no Brasil se insere na lógica da modernização, inicialmente no período Vargas, de marca ditatorial. Após 1945, em um período considerado democrático, a atuação urbanística ganha enorme espaço junto aos diferentes âmbitos estatais, com destaque para o municipal, ampliando a disseminação da disciplina enquanto campo de ação para um projeto modernizador.

## 1. Sobre a urbanização na América Latina e suas especificidades no Brasil

A economia política é o campo que constitui nosso marco teórico para analisar a urbanização, considerando-a como processo social no marco da história e, aqui, história urbana. Dá-se importância e relevo para o desafio de construir uma teoria urbana latino-americana que, a partir da compreensão e enfrentamento dos próprios processos, dê conta de explicar a «problemática urbana» na região (PradillaCobos; Ramírez Velázquez, 2014), em estreita relação com a história vinculada ao fenômeno urbano, envolvendo história da urbanização e história da arquitetura e do urbanismo. Ao mesmo tempo, é inegável a centralidade da dimensão demográfica, muito mais ressaltada em diversas disciplinas.

A inserção da reflexão sobre o período aqui delimitado, 1945-1964, em uma história em longa duração, desde 1930, numa perspectiva de escalas de aproximação e afastamento, está referida, do ponto de vista metodológico, ao alinhamento no campo da «economia política da urbanização» (Singer, 1979), que oferece um quadro de elementos para a compreensão da urbanização como processo social (Reis, 2000). Esse longo período nos permite compreender como se deram as práticas urbanísticas articuladas à implementação da ideologia do desenvolvimento (Bielschowsky, 2000).

Na urbanização como processo social, Singer (1979) enquadra o entendimento sobre a urbanização brasileira na ampliação para a América Latina. A abordagem do autor, vinculada aos «produtores urbanos» e à relação entre cidade e campo na divisão do trabalho, nos orienta para a da produção do espaço, particularmente vinculada ao desenvolvimento das forças produtivas e à conformação do «fenômeno urbano». Ao indicar a questão da migração rural-urbana em quase todos os países da América Latina, Singer (1979, 63) sinaliza para as interpretações teóricas que «atribuem os 'males' da urbanização ao excessivo crescimento demográfico, à falta de reforma agrária, ao caráter demasia-

damente avançado da tecnologia industrial [...]». É nesse contexto que se dá um importante debate entre o autor e Manuel Castells e Aníbal Quijano sobre a dependência como um possível «traço histórico comum da América Latina» (Singer, 1979, 63), tanto no sentido da «dependência comercial» quanto no que se refere à própria «urbanização dependente».

### 1.1. Urbanização na América Latina entre 1945 e 1964 - uma interlocução historiográfica interdisciplinar

Singer (1979) mobiliza categorias de análise para toda a América Latina que nos interessam para a abordagem das especificidades do Brasil no marco do que foi implementado por Vargas desde 1930, uma modernização industrializadora de base com estreito vínculo com o planejamento econômico e urbano, conforme já demonstrado em Ferrari e Negrelos (2016). Três categorias estruturantes para a reflexão de Singer (1979) são: a) as classes sociais a partir da «dicotomia» campo/cidade, no bojo da divisão social do trabalho; b) a constituição do «fenômeno urbano» no complexo quadro de dinâmicas sociais, econômicas e espaciais em torno da convergência da força de trabalho para a fábrica, eminentemente urbana; c) as migrações internas vinculadas à industrialização na expansão do capitalismo industrial – que o autor já relaciona com o «desenvolvimento regional».

É marcante sua análise de «que, apesar da dependência comercial em que se encontravam quase todos os países do continente em relação ao mercado capitalista internacional, muitos momentos decisivos de sua história foram frutos de lutas de classes em cujo desfecho pesaram sobretudo condições internas». Não ponderar os diversos fatores locais de cada país latino-americano no processo de urbanização, considerando-o diretamente determinado pela dependência à qual estão submetidas as nações na região, não contribui à compreensão de outros «fatores decisivos no desenrolar da história latino-americana neste período» dados «o tamanho, a força e os interesses das várias classes e grupos regionais dentro de cada país e dos vários países em confronto» (Singer, 1979, p. 65)

Solidarizamo-nos com a defesa das especificidades nacionais no processo de urbanização na América Latina, particularmente no período aqui delimitado em que um desequilíbrio local entre industrialização e urbanização precede a 2ª Guerra Mundial, de acordo com Singer (1979, p.69), que, invoca uma atualização crítica, ao entender que

não foi o imperialismo industrial e financeiro que trouxe o capitalismo à América Latina depois da 2.ª Guerra Mundial. Ele foi implantado aqui muito antes, pelo menos nos principais países, e atingiu de fato o estágio industrial entre as duas grandes guerras, de modo relativamente «autônomo» (Singer, 1979, p. 69).

Castells (1973, p. 12) indica como uma das características da urbanização dependente na América Latina, a «constitución de grandes concentraciones de población sin desarrollo equivalente de la capacidad productiva, a partir del éxodo rural y sin asimilación de los migrantes en el sistema económico de las ciudades», gerando uma rede urbana desarticulada «que no jerarquiza las aglomeraciones de acuerdo con una división técnica de la actividad, sino que el perfil resulta de las sacudidas de las crisis sociales y económicas. Já Quijano (2014, p. 114-115) vincula os processos de produção do espaço urbano e regional na América Latina como resultados da urbanização dependente, que geram enormes desequilíbrios interregional, urbano-rural e interurbano».

Entendendo rede urbana como conjunto de vilas e cidades – «fatos urbanos» – ou «conjunto das respostas às solicitações do processo [de urbanização como processo social]» (Reis, 2000, p. 79), verificamos que Singer (1979), ao traçar um percurso histórico da formação da cidade na América Latina a partir da compreensão da dicotomia campo-cidade, em contínuo afastamento desde a passagem da «cidade da conquista à cidade comercial» e «da cidade comercial à cidade industrial», considera

que nesta última passagem a rede urbana se torna cada vez mais complexa na formação do mercado consumidor interno. No processo desigual de urbanização, há desníveis tanto no interior da rede urbana quanto aqueles «que ocorrem devido à transformação das relações entre campo e cidade» (Singer, 1979, p. 76), obrigando-nos a compreender as diferentes escalas de problemas vinculados ao fenômeno.

A busca pelas características notáveis da urbanização em cada uma das nações latino-americanas se orienta pela formação das grandes culturas nacionais na região a partir do desenvolvimento dos Estados Nacionais no século XIX, ressaltando as particularidades da América Latina no quadro da expansão do modo de produção capitalista. Uma característica geral na «urbanização latino-americana» é o processo desigual de urbanização, que ocorre localmente em cada país e de forma específica dadas as diversas conformações sociais, as diferentes formas de atuação das elites locais e nacionais e as diferentes razões e formas de privilegiar determinadas cidades e regiões a elas associadas em função das características de produção e exportação e do fluxo migratório. «A consolidação das antigas capitais como centros de poder nos respectivos países aparece claramente em finais do século XIX na concentração das decisões e controle administrativo» (Gutiérrez, 1997, p. 516, tradução nossa). Contudo, algumas taxas de crescimento em cidades coloniais secundárias, são maiores que nas próprias capitais, como é o caso de São Paulo no Brasil, que, em função especialmente de seu desenvolvimento econômico no sistema cafeeiro, se transformou em centro de poder político, mesmo não sendo a capital do país.

O capital modifica os campos econômico e social no seio do modo de produção em seus distintos ramos da produção; o entendimento da Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado (TDDC), desenvolvida por León Trotsky, constitui uma chave explicativa daquelas modificações, buscando enfrentar a «lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo imperialismo» (Löwy, 1995, p. 112, tradução nossa).

Para Trotsky (1909), num mesmo país «todos os estágios da civilização se combinam, se articulam, se amalgamam»; Löwy (1995), daí, nos indica que o processo de urbanização nos países periféricos passou direto para as «cidades modernas» com base no proletariado, uma vez que se combinam os traços pré-capitalistas (campo) com os capitalistas (grande indústria/cidades). «O desenvolvimento combinado [se daria pela] reaproximação de diversas etapas, de combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas». (Trotsky, 1930, s/p)

Para Löwy (1995, p. 79), a historiografia sobre América Latina «é talvez o exemplo mais flagrante do impacto da TDDC nos próprios países periféricos», indicando dois autores pioneiros da Teoria da Dependência: Marini (1971) e Frank (1970), ambos construindo um quadro teórico sobre a constituição do subdesenvolvimento capitalista no Brasil.

