

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Arquitetura  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Tese de Doutorado

**URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO:  
Um olhar sobre o processo de constituição do seu  
lugar institucional.**

*Regina Maria Pozzobon*

Porto Alegre – RS

2018

**CIP - Catalogação na Publicação**

Pozzobon, Regina Maria

Urbanismo e Planejamento Urbano: um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional / Regina Maria Pozzobon. -- 2018.

281 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Urbanismo. 2. Planejamento Urbano. 3. Plano Diretor. 4. Administração Pública Municipal. 5. Porto Alegre. I. Rovati, João Farias, orient. II. Título.

*Regina Maria Pozzobon*

**URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO:  
Um olhar sobre o processo de constituição de seu lugar institucional**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Linha de Pesquisa: Cidade, Cultura e Política.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati.

Porto Alegre, 2018



*Regina Maria Pozzobon*

**URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO:  
Um olhar sobre o processo de constituição de seu lugar institucional  
Porto Alegre 1912 - 2012**

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati.

Banca examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nara Helena Naumann Machado  
(Examinadora Externa PUC-RS)

---

Prof. Dr. Bruno César Euphrasio, de Mello  
(Examinador Externo FAU/UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Inês Martina Lersch  
(Examinadora Interna PROPUR/UFRGS)

Porto Alegre - RS

2018





Para Guilherme, Diego e Alice  
Para João Baptista Pedro e Maria, *in memoriam*





## Agradecimentos

Nesta tese, o tempo despendido foi longo e muitas vezes solitário, um esforço que demandou muitas horas de dedicação. Sua escrita só foi possível pela generosidade, pela solidariedade e, por que não dizer, pela paciência daqueles que me acompanharam numa busca incansável para torná-la real, concreta. Uma lista extensa, a qual não tenho como fazer uma referência completa de todos que estiveram comigo. Essas pessoas foram imprescindíveis e tenho por elas uma imensa gratidão.

Ao professor doutor João Farias Rovati, meu orientador, amigo, pessoa extremamente generosa no compartilhamento do conhecimento, pela valiosa e rara orientação. Um apoio à compreensão de que *as coisas estão no mundo só que eu preciso aprender*. Um incentivo permanente diante das minhas dúvidas, preocupações e angústias, não permitindo que eu desistisse no meio do caminho.

Ao professor doutor Bruno César Euphrasio de Mello e às professoras doutoras Inês Martina Lersch e Nara Helena Naumann Machado, por aceitarem a tarefa de avaliarem esta tese. Professores, pelos quais tenho uma profunda admiração. Suas críticas serão aberturas de novas possibilidades de pesquisas.

Às professoras Célia Ferraz de Souza, Maria Soares de Almeida e Nara Helena Naumann Machado que participaram do meu Exame de Qualificação, pelos comentários e pelos aportes que permitiram encontrar um caminho mais seguro para seguir na pesquisa desta tese.

Ao professor Leandro Andrade pela orientação no estágio docente, além disso, pelo estímulo afetivo.

À UFRGS, em especial ao PROPUR, instituição onde desenvolvi meus estudos de mestrado e, agora, de doutorado, aos coordenadores, professores e colegas, agradeço pelas contribuições ao meu aprendizado acadêmico.

Aos professores da Universidade de Brasília, Benny Schvasberg, Rodrigo Santos Faria, Lúcia Avelar, Diva do Couto Muniz e Vanessa Maria Brasil pelo acolhimento em suas disciplinas.

À Mariluz Grando, um agradecimento especial, sempre atenciosa, competente e disponível para esclarecer toda e qualquer dúvida administrativa burocrática.

Aos colegas do CPLAB – PROPUR, pelo compartilhamento de ideias e afetos, Clarice Misoczky de Oliveira, Geisa Tamara Bugs, Luciana Inês Gomes Miron e Luciana Marson Fonseca.

Às equipes do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, especialmente à Maria Tereza Zatti, das Bibliotecas da Secretaria do Planejamento Municipal e da Procuradoria Geral do Município da Prefeitura de Porto Alegre e da Câmara Municipal de Porto Alegre, o meu agradecimento pelo apoio, pela atenção e delicadeza nas muitas horas dedicadas à busca de documentos.

À CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio material com a concessão de uma bolsa de doutorado tornando possível a investigação necessária a esta tese.

À amiga Magda Zanoni (*in memoriam*) pela contagiante e fervorosa crença no melhor da Humanidade, pelo estímulo definitivo ao meu doutoramento. Agradeço também ao meu amigo Caio Galvão França pelo incentivo carinhoso para que eu chegasse ao fim dessa jornada.

Aos meus pais João e Maria (*in memoriam*), sem dúvida ficariam muito felizes em ver mais uma de suas filhas terminar seu doutorado.

Aos meus irmãos Eliza Dorotéa, Marisa, Cristina, Rosana e João Luiz, pelo afeto e pela motivação sempre presente.

Ao meu filho Diego e à minha nora Andrea que, junto com a pequena Alice, transformam o meu cotidiano num espaço de alegria e esperanças.

Ao Guilherme Cassel, meu companheiro de vida, pelo amor sem fim.

Por fim, um agradecimento às mulheres e aos homens do meu país – Brasil – que nutrem esperanças e lutam por um mundo melhor, justo e digno para todos.

*O presente é tão grande, não nos afastemos.*

*Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.*

*Carlos Drummond de Andrade.*

## Resumo

Esta tese estuda a construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na administração pública municipal brasileira. Para tanto, analisa o processo de constituição-desconstituição de estruturas administrativas voltadas para o pensar e o fazer urbanísticos na municipalidade de Porto Alegre, RS. Trata-se de um trabalho historiográfico, da elaboração de uma narrativa reflexiva sobre o passado-presente (e o futuro) do urbanismo-planejamento urbano, considerado uma “tradição” naquela cidade, questão-problema que perpassa a pesquisa realizada. A definição dos períodos temporais da pesquisa foi resultado de uma criteriosa avaliação de eventos ordenados em uma linha de tempo, que buscou identificar possíveis associações entre os processos de elaboração de planos (planos-processos) e a constituição-desconstituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano. Cinco planos-processos foram tomados como fio condutor da narrativa, que percorre um século de história (1912-2012): o Plano Geral de Melhoramentos (1914); o Plano Gladosch (1938); o Plano Diretor (1959); o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1979) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental (1999). Ao situar esses planos-processos no tempo – da criação da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, em 1912, à extinção da Secretaria do Planejamento Municipal, em 2012 –, a tese busca resposta a uma pergunta do presente: afinal, quem é responsável pelo planejamento urbano no Brasil?

**Palavras Chave:** Urbanismo; Planejamento urbano; Plano Diretor; Administração pública municipal; Lugar institucional; Tradição; Porto Alegre; Rio Grande do Sul



## Abstract

This study about urbanism-urban planning institutional place constructions in the Brazilian municipal public administration. To do so, it analyzes the constitution-deconstitution process of the administrative structures focused on the urbanistic thinking and doing in the municipality of Porto Alegre, RS. It is a work of a historiography, the elaboration of a reflective narrative about the past-present (and the future) of urbanism-urban planning, considered a "tradition" in that city, a problem-issue that pervades the research carried out. The definition of the temporal periods of this research was the result of a careful evaluation of events ordered in a timeline, which sought to identify possible associations between the processes of elaboration of plans (processes-plans) and the constitution-deconstitution of the institutional place of urbanism-urban planning. Five plan-processes were taken as the connecting thread of this narrative, which runs through a century of history (1912-2012): the General Plan of Improvements (1914); the Gladosch Plan (1938); the Master Plan (1959); the Urban Development Master Plan (1979) and the Environmental Development Master Plan (1999). By placing these plans-processes in a time – from the setting up of the Commission for Improvements and Embellishment, in 1912 to the extinction of the Municipal Planning Secretariat in 2012 – this thesis seeks answers a question of the present: after all, who is responsible for urban planning in Brazil?

**Keywords:** Urban planning; Urbanism; Masterplan; Institutionalization; *Institutional place*; Tradition; Municipal administrative structure; Porto Alegre.



## LISTA DE FIGURAS

| <b>INTRODUÇÃO</b>           |   |        |
|-----------------------------|---|--------|
| <b>Fig. 1</b>               | Porto Alegre tem tradição em Planejamento - Portal online da Prefeitura de Porto Alegre                                     | p.25   |
| <b>Fig. 2</b>               | Entrevista do Prefeito sobre a reestruturação da Prefeitura de Porto Alegre – Portal online da Prefeitura de Porto Alegre   | p.38   |
| <b>CAPÍTULO 1</b>           |   |        |
| <b>Fig. 3</b>               | Organograma da Intendência Municipal de Porto Alegre (1894)   | p. 61  |
| <b>Fig. 4</b>               | Organograma da Secretaria da Intendência de Porto Alegre (1986)   | p. 62  |
| <b>Fig. 5</b>               | Quadro de Pessoal Comissão Especial de Obras Novas (1926)   | p. 79  |
| <b>CAPÍTULO 2</b>           |   |        |
| <b>Fig. 6</b>               | Organograma da Administração Municipal de Porto Alegre (1937)   | p. 98  |
| <b>Fig. 7</b>               | Organograma da Administração Municipal de Porto Alegre (1939)   | p. 100 |
| <b>Fig. 8</b>               | Jornal Correio do Povo de 4 de Agosto de 1938 com manchete: <i>Concedido empréstimo à Prefeitura de Porto Alegre (1938)</i> | p. 104 |
| <b>Fig. 9</b>               | Plano Gladosch (1938-1943)  | p. 114 |
| <b>Fig. 10</b>              | Esquema de um Plano Diretor por Edvaldo Pereira Paiva   | p. 120 |
| <b>CAPÍTULO 3</b>           |   |        |
| <b>Fig. 11</b>              | Organograma da estrutura geral da Prefeitura de Porto Alegre (1955)   | p. 150 |
| <b>Fig. 12</b>              | Organograma da Diretoria Geral de Obras e Viação (1955)   | p. 151 |
| <b>Fig. 13</b>              | Planta geral com zoneamentos, esquema viário e projetos especiais – Plano Diretor de 1959                                   | p. 165 |
| <b>CAPÍTULO 4</b>           |   |        |
| <b>Fig. 14</b>              | Organograma da Secretaria do Planejamento Municipal/PMPA 1975   | p. 186 |
| <b>CAPÍTULO 5</b>           |   |        |
| <b>Fig. 15</b>              | Fluxograma de subsídios para reestruturação da Secretaria do Planejamento Municipal   | p. 215 |
| <b>Fig. 16</b>              | Estrutura da Prefeitura por Eixos de Atuação  | p. 236 |
| <b>Fig. 17</b>              | Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre  | p. 237 |
| <b>Fig. 18</b>              | Síntese do modelo de gestão governo Fogaça (2005)   | p. 240 |
| <b>Fig. 19</b>              | Organograma Geral da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2012)  | p. 242 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> |   |        |
| <b>Fig. 20</b>              | Lugar atual do urbanismo-planejamento urbano na PMPA – Portal Online da Prefeitura de Porto Alegre                          | p. 258 |