La historia del subdesarrollo latino-americano es la historia del desarrollo del sistema capitalista mundial. Su estudio es indispensable para quien desee comprender la situación a la que se enfrenta actualmente este sistema y las perspectivas que se le abren. Inversamente, sólo la comprensión segura de la evolución y de los mecanismos que caracterizan a la economía capitalista mundial proporciona el marco adecuado para ubicar y analizar la problemática de América Latina. (Marini, 1971, p. 3)

Oliveira (2003, p.31), na década de 1970 constrói a crítica à dualidade nas análises sobre o processo econômico no Brasil, descolando a compreensão econômica da política atribuída por ele às análises da CEPAL, em que «a dualidade reconciliava o suposto rigor científico das análises com a consciência moral, levando a proposições reformistas». Frank vincula-se a Oliveira advertindo a necessidade de aprofundamento teórico, que «Brasil – y otras partes de AL – no posee una ‘economía

dual', ni su sector agrícola es feudal o precapitalista [...] la ineficiencia y la pobreza [...] de la agricultura brasileña provienen del capitalismo, de la misma estructura monopolista y por ende explotadora [...]». (Frank, 1970, p. 3)

## 1.2. Sobre a urbanização no Brasil

Mesmo com processos semelhantes aproximando a urbanização colonizadora na América espanhola e portuguesa, com a formação dos estados nacionais no início do século XIX e, especialmente, a partir da segunda metade daquele século, no Brasil novas condições de produção implicaram em importantes impactos sobre a urbanização, tanto nas cidades já existentes, quanto na fundação de novas cidades. Um estágio de modernização urbana no marco do liberalismo com intensa ação do capital privado e respaldo do Estado assume características específicas em relação à América Latina, particularmente em dois vetores.

No primeiro, o da metropolização, a dinâmica ocorre de forma plural, com a paulatina transformação das principais cidades coloniais em grandes cidades e, conseqüentemente, polos de formação de rede urbana, distanciando-se morfologicamente da metrópole única ou «macrocefálica». Além disso, em 1930 a principal metrópole brasileira, que não será a capital nacional, vai se consolidando em São Paulo, pela intensificação do processo de industrialização. No segundo vetor, está a relação entre urbanização e práticas urbanísticas no marco do desenvolvimentismo, que tem suas origens em 1930 e alcançará, ao final da 2ª Guerra Mundial, o caminho de sua consolidação e auge até a década de 1960.

No Brasil, as estruturas sociais sofrem transformações implicadas no processo de urbanização: «à primeira urbanização acarretada pela economia de exportação, com sua predominância de grupos de classes médias e empregados de serviços [até 1930], se sobreporia uma segunda de base industrial, com forte conteúdo de classe operária [após 1930]» e «intenso crescimento demográfico como variável autônoma» (Furtado, 1977, p. 9). Oliveira (2003, pp. 58-59) indica o fundamental papel das cidades para a economia industrial e de serviços, expondo uma importante característica da urbanização para o período aqui delimitado:

o incremento da urbanização no Brasil obedece à lei do decréscimo da participação da agricultura no produto total. Sem embargo, apenas o crescimento da participação da indústria ou do setor Secundário como um todo não seria o responsável pelos altíssimos incrementos da urbanização no Brasil. Esse fato levou uma boa parcela dos sociólogos, no Brasil e na América Latina, a falar de uma urbanização sem industrialização e do seu xipófago, uma urbanização com marginalização.

O desenvolvimento combinado e desigual ocorre, desde o primeiro governo Vargas – e se amplia após 1945 – uma vez que ali se inicia uma amálgama entre o «arcaico» do sistema político de alianças e o trabalhismo do nacionalismo varguista (vigente até o suicídio de Vargas em 1954), que se articula com o «avançado» da intelectualidade da cultura arquitetônica para elaborar um grande conjunto de experiências urbanísticas.

No período 1945-1964 se acentuam as disparidades regionais e, justamente a partir do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, grande contraste entre campo e cidade, principalmente entre as regiões Nordeste e Sul/Sudeste, com importantes transferências de valor do setor agroexportador, preponderante na primeira, para o setor industrial, concentrado na segunda. Daí se incrementa, igualmente, a dinâmica das migrações internas entre tais regiões, articuladas a um extraordinário crescimento demográfico nacional: em 10 anos, 1950-1960, o Brasil passa de 53 para 73 milhões de habitantes (Fausto; Devoto, 2004, p. 359-360).

É justamente nesse período, então, com o campo do planejamento em plena consolidação e expansão para as escalas municipal e regional, que se assiste à expansão do domínio sobre o território nacional no Brasil, inclusive agregando a tal lógica a ação do capital privado que se alia ao projeto desenvolvimentista na exploração de diversos bens de interesse do Estado, como a mineração e a indústria siderúrgica, que demandaram a concepção e implantação de novas cidades em todo o país.

## 2. Estado e planejamento na América Latina e no Brasil - um quadro sobre o desenvolvimentismo

### 2.1. Sobre o desenvolvimentismo na América Latina

Uma nova organização político-econômica e social tendo o Estado como agente indispensável ao bom funcionamento da economia apareceu como solução para a crise do capitalismo após 1929. Contudo, foi ao final da Segunda Guerra Mundial que o «Estado do Bem-Estar Social» se tornou mais evidente, quando os países aliados buscaram a reestruturação da economia ocidental capitalista, assolada pela guerra. Paralelamente, a emergência do problema da pobreza nos países subdesenvolvidos passa a constituir o campo de estudos dos intelectuais naquele momento. O pós-Segunda Guerra é «o ponto de partida para as teorias que engendraram o tema do subdesenvolvimento e que assinalaram uma nova relação entre economia e política com a sobrevalorização do Estado não como corretor de desequilíbrios, mas como promotor de desenvolvimento». (Cepeda, 2006, p.3)

Durante a Segunda Guerra muitos países latino-americanos desenvolveram sua indústria como forma de substituir no mercado interno produtos até então importados, cujo acesso era dificultado, quando não impossibilitado pelo confronto mundial. Após 1945, «disseminava-se a ideia de que as exportações tradicionais tendiam a recuperar o terreno com a volta à normalidade no pós-guerra, potencializando a restauração da ideologia liberal dominante até os anos 1930» (Bielschowsky, 2000, p.24). No entanto, «a luta pela industrialização na América Latina passa a constituir uma bandeira progressista em todos os países» (Cano, 2012, p. 135), embora estivesse ainda pouco instrumentalizada dos pontos de vista ideológico e político.

Este vazio teórico será ocupado pela CEPAL, organizada pela ONU em 1948 com a missão de promover o crescimento econômico regional mediante o desenvolvimento de estudos e assessoria técnica aos governos latino-americanos. A CEPAL se tornaria a principal fonte de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana. Segundo Bielschowsky (2000, p.16), a atuação da CEPAL repousava em um «corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana», baseada na compreensão de uma relação dicotômica entre centro e periferia, na análise dos graus de inserção internacional e em dados estruturais internos, como os níveis de crescimento e de desemprego, além do levantamento das necessidades e planejamento das possibilidades de ação estatal. A teoria desenvolvimentista da CEPAL sugeria que a condição de subdesenvolvimento só poderia ser superada pela mudança do modelo econômico vigente, o que implicava na defesa da industrialização – baseada no modelo de «substituição das importações» – e, como premissa, na defesa da intervenção estatal.

No debate sobre a oposição entre países do centro e da periferia estava o argumento de que as estruturas internas subdesenvolvidas determinavam um «padrão específico de inserção na economia mundial, como 'periferia' da mesma». Compreendia-se que a estrutura socioeconômica periférica sugeria «um modo particular de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda». «A ação estatal em apoio ao processo de

desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida» (Bielschowsky, 2000, p.21-22; 35).

A reversão deste quadro [de subdesenvolvimento] não vem espontaneamente, deve ser construída, exige ação, determinação, vontade e – em suas versões mais maduras – *planejamento*. Só através do Estado, como instituição que materializa por excelência a racionalidade burocrática e política, isto pode ser conseguido. [...] (Fonseca, 2012, p. 23, em itálico no original)

O planejamento é o conceito-chave que atribui consistência e sistematicidade às proposições da CEPAL nos anos 1950 e 1960. Uma série de documentos com orientações quanto ao modo de realizar esse planejamento foi elaborada, destacando-se, entre 1948 e 1960, o trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado e, entre 1960 e 1970, os trabalhos de Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares e José Medina Echevarría (Bielschowsky, 1996).