**LISTA DE QUADROS**

|                 |   |        |
|-----------------|---|--------|
| <b>Quadro 1</b> | Síntese de eventos e produtos típicos inventariados           | p. 43  |
| <b>Quadro 2</b> | Organização da Administração Municipal de Porto Alegre (1925) | p. 96  |
| <b>Quadro 3</b> | Reuniões do Conselho do Plano Diretor (1939-1945)             | p. 116 |
| <b>Quadro 4</b> | Participantes no Conselho do Plano Diretor (1955-1959)        | p. 159 |
| <b>Quadro 5</b> | Participantes no Seminário de Compatibilização PDDU (1977)    | p. 191 |
| <b>Quadro 6</b> | Comparativo das mudanças da SPU da SPM (1975-1985)            | p. 199 |



## LISTA DE SIGLAS

- ABM** – Associação Brasileira de Municípios
- ARENA** – Aliança Renovadora Nacional
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- CPD** – Conselho do Plano Diretor
- DAER** – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem
- DASP** – Departamento de Administração do Serviço Público
- DEM** – Democratas (Partido Político)
- DMOV** – Diretoria Municipal de Obras e Viação
- DU** – Divisão de Urbanismo
- EMPLASA** - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIPLAN** – Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado
- GAPLAM** – Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento
- GAPLAN** – Gabinete de Planejamento
- IBAM** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPPUC** – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
- LOM** – Lei Orgânica do Município
- MDB** – Movimento Democrático Brasileiro
- METROPLAN** – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
- MNRU** – Movimento Nacional da Reforma Urbana
- PAC** – Programa de Ação Concentrada
- PCB** – Partido Comunista Brasileiro
- PCdoB** – Partido Comunista do Brasil
- PD** – Plano Diretor 1959
- PDDU** – 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

**PDDUA** – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

**PDI** – Plano de Desenvolvimento Integrado

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PMPA** – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**PMN** – Partido da Mobilização Nacional

**PNPLI** – Plano Nacional de Planejamento Local Integrado

**PP** – Partido Progressista

**PPS** – Partido Popular Socialista

**PR** – Partido Libertador

**PRB** – Partido Republicano Brasileiro

**PRL** – Partido Republicano Liberal

**PROPLAN** – Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor

**PRR** – Partido Republicano Rio-Grandense

**PSD** – Partido Social Democrático

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro

**PTN** – Partido Trabalhista Nacional

**RBM** – Revista Brasileira dos Municípios

**SERFHAU** – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

**SMAMS** – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade

**SMOV** – Secretaria Municipal de Obras e Viação

**SMURB** – Secretaria Municipal de Urbanismo

**SNPDLI** – Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado

**SPM** – Secretaria do Planejamento Municipal

**UFRGS** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

|  |        |
|--|--------|
| <b>Introdução</b>  | p. 23  |
| Porto Alegre tem tradição em Planejamento?                               | p. 24  |
| Quem elabora os planos de urbanismo?                                     | p. 27  |
| Sobre o <i>lugar institucional</i>                                       | p. 29  |
| O problema conceitual  | p. 33  |
| De volta ao presente   | p. 37  |
| Porto Alegre e a pesquisa historiográfica como método                    | p. 40  |
| Planos-processos   | p. 47  |
| A estrutura da tese  | p. 51  |
| <b>Capítulo 1            A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento</b> | p. 53  |
| 1.1 A Intendência Municipal de Porto Alegre                              | p. 55  |
| 1.2 As primeiras estruturas administrativas                              | p. 60  |
| 1.3 O surgimento de Comissões de Saneamento e de Melhoramentos           | p. 64  |
| 1.4 A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento                          | p. 72  |
| 1.5 O Plano Geral de Melhoramentos (Plano Maciel)                        | p. 76  |
| 1.6 Considerações sobre o Capítulo 1                                     | p. 80  |
| <b>Capítulo 2            O Plano Gladosch</b>                            | p. 83  |
| 2.1 O Governo de José Loureiro da Silva                                  | p. 90  |
| 2.2 Estruturação da Administração Pública no Brasil pós-1930             | p. 92  |
| 2.3 A estrutura municipal no governo Loureiro da Silva                   | p. 95  |
| 2.4 A criação do Conselho do Plano Diretor                               | p. 102 |
| 2.5 O urbanismo e o plano diretor para Gladosch                          | p. 107 |
| 2.6 O Conselho do Plano Diretor  | p. 115 |
| 2.7 Da Seção de Expediente Urbano à Subdiretoria Geral de Urbanismo      | p. 118 |
| 2.8 Considerações sobre o Capítulo 2                                     | p. 125 |
| <b>Capítulo 3            O Plano Diretor de 1959</b>                     | p. 129 |
| 3.1 Constituição de 1946, municipalismo e urbanismo                      | p. 130 |
| 3.2 Edvaldo Pereira Paiva e o urbanismo municipal                        | p. 134 |
| 3.3 Plano Diretor?   | p. 140 |
| 3.4 O anteprojeto de planificação  | p. 145 |

|   |        |
|---|--------|
| 3.5 A reforma administrativa de 1955                                | p. 148 |
| 3.6 O Conselho e o Plano Diretor                                    | p. 156 |
| 3.7 O Plano Diretor de 1959   | p. 162 |
| 3.8 Considerações sobre o Capítulo 3                                | p. 168 |
| <b>Capítulo 4      O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano</b>    | p. 171 |
| 4.1 A criação e atuação do BNH e SERFHAU                            | p. 173 |
| 4.2 A Secretaria do Planejamento Municipal                          | p. 179 |
| 4.3 O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano                    | p. 188 |
| 4.4 Novas estruturas na SPM após a aprovação do PDDU (1975-1985)    | p. 198 |
| 4.5 Considerações sobre o Capítulo 4                                | p. 200 |
| <b>Capítulo 5      Do PDDUA ao “Começo do fim”</b>                  | p. 203 |
| 5.1 Do Planejamento Municipal ao Planejamento Urbano                | p. 208 |
| 5.2 Planejamento participativo: Cidade Constituinte e Plano Diretor | p. 217 |
| 5.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental             | p. 225 |
| 5.4 O modelo gerencial  | p. 232 |
| 5.5 A desconstrução da SPM  | p. 233 |
| 5.6 O gerencialismo na Prefeitura de Porto Alegre                   | p. 235 |
| 5.7 Considerações sobre o Capítulo 5                                | p. 244 |
| <b>Considerações Finais</b>   | p. 249 |
| <b>Fontes e Referências bibliográficas</b>                          | p. 261 |

# Introdução

Desde a sua origem relativamente atual, o urbanismo moderno tem sido frequentemente associado à busca de soluções para os problemas derivados da industrialização e da concentração populacional nas cidades<sup>1</sup>. Segundo Christian Topalov<sup>2</sup>, a própria ideia da existência de ‘problemas urbanos’ – veiculada por reformadores sociais, filantropos, assistentes sociais e pelos ‘primeiros urbanistas’ face a uma realidade social-urbana que consideravam caótica – é recente. Assim, em resposta a tais problemas, desde o início do século XX, no Brasil, são propostos planos urbanísticos e instrumentos reguladores do uso e ocupação do espaço urbano, como o zoneamento e outras normas relativas à higiene e às construções. Resultam daí, por exemplo, os planos diretores, os quais hoje ocupam lugar particularmente importante. E nesse percurso constituíram-se também as referências teóricas e ideológicas do urbanismo contemporâneo, tomado como

---

<sup>1</sup> BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira. Lisboa: Provença, 1981; BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.

<sup>2</sup> TOPALOV, Christian. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação*. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.



*campo* ou espaço simbólico onde diferentes representações são propostas, confrontadas e validadas pelos diversos agentes envolvidos<sup>3</sup>.

Faz-se necessário aqui, e desde logo, um primeiro esclarecimento. As palavras urbanismo e planejamento urbano são, muitas vezes, empregadas como sinônimos – o que, de certo ponto de vista, testemunha que a própria denominação desse campo, como esfera de ação e reflexão, é objeto de controvérsias. No Brasil, há pouco tempo, a noção de Planejamento Urbano tem sido associada pela literatura científica sobretudo a um domínio de práticas *multi-inter-trans* disciplinares voltadas para o desenho de *processos*; já a noção de Urbanismo ali aparece quase sempre relacionada ao desenho de *artefatos*, como edifícios, conjuntos edificados e cidades; contudo, parte expressiva dessa literatura ainda emprega esses termos como se fossem intercambiáveis<sup>4</sup>. Em síntese, nos planos teórico e historiográfico, as noções de urbanismo e planejamento urbano não devem ser tomadas como “dado”, mas como parte do problema. Para que a problemática imbricada nessa questão não seja esquecida, de agora em diante, nesta tese, passarei a me referir ao urbanismo-planejamento urbano.

Do geral para o particular, preconizo então que este trabalho quer contribuir para a compreensão da constituição do campo do urbanismo-planejamento urbano e do *lugar institucional* por ele ocupado no seio das municipalidades brasileiras. Para tanto, abordo o processo de constituição-desconstituição histórica desse *lugar* na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul.

### **Porto Alegre tem tradição em Planejamento?**

Do ponto de vista historiográfico, o problema que inicialmente motivou o estudo aqui apresentado pode ser resumido em uma pergunta: em Porto Alegre, como e desde quando a administração municipal deu lugar às “coisas” do urbanismo-planejamento urbano? Por este ângulo, o problema da pesquisa instala-se numa temporalidade relativamente longa – ou em uma *longa história*, forçando um pouco o sentido dado a esta expressão por Fernand Braudel<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> BOURDIEU, Pierre. *Choses dites*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1987.