O presidente brasileiro Juscelino Kubitschek propôs em 1958 a Operação Pan-Americana (OPA), um programa de cooperação e assistência ao desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Para Kubitschek a política externa estadunidense frustrava as aspirações de desenvolvimento dos países latino-americanos, devido à prioridade conferida à luta contra o comunismo, que, para ele, representava menor problema que a miséria da população e a estagnação econômica. A OPA buscava melhorar os preços das matérias-primas vendidas aos EUA e garantir financiamentos em apoio ao processo de industrialização da América Latina. Em agosto daquele mesmo ano os EUA reconheceram formalmente a proposta da OPA, propondo a criação de um mecanismo financeiro multilateral — que viria a ser o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) — e a concepção de um mercado comum latino-americano – futuramente a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A OPA se encerrava em dezembro do mesmo ano, porém muitas de suas propostas seriam incorporadas à Aliança para o Progresso. (FGV/CPDOC)

Na estruturação da cooperação interamericana, em agosto de 1961 o presidente John Kennedy lançava oficialmente através da «Carta de Punta del Este», durante a conferência da OEA na cidade de mesmo nome no Uruguai, a «Aliança para o Progresso», programa que reconhecia a necessidade de integração e crescimento sustentável. De acordo com a Carta, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento, cuja implementação contaria com a ajuda financeira dos EUA, que deveriam incluir medidas de aceleração do desenvolvimento econômico e social, planos habitacionais urbanos e rurais (FGV/CPDOC). Em 1962 foi criado o *Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social* (ILPES), dedicado a planejamento, gestão pública e capacitação no sistema CEPAL, com papel importante na formação de quadros técnicos governamentais na região.

## 2.2. Estado e planejamento no Brasil

Apesar de o desenvolvimentismo ser largamente associado às práticas econômicas e sociais implementadas na América Latina pós-1945, no caso brasileiro vários autores (Bielschowsky, 1996; Fonseca, 2012) trabalham com a ideia da implantação, senão do próprio desenvolvimentismo, ao menos de suas origens, a partir de 1930, com a tomada do poder por Vargas. No estabelecimento político-ideológico do desenvolvimentismo é importante registrar a tarefa empreendida pelo Estado a partir de 1930, no sentido de ampliar as bases da industrialização para a conformação de um efetivo mercado interno integrado, que exigiu, no marco do desenvolvimento do capitalismo no país, a superação dos interesses regionais, que se sobrepuseram aos nacionais até aquele momento (Cano, 2012). Embora a superação do Estado oligárquico agrário tenha suplantado a organização político-econômica típica do período anterior, não implicou diretamente na liquidação da economia de base agrária o direcio-

namento para a industrialização, não havendo «nenhuma interpretação de que tenha sido uma revolução de cunho industrialista» (Bielschowsky, 1996, p.249). Pode-se afirmar que foi superada aquela dinâmica hegemônica regional, com abertura para novos atores políticos além daqueles já existentes, que ainda não eram dispensáveis ao governo. Por isso Bielschowsky classifica o período como de origem, e não ainda de implementação, do desenvolvimentismo.

O reconhecimento destes elementos importa porque as implicações deles resultantes permaneceram na ideologia e na prática dos anos seguintes, quando o projeto desenvolvimentista se materializa de fato. Para Bielschowsky (2000), a aceitação da desestruturação econômica foi tão forte, que mesmo a derrubada do Estado Novo varguista foi «insuficiente para desfazer a consciência de que cabe ao Estado orientar a economia», a ponto de a Constituição de 1946, de cunho liberal, se mostrar favorável ao «planejamento em apoio à iniciativa privada». O nacionalismo econômico implicou na visão de que a industrialização só seria viável através do apoio estatal, responsável pelo planejamento e controle de recursos naturais e pelo investimento em toda infraestrutura necessária ao empreendimento.

Ao final da Segunda Guerra a economia nacional encontrava-se em franca expansão, com crescimento das atividades «urbano-industriais» e diversificação do aparelho produtivo. «Significativamente, foi em 1945 que se festejou o início das operações do empreendimento que até hoje simboliza a industrialização brasileira, isto é, a usina siderúrgica de Volta Redonda» (Bielschowsky, 1996, p.266). Dada a participação brasileira na guerra, esperava-se que o governo norte-americano favorecesse o país para o desenvolvimento econômico delineado nas missões Taub (1942) e Cooke (1943). Contudo, desde os anos finais dos conflitos os EUA já deixavam clara a meta de expansão de seu próprio comércio, não havendo espaço para ajuda econômica a outros países<sup>3</sup>, incentivando o princípio do livre comércio e políticas econômicas de caráter liberal.

No Brasil, o forte apelo ao liberalismo econômico foi bem recebido, estando muito relacionado às mudanças no campo político. A queda de Vargas e o início do governo Dutra implicaram numa conjuntura política de ampliação da participação das oligarquias regionais; ao mesmo tempo o Congresso contava com grande participação também dos membros da União Democrática Nacional (UDN), opositores de Vargas, sendo comum entre ambos o bloqueio à liberdade das classes trabalhadoras. O contexto de greves por melhores salários, o crescimento do Partido Comunista e o delineamento da Guerra Fria deram o tom dos primeiros anos do novo governo: é declarada a ilegalidade do Partido Comunista em 1947 e, internacionalmente, são cortadas as relações com a União Soviética, reforçando-se a relação com os Estados Unidos.

Segundo Bielschowsky (1996, p.302) para entender o quadro ideológico do período é preciso ter em mente um problema que enfrentavam as classes dominantes naquele momento: as relações entre capital e trabalho. Era evidente que o novo pacto social a ser empreendido depois das mudanças implementadas por Vargas e a inclusão da classe trabalhadora na arena política (Gomes, 1987; Pandolfi, 1999; Capelato, 2003) tinha implicações sobre o campo econômico. Este pensamento explica «a intensidade com que as lideranças das classes empresariais e os membros do Congresso conservador faziam referências aos problemas da ‘Justiça Social’, apontando o Estado como um guardião dessa justiça» Considerava-se que além de promover assistência nas áreas da saúde e educação, era também função do Estado «planejar a economia, no sentido de prover um uso mais racional dos recursos do país» (Bielschowsky, 1996, p. 302).

3 O Plano Marshall previu auxílio à Europa Ocidental após a guerra pela necessidade de garantir a estabilidade das instituições políticas dessas nações, dado o avanço socialista da União Soviética.

Passados os primeiros três anos do pós-guerra, o período de 1948-1952 atesta um crescimento econômico ininterrupto, marcado pela necessidade de reposição de bens de produção na economia, o que implicava uma reflexão sobre o planejamento econômico e a industrialização. Paralelamente, o novo governo Vargas iniciado em 1951 retomava a ideologia desenvolvimentista, que, ao contrário de enfraquecer-se diante do liberalismo dos anos anteriores, se fortaleceu diante da passividade e das «frustrações a que o governo Dutra submeteu aqueles que defendiam a política de industrialização» (Bielschowsky, 1996, p.317). O período guarda ainda, no contexto latino-americano, os anos de criação e consolidação<sup>4</sup> da CEPAL, cujas primeiras publicações no Brasil em 1949 e 1950 tiveram grande importância no avanço do desenvolvimentismo.

Em 1950, uma reivindicação brasileira aos EUA para financiamento de um programa de reequipamento dos setores de infraestrutura levaria à formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instalada em 1951 com o objetivo de elaborar projetos favoráveis ao desenvolvimento do potencial econômico brasileiro, priorizando-se os setores de transportes, energia e agricultura. No mesmo ano, o ministro da Fazenda, Horácio Lafer, apresentou o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) a ser implementado com a cooperação financeira norte-americana, propondo: a) a busca por novas fontes de energia elétrica; b) a criação e ampliação das indústrias de base; c) a introdução de novas técnicas na agricultura; d) a modernização da rede de transportes ferroviários e rodoviários e a ampliação dos serviços portuários. Para financiar e garantir os empréstimos estrangeiros obtidos para os projetos do Plano Lafer foi criado em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); sua implementação encontrou grandes dificuldades, mas muitos de seus projetos seriam retomados durante o governo Juscelino Kubitschek, integrados ao Programa de Metas. (FGV/CPDOC)

O ideal desenvolvimentista se consolida num Programa com trinta metas a serem alcançadas em cinco setores-chave da economia, mais uma, chamada de meta síntese: a construção de Brasília e a transferência da capital federal. Dos cinco setores, energia, transportes, indústrias, alimentação e educação, os três primeiros receberam maiores recursos, juntamente com a construção de Brasília; embora muitos objetivos tenham sido apenas parcialmente alcançados e outros tenham fracassado, de modo geral é possível dizer que o Programa alcançou resultados impressionantes. No período de 1957-1962, a taxa média de crescimento do PIB foi de 7%, o crescimento da renda real per capita foi de 3,9% e a expansão industrial foi de 10,1%. Segundo Bielschowsky (1996), na visão da CEPAL esta teria sido a última fase de aprofundamento do processo de substituição das importações como motor de crescimento. De 1956 até 1964, o autor entende haver dois subperíodos do primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo, iniciado em 1930: o auge entre 1956 e 1960, ano da inauguração da nova capital, e a crise, nos anos entre 1961 e 1964, a partir de quando o regime ditatorial altera o enfoque da política externa e econômica, implicando no afastamento entre o Brasil e a CEPAL.