<sup>4</sup> ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? *In*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, p. 33-58, 2013.

<sup>5</sup> BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Editora Presença, 1992.

Como preliminar, ao abordar o caso particular de Porto Alegre, a pesquisa visou experiências realizadas desde o início do século XX. Uma razão foi determinante para a definição de tal recorte espacial e temporal: o fato de a municipalidade de Porto Alegre “atribuir-se” certa “tradição” em planejamento urbano.

A Figura 1 reproduz parte de página do Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) disponibilizada ao público há muitos anos. Esta página me parece exemplar do ponto de vista do problema da pesquisa. Observe-se, em primeiro lugar, o “caminho” a ser percorrido para acessá-la: “URBANISMO > Planejamento Urbano > Apresentação”.

Estamos trabalhando em um novo site para Porto Alegre. Visite o [projeto alfa](#) e ajude-nos com seu feedback.

**Prefeitura de Porto Alegre** Secretarias ▾ Departamentos ▾ Empresas ▾ Serviços ▾

**URBANISMO** > Planejamento Urbano > Apresentação

**A+** **A**

30°C CA 21°C Cv **ceic metroclima** 21 de fevereiro

Banco de Imagens

Rádio WEB

TV Prefeitura

Diário Oficial

Webcams

**FALA 156** ATENDIMENTO AO CIDADÃO  
Porto Alegre

**4D** 4º DISTRITO

**PORTAL TRANSPARÊNCIA**  
Porto Alegre

Mapas Digitais

**Porto Alegre tem tradição em Planejamento**

Porto Alegre é a primeira Capital do país a ter um Plano Diretor. No início do século XX, surgiu a primeira tentativa de organizar o crescimento da cidade com o arquiteto João Moreira Maciel propondo o “Plano Geral de Melhoramentos”, que data de 26 de agosto de 1914. Apesar de ser um plano tipicamente viário, era baseado em princípios orientadores bem definidos.

Estabelecia, basicamente, a necessidade de criação de vias de acesso suficientemente amplas que desafogassem o tráfego do Centro para a periferia e vice-versa. Assim, foram projetadas as avenidas Júlio de Castilhos, Otávio Rocha e Borges de Medeiros (na altura da Coronel Genuíno) e a primeira ponte sobre o Arroio Dilúvio. Muitas de suas idéias influenciaram os planos elaborados posteriormente e acabaram sendo executadas.

**Plano Gladosch** - A segunda tentativa de planificar a cidade ocorreu no período entre 1935/37, com estudos realizados por Edvaldo Pereira Paiva e Luiz Arthur Ubatuba de Farias. O trabalho, denominado “As Linhas Gerais do Plano Diretor - Contribuição ao Estudo de Urbanização de Porto Alegre”, partia do plano elaborado por Maciel e voltava-se, também, para as questões viárias. Os dois urbanistas trabalharam, por exemplo, na

**Figura 1:** Porto Alegre tem tradição em planejamento. FONTE: Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=125](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125)> Acesso em: 21 de Fevereiro de 2018.

O texto “Porto Alegre tem tradição em Planejamento” tem sido publicado pelo Portal da PMPA pelo menos desde 1999, ano em que o Plano Diretor até hoje vigente nesta cidade foi sancionado pelo prefeito municipal. Naquela época, a responsabilidade pela publicação e manutenção da página era da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). Extinta em 2012, a SPM foi substituída pela Secretaria de Urbanismo (SMURB) e esta, por sua vez, foi extinta em 2017. Atualmente, as antigas atribuições legais e operacionais da SPM e da SMURB estão distribuídas entre diferentes secretarias – e registre-se desde logo

que, em nível de “primeiro escalão”, Porto Alegre jamais dispôs, nem agora dispõe, de um órgão denominado “de planejamento urbano”.

O texto reproduzido pelo Portal PMPA apresenta, em ordem cronológica, os planos elaborados para a cidade. Logo no início, o texto ressalta o suposto pioneirismo de Porto Alegre no que se refere à elaboração de um Plano Diretor:

Porto Alegre é a primeira Capital do país a ter um Plano Diretor. No início do século XX, surgiu a primeira tentativa de organizar o crescimento da cidade com o arquiteto João Moreira Maciel propondo o “Plano Geral de Melhoramentos”, que data de 26 de agosto de 1914.<sup>6</sup>

Seguem-se comentários sobre o plano atribuído a Maciel, os planos elaborados nos anos 1930 (por Ubatuba de Faria, Edvaldo Paiva e Arnaldo Gladosch) e os planos diretores datados de 1959, 1979 e 1999. Porém, não fica claro para o leitor do Portal se a cidade tem “tradição” somente na elaboração de planos (“diretores”?) ou também em planejamento (urbano?), como propõe o título do *post*. Afinal, de que “tradição” se está falando? De que “urbanismo”? De que “planejamento”? Ou de que “planejamento urbano”?

Conforme o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*<sup>7</sup>, um dos significados da palavra *tradição* remete à “transmissão de doutrinas, de lendas, de costumes (...), durante longo espaço de tempo, especialmente pela palavra”. A tradição seria um “laço” do passado com o presente. Para Dieter Hassenpflug<sup>8</sup>, o termo *tradição* diz respeito ao “que permanece num mundo de constantes mudanças, aquilo que é estável num mundo de incertezas, que é devagar num mundo de aceleração, e que é integral num mundo de especialização e diferenciação”. Pode-se concluir que, no texto do Portal da PMPA, os planos diretores (ou os planos e projetos urbanísticos) são reconhecidos como produtos tradicionais do urbanismo-planejamento urbano.