A construção de Brasília e sua compreensão como parte do ponto alto do desenvolvimentismo, enquanto símbolo de «expansão no escopo do sistema econômico» (FGV/CPDOC), interessa aqui não somente pela importância de seu projeto dentro da história da arquitetura e do urbanismo, mas por representar, segundo Gorelik (1999; 2005b), o auge de um projeto de modernização, conforme apresentamos na parte 3 deste trabalho.

Na crise política entre 1961-1964, do governo de João Goulart, se dá, segundo Bielschowsky (2000), o descenso do primeiro ciclo de desenvolvimentismo no Brasil, sendo rico em movimentações civis, sociais e políticas em torno das reformas de base, com destaque para a agrária que ensejaria a discussão sobre a reforma urbana no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realiza-

4 CEPAL. Cuarto Informe Anual de la Comisión Económica para América Latina. Santiago, Chile, 1952. p. 2.

do no Rio de Janeiro e em São Paulo em 1963. Foi um curto período, abortado pelo golpe militar de 1964, que dá início, segundo Bielschowsky (2000), ao segundo ciclo ideológico do desenvolvimentismo, de caráter autoritário e centralizador.

### 3. Planejamento urbano na América Latina e no Brasil no contexto desenvolvimentista

#### 3.1. O planejamento da «cidade latino-americana»

Assinalamos a compreensão de Reis (2000, p.13), sobre os significados de «urbanização» e de «urbanismo», desde o sistema colonial na América Latina, sendo «termo mais amplo, o de urbanização, que é um processo social, e um mais restrito, o de urbanismo, que se refere aos projetos de organização do espaço urbano edificado». Assim, o planejamento urbano se associa, nesta terceira parte do trabalho, ao âmbito da ideologia do desenvolvimento do período delimitado.

As teorias desenvolvimentistas situavam-se em âmbito econômico, não havendo qualquer indicativo específico quanto ao desenvolvimento urbano, porém a «cidade latino-americana» é compreendida como o *locus* do desenvolvimento, associando-se a modernização urbana às transformações sociais ensejadas. Gorelik (2005a) trabalha a «cidade latino-americana» como construção cultural, como ideia aplicada ou construída temporalmente ao pensamento e planejamento dos centros urbanos do continente.

Segundo Gorelik (2005a, p.115), entre as décadas de 1950 e 1970 «a ‘cidade latino-americana’ não somente existiu, mas funcionou como uma verdadeira bomba de sucção para uma série de personagens, disciplinas e instituições que estavam conformando o novo mapa intelectual, acadêmico e político do pensamento social latino-americano». Apostava-se que a modernização dos países latino-americanos ocorreria por meio de uma injeção de políticas de reforma e de uma planificação precisa, que poderiam evitar os problemas registrados nos países mais desenvolvidos, especialmente após a Segunda Guerra. A cidade modernizada, criteriosamente planejada, é vista como caminho que conduziria os países latino-americanos a uma sociedade moderna e desenvolvida.

Os anos 1950-70 encerram, para Gorelik (1999), um «ciclo expansivo da modernidade» - com três «momentos» (1890-1930: modernização conservadora; 1930-1950: vanguardas; 1950-1970: desenvolvimentismo - que marca a história cultural latino-americana, na visão do autor uma história de cidades. Neste ciclo, a vanguarda arquitetônica teve fundamental importância por oferecer o «Plano», como modo de configurar o mundo moderno por ela idealizado.

A ambição mais profunda da arquitetura moderna ratifica não só a visão da cidade americana como produto genuíno da modernidade, mas sobretudo como máquina para inventar a modernidade, estendê-la e reproduzi-la. Porque na América Latina a cidade como conceito, foi pensada como instrumento para se chegar a outra sociedade, precisamente uma sociedade moderna. [...] **neste continente a modernidade foi um caminho para se chegar ao desenvolvimento, não sua consequência:** a modernidade impôs-se como parte de uma política deliberada para conduzir ao desenvolvimento, e nessa política a cidade foi um objeto privilegiado. (Gorelik, 2005b, p.49, grifo nosso)

O percurso realizado por Gorelik (1999), descrevendo a partir de meados do século XIX três momentos de urbanização e de planejamento urbano em que o desenvolvimento estaria em seu máximo desdobramento na América Latina, nos ajuda a compreender a evolução das práticas de planejamento nas principais cidades latino-americanas, em função da relação entre os planos técnico e político na determinação de como e quando este planejamento ocorre. Em particular, o «momento

das vanguardas» (Gorelik, 1999) é de suma importância para se compreender a concretização do campo de atuação compartilhado pelos planos político e técnico, em que o Estado dá condições à atuação de um conjunto de técnicos, considerados vanguarda, que, entretanto, não assume a posição destrutiva definida pelo caso europeu, mas, ao contrário, tem a tarefa de construir junto com este Estado o futuro da sociedade, economia e cultura nacionais. Já entre as décadas de 1950 e 1970 o Estado assume o papel de vanguarda no controle da modernização, numa tentativa de recuperar esta função perdida pelas demais sociedades dos países ocidentais.

Nunca antes a modernidade urbana presidiu [...] de modo tão ideológico e prescritivo a modernização. E nunca antes o Estado havia assumido de modo tão completo o conjunto das tarefas culturais para produzir a transformação social [...]; no desenvolvimentismo, o Estado vai reunir toda a tradição construtiva, incorporando em seu seio a pulsão vanguardista: o Estado se torna institucionalmente vanguarda moderna e a cidade, sua picareta modernizadora. (Gorelik, 1999, p.67)

### 3.2. Planejamento e urbanização através de cidades novas no Brasil de 1945 a 1964

Em Ferrari e Negrelos (2016) compreendemos que no Brasil desde 1930 à proposta de desenvolvimento industrial se aliou um forte sentimento nacionalista que, em função do ideal de uma nação moderna, se refletiu, entre outros fatos, no planejamento urbano. O projeto modernizador, se não chegou a ser plenamente implantado, configurou um quadro singular de propostas, com destaque para os melhoramentos de grandes centros urbanos, os projetos habitacionais estatais de grande porte, a expansão em direção ao interior do país, com destaque para a construção de Goiânia (1932-35), capital do estado de Goiás, e a instalação de indústrias estatais e cidades novas a elas vinculadas, casos de Volta Redonda (1941) e Cidade dos Motores (1943-47), cidades operárias planejadas junto à Companhia Siderúrgica Nacional e à Fábrica Nacional de Motores.

Leme (1999) divide o período 1930-1964 em dois momentos de práticas urbanísticas no Brasil. O primeiro, de consolidação do urbanismo como disciplina autônoma no país, de 1930 a 1950, é marcado pela elaboração de projetos que têm por objeto o conjunto da área urbana à época tomada como totalidade, possibilitando maior articulação entre os diferentes setores urbanos. O segundo momento se estende de 1950 até 1964, quando têm início os planos em escala regional, que procurarão dar conta do crescente processo de urbanização. Leme (1999) define o marco de finalização deste período com a criação do SERFHAU em 1964, órgão governamental que passará a normatizar sobre os planos e projetos de urbanismo na política urbana e habitacional do regime militar.

O período 1945-1964 engloba, conforme Bielschowsky (2000), os anos de amadurecimento (1945-55), auge (1956-60) e declínio (1961-64) do desenvolvimentismo no Brasil, interessando-nos destacar que o ponto alto do desenvolvimentismo terminava justamente no ano de inauguração da nova capital, 1960, quando Gorelik (1999; 2005b) marca Brasília como o auge de um projeto de modernização. Além da nova capital, no centro do território nacional, outras cidades são fundadas no período 1945-1964 carregando o escopo da análise regional (Leme, 1999), porém firmando o propósito de expansão da ocupação urbana em direção ao interior. Este planejamento e ocupação serão realizados pelo Estado e por empresas privadas, no bojo do avanço do capitalismo industrial. Ora, do ponto de vista do processo material, era fundamental avançar no território através da urbanização, uma vez que «a cidade», desde a colonização, era o instrumento de dominação do espaço. Os planos urbanísticos que apresentamos, no quadro brasileiro do período, são exemplares da mentalidade planejadora instalada e da atuação de uma cultura técnica que, associada ao poder público ou ao capital privado, pôde atuar no planejamento de diversas cidades novas.