O texto e a frase-título “Porto Alegre tem tradição em Planejamento” aparecem no Portal há pelo menos uma década<sup>9</sup>. Não se tem registro de algum questionamento sobre esse conteúdo, em especial por parte dos urbanistas da SPM ou daqueles que ainda

---

<sup>6</sup> PMPA. Porto Alegre tem tradição em planejamento. FONTE: Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=125](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125)> Acesso em: 21 de Fevereiro de 2018

<sup>7</sup> HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. 2001.p.1863

<sup>8</sup> HASSENPFUG, Dieter. *Urbanismo Reflexivo*. Arqutextos, São Paulo, Vitruvius, mai. 2012. Disponível em: <[www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.144/4316](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.144/4316)>. Acesso em 12 set. 2012.p.1

<sup>9</sup> A autora desta tese vem acessando regularmente essa página desde 2006 e, desde então, não observou qualquer mudança no texto.

permanecem na Prefeitura após sua extinção. Para argumentar, podemos admitir então que Porto Alegre tem “tradição” na elaboração de planos – mas poderíamos dizer o mesmo com relação ao urbanismo-planejamento urbano?

### **Quem elabora os planos de urbanismo?**

No plano conceitual e terminológico, é frequente no Brasil uma associação um tanto confusa entre *plano*, *planejamento urbano* e *plano diretor*, muitas vezes também tomados como termos intercambiáveis. De fato, como observou Flávio Villaça<sup>10</sup>, uma cidade pode ter um plano e não dispor de planejamento urbano – aliás, conclui ele, é o que geralmente ocorre em nosso país.

Na verdade, historicamente (e para além dos planos), constata-se em Porto Alegre a presença “permanente” de estruturas administrativas “temporárias”, criadas *ad hoc* justamente com o propósito de elaborar ou apoiar a elaboração de planos. Com esta finalidade, comissões “de Saneamento” foram criadas em 1897 e 1907 e, ainda, uma comissão “de Melhoramento” em 1912. Mais tarde, em 1938 e 1955, foi criado e recriado, respectivamente, o Conselho do Plano Diretor. Todas essas comissões e conselhos estiveram sempre estreitamente vinculados ao setor de obras da Prefeitura. Somente em 1975, com a criação de uma secretaria voltada especificamente para o “planejamento municipal”, setores administrativos mais diretamente relacionados ao urbanismo-planejamento urbano saíram da alçada das “obras públicas”. Como veremos nesta tese, esses ambientes foram atravessados por debates e mobilizações, envolvendo dirigentes políticos e profissionais da área, onde, com frequência, se fez presente a ideia de que uma cidade que tem um “plano” (e, de modo especial, um plano diretor) dispõe também de “planejamento urbano”.

Definir o campo do urbanismo-planejamento urbano e sua relação com os planos não tem sido tarefa fácil. Não surpreende, portanto, a ambiguidade conceitual que marca o texto “Porto Alegre tem tradição em Planejamento”. Para esta tese, interessa sobretudo compreender *se e como* tal ambiguidade se relaciona com o processo mais amplo de constituição do lugar do urbanismo-planejamento urbano na administração municipal.

---

<sup>10</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

Como indica o texto do Portal, desde 1914 (pelo menos) Porto Alegre foi objeto de diversos planos. Ora, parece óbvio que a elaboração de um plano demanda algum suporte técnico-político. Preliminarmente, denominarei este suporte técnico-político de lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano. E é isso que esta tese procura na experiência histórica analisada, a partir das seguintes perguntas: quem se responsabilizou pela elaboração de tais planos? Quem dirigiu ou coordenou tais processos? Com que estruturas de apoio contou?

A busca de respostas a essas questões apoia-se no estudo das estruturas administrativas municipais constituídas com o propósito de implementar ações de responsabilidade pública sobre o espaço intraurbano. No tocante às atribuições dessas estruturas, incluímos suas operações e tudo aquilo que se refere à promoção do ordenamento territorial mediante regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano – ou seja, através do exercício do poder de regular e controlar a utilização do ‘espaço’, seja ele público ou privado.

Atualmente, quem é responsável pelo urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre? Hoje, mais do que ontem, é difícil responder a tal questionamento. Mudanças significativas vêm ocorrendo desde a primeira década do século XXI. Em 2005, a SPM, criada em 1975 com amplas competências para tratar do planejamento municipal, teve várias de suas funções transferidas para outros setores. Em 2012, a SPM foi transformada na SMURB, mas com o enfraquecimento das atribuições antes atribuídas à SPM. Em 2017, o governo municipal promoveu nova e importante reestruturação administrativa. Foram extintas quase todas as secretarias então existentes, inclusive a SMURB, cujas atribuições, em parte, foram incorporadas por novo organismo, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS), atualmente responsável: (I) pela promoção do “desenvolvimento urbano envolvendo o controle e o uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e o licenciamento, a manutenção e a vistoria dos projetos de edificação”<sup>11</sup>; e (II) por “promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento

---

<sup>11</sup> PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 810*, de 04 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. In: Leis Municipais. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-810-2017-Porto-alegre-RS-consolidada-\[30-08-2017\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-810-2017-Porto-alegre-RS-consolidada-[30-08-2017].pdf)>. Acesso em 20 out. 2017.