Iniciamos por Boa Vista, capital do estado de Roraima, na região Norte do país. Em 1943, Vargas criou por decreto 5 territórios federais com o objetivo de ocupar e instalar recursos de segurança nacional nas fronteiras do país durante a 2ª Guerra: o Território Federal do Rio Branco (atual estado de Roraima), juntamente com outros quatro (Amapá e Guaporé, também ao Norte; Ponta Porã, na região Oeste; e Iguaçú, na região Sul). Boa Vista «seria a terceira capital de uma unidade federativa projetada e construída no período republicano – dando sequência a Belo Horizonte (1893) e Goiânia (1933)» (Trevisan et all, 2018, s/p). Para a realização completa desse projeto urbanístico realizou-se uma concorrência pública, sendo vencedora a empresa Darcy A. Derenusson Ltda., do engenheiro civil Darcy Aleixo Derenusson.

O Plano Urbanístico (Figura 1) adotou o tecido antigo como ponto de partida, sem modificá-lo, mas dando continuidade ao espaço urbano com um traçado totalmente novo em sistema radial. Uma grande praça central junto ao tecido antigo compõe o «Centro Cívico» - em consonância com o que Josep Lluís Sert e Paul Lester Wiener propunham coetaneamente para a Cidade dos Motores - reunindo-se aí os três poderes, um cinturão verde é previsto para conter o crescimento urbano e, além dele, veem-se grandes equipamentos como aeroporto, hipódromo e estádio desportivo.

Figura 1. Maquete do plano urbanístico para Boa Vista, 1946

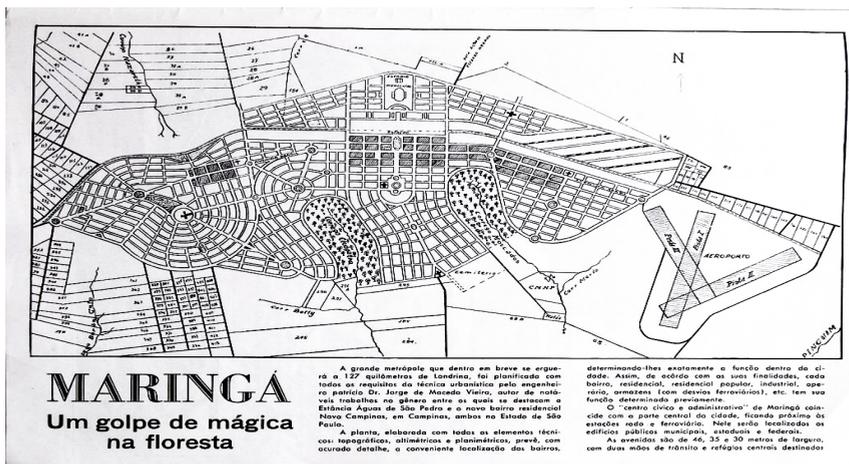


Fonte: [Acervo da família Derenusson]. Trevisan et all. O engenheiro e urbanista que projetou Boa Vista – RR. *Arquitextos*, São Paulo, ano 18, n. 212.03, Vitruvius, jan. 2018. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.212/6864>>.

A Companhia de Terras Norte do Paraná, de capital inglês, adquiriu na década de 1920 515.000 alqueires no norte daquele estado, assumindo em junho de 1929 o controle acionário da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná. Em 1943, em função das despesas com a 2ª Guerra, a empresa é colocada à venda e torna-se brasileira, com a entrega da estrada de ferro ao Estado, mantendo-se a política de colonização inglesa, com uso da terra especialmente para plantio de café. Mais tarde é incorporada à Companhia Melhoramentos, denominando-se Cia. Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), diversificando suas atividades produtivas e ocupando cerca de 13.200 km² com 63 cidades e patrimônios. (CMNP, s/d)

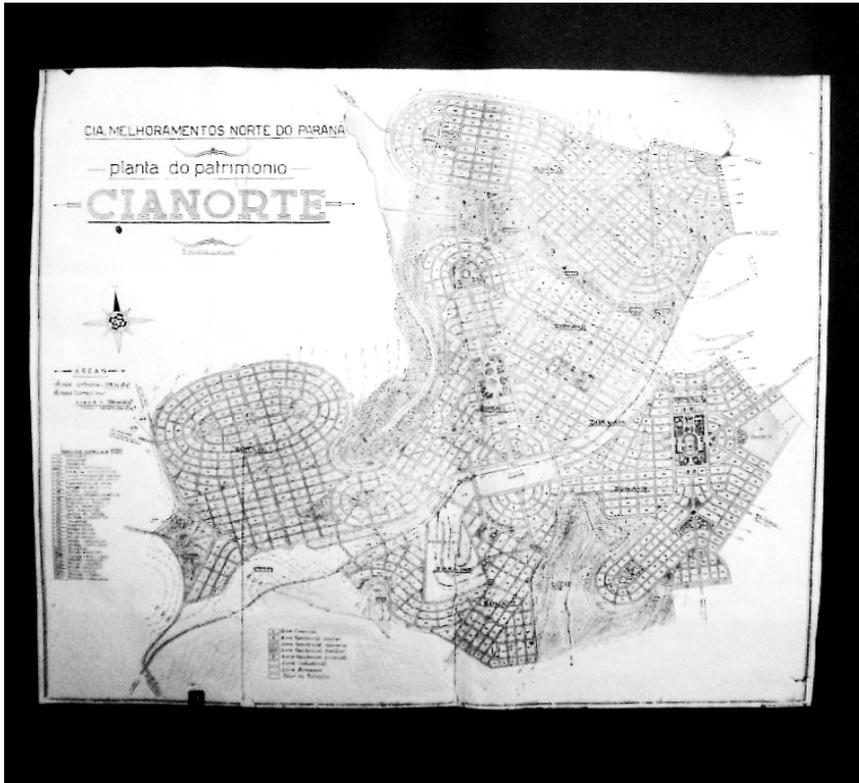
A Companhia realizou um planejamento complexo para a ocupação do território, determinando uma distância média de 100 km entre quatro grandes novas cidades – iniciando com Londrina em 1929 e, no período aqui delimitado, Maringá, em 1947 (Figura 2) e Cianorte, em 1955 (Figura 3), ambas projetadas pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira, e Umuarama (1955) – e, entre elas, cidades de médio porte e patrimônios com distância máxima de 15 quilômetros entre si (Rego et al., 2004). Estas cidades novas, «interdependentes e entremeadas por um cinturão verde, implantadas nas linhas de cumeada ao longo da ferrovia com pequenos espaçamentos regulares entre si», formam um conjunto com «clara hierarquia definida por seu tamanho e sua infra-estrutura» e evidente planejamento de ocupação regional. (Rego e Meneguetti, 2006, p.94). Há que se destacar novamente a concepção, em Maringá, do «centro cívico», uma marca presente em muitas das cidades planejadas no período.

Figura 2. Publicidade sobre Maringá na Revista Pioneira, n. 1, 1948



Fonte: Museu da Bacia do Paraná. Disponível em: <<https://shcu2014.com.br/representa%C3%A7%C3%B5es/021.html>>

Figura 3. Plano de Cianorte.

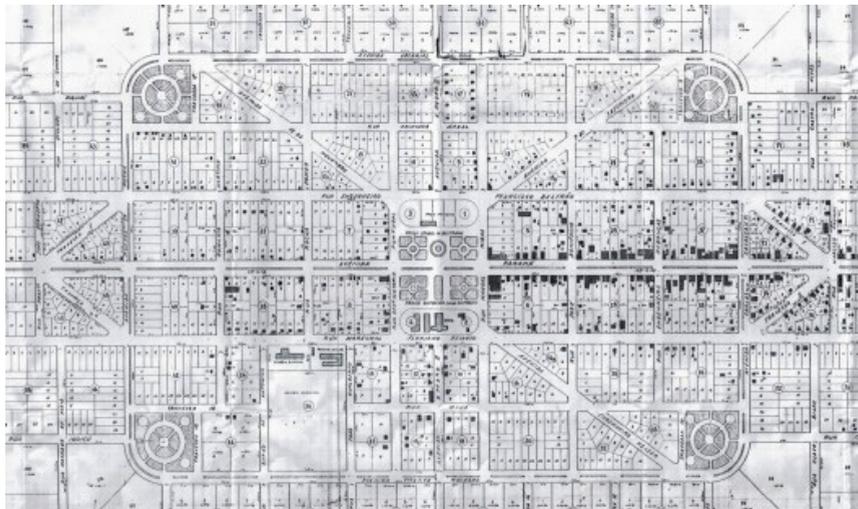


Disponível em: <<https://cianorte.portaldacidade.com/noticias/cidade/cianorte-completa-68-anos-com-grande-desafios-e-motivos-para-comemorar-4638>>

Além da CMNP outras empresas e sociedades imobiliárias atuaram na colonização agrícola das regiões norte e noroeste do Paraná construindo cidades novas; «mais de oitenta por cento destas novas formas urbanas têm uma relação harmoniosa com o sítio para o qual foram projetadas [...], um formato diversificado, regular, possivelmente definido a priori, e um traçado particularizado por uma distintiva composição dos elementos morfológicos» (Rego, 2012, s/p).