Urbano Ambiental, bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental”<sup>12</sup>.

Pode-se afirmar que uma municipalidade tem ‘tradição’ em urbanismo-planejamento urbano quando sequer dispõe de um lugar institucional claramente destinado a tal finalidade? Ou a municipalidade teria abandonado tal ‘tradição’? A partir deste tipo de questionamento, esta tese pretende também contribuir para a compreensão do nosso presente.

Em resumo, a investigação realizada buscou um melhor entendimento do lugar institucional historicamente ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano no seio da municipalidade porto-alegrense – uma trajetória, como veremos ao longo da tese, marcada por avanços e recuos no sentido da constituição desse *lugar* como estrutura administrativa técnico-política ‘forte’. É sob esta perspectiva, do eventual ‘ganho institucional’ ou da (im)possibilidade de consolidação de um certo campo na administração pública municipal, que foram articuladas as principais ideias desta tese.

### **Sobre o lugar institucional**

Como foi indicado anteriormente, associei o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano à existência de algum suporte técnico-político ao processo de elaboração de planos urbanísticos. É preciso aprofundar aqui um pouco essa definição. De fato, por lugar institucional entendo toda estrutura administrativa que, por suas atribuições e competências, propõe ou estabelece uma relação mais estreita e direta com o campo do urbanismo-planejamento urbano, seja ela uma comissão, um departamento, uma diretoria ou secretaria. Contudo, preliminarmente, a identificação de tais estruturas envolve certo grau de arbitrariedade, pois quase tudo que se faz em uma municipalidade de alguma maneira se relaciona ao “urbano”. Ainda, mais especificamente, por *lugar* compreendo um espaço apropriado pela experiência que, inicialmente indiferenciado, “transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor”<sup>13</sup>. Para Edward Relph<sup>14</sup>, lugar “é onde conflui a experiência cotidiana” e, também, onde “essa experiência se abre

---

<sup>12</sup> Cf. *Lei Complementar nº 810*, de 4 de janeiro de 2017, e *Lei Complementar nº 817*, de 30 de agosto de 2017.

<sup>13</sup> TUAN, Yi-fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.p.6

<sup>14</sup> RELPH, Edward. *Reflexões sobre a emergência, aspectos e essência de lugar*. In MARANDOLA JR, Eduardo; HOLZER, Werther; OLIVEIRA, Livia (Org.). *Qual o espaço do lugar?: geografia, epistemologia, fenomenologia*. São Paulo: Perspectiva, 2012.p.29

para o mundo”. Já a ideia de *instituição*, neste estudo, relaciona-se ao reconhecimento, à formalização e à institucionalização de práticas hoje frequentemente associadas ao urbanismo-planejamento urbano no interior de uma determinada unidade administrativa, no nosso caso, a municipalidade de Porto Alegre.

Compreende-se ainda o lugar institucional como uma experiência que se desenvolve e persiste no tempo, como ambiente que tem uma existência cotidiana e merece um reconhecimento interno e externo – um *lugar* “que se abre para o mundo”<sup>15</sup> como parte da “máquina pública local”.

Nesta tese, portanto, o lugar institucional é a ‘peça’ da ‘máquina’ municipal que se ocupa das ações sobre o urbano, trata de seus ‘problemas’ e busca qualificá-lo em nome de um conhecimento, o urbanismo-planejamento urbano. Acrescente-se então que a análise da construção-desconstrução desse lugar implicou também na busca por uma definição da palavra institucionalização, como suporte para as possíveis respostas às questões formuladas na pesquisa.

De acordo com Di Maggio<sup>16</sup>, a “institucionalização é produto dos esforços políticos de atores na realização de seus fins”. Entretanto, o grau atingido e seu resultado dependeriam da influência e do poder relativos de cada ator envolvido no processo – “o sucesso de um projeto de institucionalização e a estrutura da instituição resultante depende do poder relativo dos atores que apoiam, se opõem, ou não se esforçam para influenciá-lo”<sup>17</sup>. E; segue Di Maggio “a institucionalização como um processo é profundamente política e reflete o poder relativo dos interesses organizados e dos atores que se mobilizam em torno deles”<sup>18</sup>.

Diferentes disciplinas vêm estudando os significados assumidos pela noção de *instituição*, particularmente aquelas relacionadas às ciências sociais, como política, economia e sociologia. Para Bruno Théret<sup>19</sup>, o tratamento desse tema estaria sob fase de renovação em todas as ciências sociais, especialmente quando se aponta para a

---

<sup>15</sup> RELPH, Edward. *Reflexões sobre a emergência, aspectos e essência de lugar*. In MARANDOLA JR, Eduardo; HOLZER, Werther; OLIVEIRA, Livia (Org.). *Qual o espaço do lugar?: geografia, epistemologia, fenomenologia*. São Paulo: Perspectiva, 2012.p. 29

<sup>16</sup> DI MAGGIO, Paul.J. 1998 *Apud* SCOTT, William Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. California, USA: SAGE. 3rd ed. 2008a.p.95

<sup>17</sup> Cf. DI MAGGIO, *Apud* SCOTT, 2008, p. 95

<sup>18</sup> Cf. DI MAGGIO, *Apud* SCOTT, 2008, p. 95

<sup>19</sup> THÉRET, Bruno. *As instituições entre as estruturas e as ações*. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2011.

necessidade de levar em consideração as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas. Essas mediações, conforme Théret<sup>20</sup>, seriam precisamente as instituições.