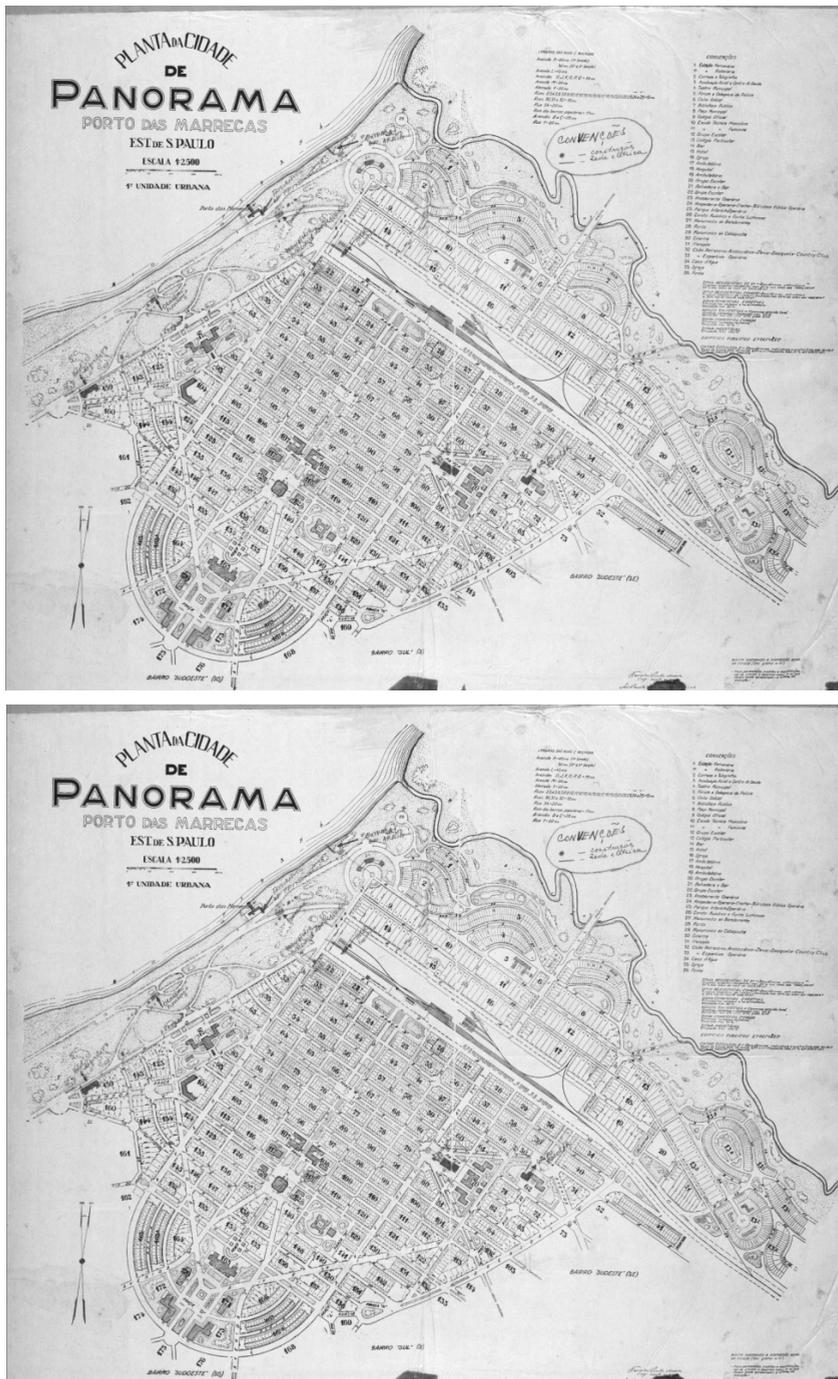
Interessa-nos aqui mencionar que é possível verificar nestes planos urbanos uma prática específica de urbanismo, conforme se ensinava nas escolas de engenharia, indicando a expressiva atuação da cultura técnica no projeto de colonização, que não se fez pela mera ocupação e parcelamento com traçado reticulado, mas com planejamento, segundo se observa no plano para Tamboara (1947), na Figura 4. Destaca-se no período a atuação de engenheiros como Jorge de Macedo Vieira e Francisco Prestes Maia, colega de turma de Macedo na Escola Politécnica de São Paulo. Maia, entre outras atividades, foi prefeito de São Paulo durante o Estado Novo e a partir de 1946 atuou no planejamento de numerosos municípios no Brasil, além de contribuir com debates urbanísticos em países da América Latina como Argentina e Uruguai, voltando eleito à prefeitura de São Paulo em 1960. É de interesse aqui a concepção da cidade nova de Panorama (Figura 5), em 1946, às margens do Rio Paraná, no estado de São Paulo.

Figura 4. Tamboara, projeto do engenheiro civil Alexandre Beltrão, de 1947. Exemplo de cidade nova planejada no norte do Paraná.



Fonte: Rego, R. L. Cidades novas planejadas no Brasil da primeira metade do século XX. Traço de engenheiro, urbanismo acadêmico. *Arquitextos*, São Paulo, ano 13, n. 145.03, Vitruvius, jun. 2012. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.145/4341>>.

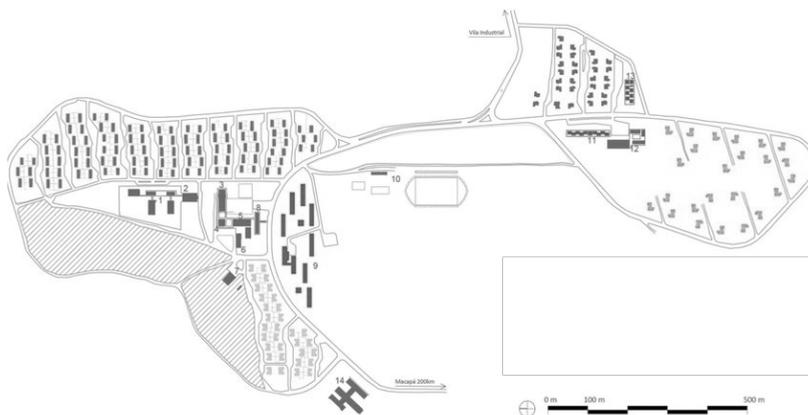
Figura 5. Panorama, projeto do engenheiro Prestes Maia, de 1946



Fonte: Silva, Magdiel. Francisco Prestes Maia e o projeto urbano para Panorama, 1945-1949. Dissertação (Mestrado) FAU-USP, São Paulo, 2020. p. 227.

A execução de cidades novas associadas às novas indústrias implantadas no interior do território brasileiro no início da década de 1940 é bem reportada pela historiografia, com grande destaque para a Volta Redonda e Cidade dos Motores, ambas no estado do Rio de Janeiro, de que tratamos em Ferrari e Negrelos (2016). Entre 1945 e 1964 este tipo de empreendimento continuou a ser realizado, fosse pelo Estado ou por capital privado, caso da Vila Serra do Navio (Figura 6) construída pela Indústria Comércio de Minérios - Icomi, no território federal do Amapá em 1956, associada a um estabelecimento de extração e beneficiamento de manganês, cuja exploração vinha sendo organizada, inclusive com a implantação da estrada de ferro e embarcadouros, desde 1934. A vila, segundo Correia (2012), contou com zoneamento urbano que separava as áreas coletivas e habitacionais, grande proporção de áreas verdes e diversos equipamentos comunitários, em que também comparece a «praça cívica», assumida por seu autor Oswaldo Bratke, no bojo do ideário moderno.

Figura 6. Serra do Navio, plano concebido por Oswaldo Bratke em 1956



Fonte: Tirello, Regina; Costa, Ana. Questões sobre conservação do patrimônio arquitetônico moderno e a Vila Serra do Navio. *PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção*. 8, 75. 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/322241527\\_Questoes\\_sobre\\_conservacao\\_do\\_patrimonio\\_arquitetonico\\_moderno\\_e\\_a\\_Vila\\_Serra\\_do\\_Navio/download](https://www.researchgate.net/publication/322241527_Questoes_sobre_conservacao_do_patrimonio_arquitetonico_moderno_e_a_Vila_Serra_do_Navio/download)>

A posição econômica relativamente confortável do Brasil, devido ao desenvolvimento industrial ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial, tem lugar de destaque na cidade de São Paulo. O processo de desenvolvimento e diversificação industrial, associado a movimentos de imigração e migração interna com crescente aumento populacional e dos setores bancário e de serviços, corroboraram para uma intensa produção habitacional, sobretudo operária.

O rápido crescimento de São Paulo, tanto em sua expansão periférica, quanto na verticalização das áreas centrais, geraria algumas questões importantes já na década de 1950, como problemas de tráfego e transporte coletivo. Buscando soluções, a partir daí a prefeitura encomendou estudos urbanísticos dos quais destacamos a confecção do então maior levantamento de dados sobre o município e a região metropolitana de São Paulo<sup>5</sup>, a «Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana»,

5 Em 1947 a SAGMACS realiza a «Sondagem Preliminar», analisando as diferentes tipologias habitacionais da cidade de São Paulo. Entre 1947 e 1964 a SAGMACS realizou cerca de 30 trabalhos, desde o levantamento da qualidade das habitações em São Paulo até estudos prévios à preparação de planos diretores a partir de 1962.

empreendido entre 1956 e 1958 pela Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, a SAGMACS, liderada pelo padre dominicano Louis Joseph Lebre<sup>6</sup>, criador do *Centre d'Économie et Humanisme* (1941). Encomendado pelo então prefeito Toledo Piza, que reconhece a impossibilidade de realização de um plano urbanístico sem o conhecimento integral da cidade e sua realidade social, o estudo consistiu num «diagnóstico urbanístico das condições sociais e estruturais da cidade de São Paulo e seus municípios vizinhos» (Cestaro, 2009, p.148).

Os levantamentos se concentraram na Aglomeração Paulistana, sem deixar de conceber suas conexões com os demais âmbitos escalares, propondo a seguinte divisão regional: 1) Município de São Paulo; 2) Aglomeração Paulistana (incluindo as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Guarulhos); 3) *Great São Paulo* (incluindo municípios próximos com alguma dependência de São Paulo); 4) *Greater São Paulo* (compreendendo cidades industriais no interior e litoral paulista); 5) *Greatest São Paulo* (todo o estado).

Através de um estudo comparativo quanto à localização de tipos residenciais e níveis de renda as pesquisas detectaram uma série de problemas, como falta de arruamento, drenagem, iluminação, água e esgoto, e equipamentos urbanos, além de constatar que quase metade da população vivia em condições medíocres. Destaca-se a expansão periférica do município e o contraste entre o centro congestionado e a periferia carente de equipamentos e serviços, apontando-se para o aspecto do custo da terra, emblemático da urbanização paulistana (Cestaro, 2009). O relatório final do estudo foi dividido em cinco partes abrangendo aspectos históricos, econômicos, demográficos, sociais e culturais, o levantamento das condições estruturais, da situação urbana e uma estimativa de condições para o desenvolvimento. O relatório trazia ainda um plano de obras e ações concretas para melhorar as condições de vida urbana para toda a população, indicando linhas metodológicas a serem seguidas em futuros planos.

Sem pretender a elaboração de um plano urbanístico, então fora dos propósitos da SAGMACS, o estudo da «Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana» tornou-se a maior pesquisa empírica realizada até aquele momento no país. Em certo sentido, o levantamento feito pela SAGMACS para a «aglomeração paulistana», para um novo plano de urbanização e desenvolvimento social, se assemelha ao que era realizado pela CEPAL para o cenário latino-americano, para o desenvolvimento econômico, incluindo o diagnóstico das condições de partida.

O *Centre d'Économie et Humanisme* de Lebre se aproximou à CEPAL através de contatos com movimentos católicos (Pontual, 2016, p. 36) e as ações de planejamento em várias escalas ocorreram em diversos países como Uruguai, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Outro exemplo brasileiro ocorreu em 1963, quando a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), idealizada sob o referencial da CEPAL, contrata a SAGMACS para elaborar o «Plano de Desenvolvimento do Paraná». Destacam-se entre os objetivos do Plano, de caráter desenvolvimentista, «o desenvolvimento de uma rede orgânica de comunidades territoriais de diferentes níveis», entre as quais «seriam distribuídas funcionalmente as diferentes tarefas de desenvolvimento previstas no plano e que são características do processo de planejamento democrático proposto» (SAGMACS, 1963 *apud* Ferreira, 2014, s/p). O Plano, embora não implantado, teve grande importância na reestruturação da administração pública do estado, da mesma forma que em São Paulo, onde

6 Lebre funda a SAGMACS em julho de 1947 no Brasil como parte da rede SAGMA (*Société pour l'application du graphisme et de la mécanographie à l'analyse*), criada na França um ano antes.

toda uma cultura técnica foi formada ao trabalhar com Le Bret; a SAGMACS teria alcançado maior relevância, não fosse a ascensão da CEPAL, segundo afirma Francisco de Oliveira (Cestaro, 2015)<sup>7</sup>.

No auge da ideologia desenvolvimentista no Brasil encontramos a transferência da capital federal para o centro do território nacional como «meta síntese» do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. A racionalidade e modernidade de projetos anteriores, expressas tanto no projeto arquitetônico quanto no planejamento urbano, seria finalmente erigida entre 1955 e 1960. Entre o lançamento do concurso para o projeto de Brasília e sua inauguração passaram-se apenas cinco anos, encerrando justamente os anos de auge do desenvolvimentismo. Entre elogios e oposições, a capital se configura como a realização da cidade moderna racional dos CIAM, exportando para outros países a arquitetura e o urbanismo modernos do Brasil. Paradoxalmente, em 1956 realizou-se o último CIAM, encerrando um ciclo virtuoso da arquitetura moderna justamente quando se constrói a única cidade inteiramente planejada e construída conforme seus pressupostos.

O plano para a nova capital poderia ser enquadrado sob o conhecido propósito de desenvolver o interior, através de uma rede de novos meios de comunicação (FGV/CPDOC). Contudo, desde o «Concurso para o Plano Piloto da Nova Capital do Brasil» o contexto foi polêmico e controverso, refletindo «decisões políticas autoritárias; o uso ideológico da construção de um emblema nacional; e da retórica modernista» (Tavares, 2007, s./p.).

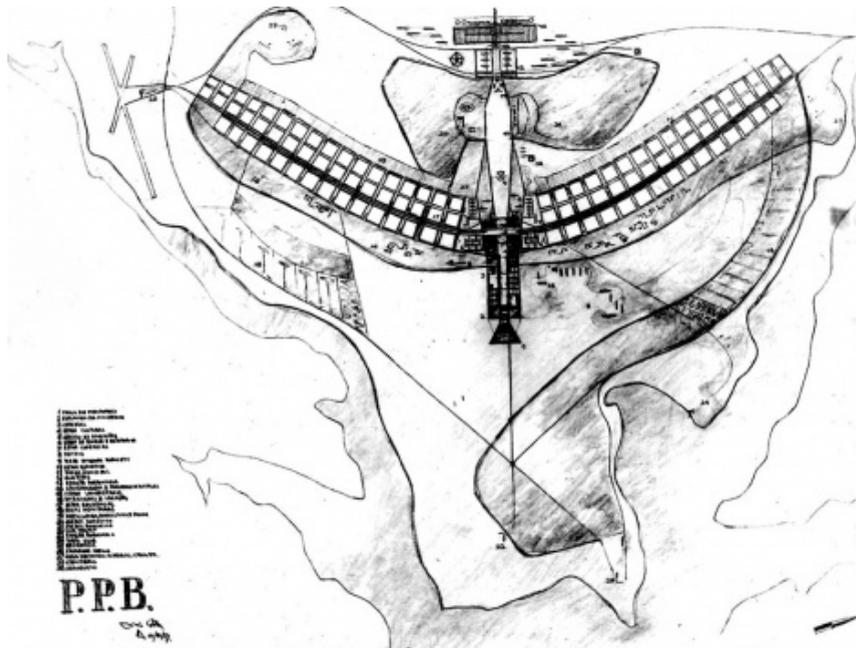
O edital do Concurso, de setembro de 1956, trazia pouquíssimas definições urbanísticas: «a. traçado básico da cidade, indicando a disposição dos principais elementos da estrutura urbana, a localização e interligação dos diversos setores, centros, instalações e serviços, distribuição dos espaços livres e vias de comunicação (escala 1:25.000); b. relatório justificativo» (Tavares, 2007, s/p). Outras definições foram incorporadas posteriormente como a área de 5.000 km<sup>2</sup> e a estimativa populacional de 500.000 habitantes.

Segundo Tavares (2007, s/p) os profissionais concorrentes no concurso estavam «vinculados aos mais estreitos laços modernistas, [...] as escolhas do júri refletiram os princípios modernistas ainda em voga no Brasil e o resultado dos finalistas comprova esse predomínio». O Plano de Brasília de Lucio Costa (Figura 7), como se sabe, é escolhido vencedor. Convidado inicialmente por Kubitschek para fazer o plano urbanístico, Oscar Niemeyer, que já era então um dos grandes nomes da arquitetura moderna brasileira, ficou responsável pelo projeto de todos os edifícios públicos da nova capital.

---

7 Cestaro indica a participação de Francisco de Oliveira no Colóquio Internacional «Urbanismo e o Movimento Economia e Humanismo na América Latina», de 2011.

Figura 7. Plano Piloto de Brasília. Desenho apresentado no concurso



Fonte: Canez, A.P.; Segawa, H. «Brasília: utopia que Lúcio Costa inventou»

In *Arquitextos*, São Paulo, ano 11, n. 125.00, Vitruvius, out. 2010. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.125/3629>>.

Tanto a realização do concurso quanto a implantação de Brasília ficaram a cargo da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, a NOVACAP, para a qual «foi instituído um estado de exceção, onde o presidente Kubitschek mantinha completa autonomia e controle sobre as decisões fundamentais da Companhia - o Estado assumindo a posição de vanguarda -, como por exemplo contratar construtoras dispensando processo licitatório» (Tavares, 2007, s/p.). Como produto da cultura arquitetônica, Brasília apresentou-se como ponto alto de um projeto de modernização latino-americana (Gorelik, 2021). No entanto, seu projeto não se enquadra à ideia de planejamento conforme compreendido no pós-1945 desenvolvimentista, com plano integrado e interdisciplinar, sinalizando as contradições no seio do desenvolvimentismo. De maneira análoga, o longo ciclo desenvolvimentista no Brasil teve ápice, e logo término, marcado justamente por uma grande obra de cidade nova, a capital federal, implicando um grande debate sobre sua implantação que se dá no seio da cultura técnica de diversos campos disciplinares até nossos dias.

Enfatizamos, assim, que a urbanização brasileira no período 1945-1964 foi marcada por grande produção de cidades novas no marco desenvolvimentista, com Brasília sendo parte desse processo, como capital planejada, constituindo-se em emblema mais contundente da «marcha para o oeste» por cidades novas, característica notável do país na América Latina, juntamente com suas dimensões continentais. O processo de interiorização da urbanização, como avanço do padrão urbano no domínio do território brasileiro, se deu pela intervenção do Estado concomitantemente à constituição de uma cultura técnica que vislumbrou nesse desafio político um caminho de atuação profissional em relação ao campo do planejamento urbano.

## Bibliografia

- BIELSCHOWSKY, R. (2000). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. En R. Bielschowsky (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, pp. 13-68.
- BIELSCHOWSKY, R. (1996). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- CANO, W. (2012). Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. En Bastos, P.P.Z. Bastos; P.C.D. Fonseca (orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 121-157.
- CAPELATO M. H. (2003). O Estado Novo: o que trouxe de novo? En J. Ferreira; L.A.N. Delgado (Orgs.). *O Brasil Republicano. O Tempo do Nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, pp. 107-143.
- CASTELLS, M. (1973). La urbanización dependiente en América Latina. En M. Castells. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 7-26.
- CEPEDA, V. A. (2006). Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento. *Revista Versões*, v. 1, pp. 49-68.
- CESTARO, L. R. (2009). *Urbanismo e Humanismo: A SAGMACS e o estudo da «Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana»*. Dissertação (Mestrado). EESC-USP, São Carlos.
- CESTARO, L. R. (2015). *A atuação de Lebrét e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): Ideias, Planos e contribuições*. Tese (Doutorado). IAU-USP, São Carlos.
- CMNP. *História*. (s/d). Recuperado de: <<http://www.cmpn.com.br/melhoramentos/historia/>>
- FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. (2004). *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Ed. 34.
- CORREIA, T. de B. (2012). Bratke e o projeto civilizatório da ICOMI. *Revista da Pós (FAU-USP)*, v. 19, n. 31, São Paulo, pp. 132-145.
- FERRARI, C. (2018). *Produção habitacional em grande escala em São Paulo e Buenos Aires: o aparato estatal e a atuação dos profissionais nas décadas de 1940 e 1950*. Tese (Doutorado). São Carlos: IAU-USP.
- FERRARI, C.; Negrelos, E.P. (2016). Estado e planejamento na América Latina: origens do desenvolvimentismo no Brasil. *URBANA*. V.8, n.3, set./dez. [14]. Recuperado de <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8646414>>
- FERREIRA, S.B.S. (2014). O planejamento territorial do Paraná. En *XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Brasília. Editora FAU-UnB, s/p.
- FGV/CPDOC. Recuperado de <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>
- FONSECA, P. C. D. (2012). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. En P.P.Z. Bastos; P.C.D. Fonseca (orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora UNESP, pp. 21-49.
- FRANK, A. G. (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Signos S.R.L.
- FURTADO, C. (1977). Brasil: da república oligárquica ao Estado militar. En C. Furtado (org.). *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 1-23.
- GOMES, A. C. (1987). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese (Doutorado).
- GORELIK, A. (1999). O moderno em debate: cidade, modernidade e modernização. En W. M. Miranda (Org.). *Narrativas da modernidade*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.55-80.
- GORELIK, A. (2005a). A produção da 'cidade latino-americana'. *Tempo Social: Revista de sociologia da USP*. (São Paulo), v. 17, n. 1, 2005, pp. III-133.
- GORELIK, A. (2005b). *Das vanguardas a Brasília: cultura urbana e arquitetura na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG.
- GORELIK, A. (2011). Para una historia cultural de la 'ciudad latinoamericana'. En *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*, Buenos Aires, Argentina, 24-26 ago, s/p.
- GORELIK, A. (2021). Brasília en el Espejo de la Planificación. *Revista Paranoá*. n.29, jan/jun, pp.1-20.
- GUTIÉRREZ, R. (1997 [1984]). *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica*. Madrid: Cátedra.
- LEME, M. C. S. (1982). *Planejamento em São Paulo: 1930-1969*. Dissertação (Mestrado) FAU-USP, São Paulo.
- LEME, M. C. S. (Org.) (1999). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM.

- LÖWY, M. (1995). La théorie du développement inégal et combiné. *Presses Universitaires de France*, «Actuel Marx2, n° 18, pp. 111-120.
- MARINI, R. M. (1971). *Subdesarrollo y revolución*. México D.F.: Siglo Veintiuno.
- MAUTNER, Y. (1999). A periferia como fronteira de expansão do capital. En C. Deak; S. Schiffer (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, pp. 245-259.
- OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à Razão Dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- PANDOLFI, V. (1999). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV.
- PONTUAL, V. (2016). *Louis-Joseph Lebrét na América Latina: Um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- PRADILLACOBOS, E.; RAMÍREZ VÁZQUEZ, B. R. (comps.). (2014). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México-DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- QUIJANO, A. (2014 [1968]). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. En A. Quijano. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- REGO, R.L. et al. (2004). Reconstruindo a forma urbana: uma análise do desenho das principais cidades da Companhia de Terras Norte do Paraná. *Acta Sci.*, Maringá, v. 26, n. 2, pp. 141-150.
- REGO, R.L.; MENEGUETTI, K.S. (2006). A forma urbana das cidades de médio porte e dos patrimônios fundados pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. *Acta Sci.*, Maringá, v. 28, n. 1, pp. 93-103.
- REGO, R. L. (2012). Cidades novas planejadas no Brasil da primeira metade do século XX: traço de engenheiro, urbanismo acadêmico. *Arquitextos*, São Paulo, ano 13, n. 145.03, Vitruvius.
- REIS, N.G. (2000 [1968]). *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Pini.
- SCHWARTZMAN, S. (1969). Urbanización y desarrollo en Brasil. En J.E. Tobar, C. *La urbanización en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Del Instituto, pp.363-387.
- SINGER, P. (1979). *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- TAVARES, J. (2007). 50 anos do concurso para Brasília – um breve histórico. *Arquitextos*, São Paulo, ano 08, n. 086.07, Vitruvius, jul. Recuperado de: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.086/234obra=www.vitruvius.com.br/cessodata=2020-07-23>>.
- TREVISAN, R.; FICHER, S.; DERENUSSON, I.C.; DERENUSSON, D.R. (2018). Darcy Aleixo Derenusson: O engenheiro e urbanista que projetou Boa Vista – RR. *Arquitextos*, São Paulo, ano 18, n. 212.03, Vitruvius, jan. Recuperado de: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.212/6864>>.
- TROTSKY L. (1909). 1905. Recuperado de <<https://www.marxists.org/archive/trotsky/1907/1905/>>
- TROTSKY, L. (1930). *A revolução russa*. Recuperado de <<https://www.marxists.org/portugues/trotsky/1930/historia/index.htm>>