Nesta tese, como ponto de partida, as instituições são compreendidas como parte e resultado de processos históricos duradouros. Processos tensionados tanto pelo que as institui como pelo que já está estabelecido. Processos que se desdobram no tempo de maneira singular e de acordo com configurações históricas particulares, isto é, transformando-se pela influência de mudanças no contexto externo, econômico, político e social<sup>21</sup>.

Historicamente, no Brasil e alhures, o Estado tem sido o principal protagonista naquilo que se relaciona às ações e atividades relativas à proposição e ao planejamento de estratégias de desenvolvimento, seja no sentido amplo, seja no específico, como no caso do urbano. Na Constituição Federal de 1988, ratificado no Estatuto da Cidade, o poder público municipal consolidou-se como

principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana.<sup>22</sup>

Convém ressaltar ainda (e mais uma vez) que nesta tese a pesquisa limita-se “às ações urbanísticas promovidas pelas autoridades públicas em nome do interesse público”<sup>23</sup> – ações por vezes reunidas sob a denominação de *urbanismo público*, como o faz Max Welch Guerra<sup>24</sup>, que assim o define:

---

<sup>20</sup> THÉRET, Bruno. *As instituições entre as estruturas e as ações*. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2011.

<sup>21</sup> AUTHIER, Michel et HESS, Remi. *L'analyse institutionnelle*. Paris: Presss Universitaires de France, 1981.

<sup>22</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.p.30

<sup>23</sup> ROVATI, João Farias. *Porto Alegre: Urbanismo público e projetos urbanos na Copa 2014*. In NOBRE, Eduardo; BASSANI, Jorge (Org.). *Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2015.p.41

<sup>24</sup> GUERRA, Max Welch. *Buenos Aires a la deriva, transformaciones urbanas recientes*. In GUERRA, Max Welch (Org.). *Introducción.Las recientes transformaciones urbanas e su estudio*. Buenos Aires: Biblos, 2005.



o conjunto de instrumentos de atuação do poder público sobre o âmbito privado, baseado em um Estado central e poder local, posteriormente também regional, que planeja regulando o desenvolvimento urbano e territorial e que intervém por meio de leis, investimentos diretos e mecanismos indiretos de regulação fiscal.<sup>25</sup>

Em suma, trata-se de um olhar que mira e procura única e exclusivamente as estruturas estatais de âmbito municipal com atuação direta e refletida sobre o território urbano.

Como referido anteriormente, hoje, do ponto de vista da administração pública municipal de Porto Alegre, é difícil a identificação do lugar institucional que responde pelo urbanismo-planejamento urbano, seja pela falta de uma estrutura assim denominada, seja pela fragmentação das estruturas existentes. Por outro lado, como também já foi indicado, persiste uma ambiguidade conceitual na própria definição dos termos urbanismo e planejamento urbano, o que também incide no processo de constituição e mesmo identificação desse lugar institucional.

Essas são, em síntese, as questões-problema do *presente* que informaram os caminhos da pesquisa realizada e que definiram um de seus pressupostos, qual seja: admite-se que a dificuldade na identificação do lugar institucional ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre de alguma maneira se relaciona à problemática delimitação do que seria próprio ao urbanismo-planejamento urbano. Por este ângulo, pode-se dizer que tais dificuldades, a institucional e a conceitual, em certa medida são igualmente expressões da falta de clareza sobre as fronteiras desse campo, aspecto destacado por diversos autores, como Leme<sup>26</sup>, Villaça<sup>27</sup>, Souza<sup>28</sup>, Ultramari<sup>29</sup> e Rovati<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> GUERRA, Max Welch. *Buenos Aires a la deriva, transformaciones urbanas recientes*. In GUERRA, Max Welch (Org.). *Introducción. Las recientes transformaciones urbanas e su estudio*. Buenos Aires: Biblos, 2005. p. 9

<sup>26</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. *A Formação do Pensamento Urbanístico em São Paulo*. Revista Espaço & Debates, São Paulo, n.34, 1991.

<sup>27</sup> VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999

<sup>28</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

<sup>29</sup> ULTRAMARI, Clóvis. *Relações entre urbanismo e planejamento urbano: uma sugestão de debate*. Anais... Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais... Recife: ANPUR, V.10, N. 2, 2008. Disponível em: <[www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1209/11](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1209/11)>. Acesso em 19 mar. 2012.

<sup>30</sup> ROVATI, João Farias. *Urbanismo versus Planejamento Urbano?* In. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, p. 33-58, 2013.

## O problema conceitual

Se, em Porto Alegre e em outras municipalidades brasileiras, é empiricamente evidente a dificuldade de se identificar uma estrutura administrativa que responda pelo urbanismo-planejamento urbano (responsabilidade atribuída aos governos locais pela Constituição Federal de 1988), é também notável a dificuldade relativa ao emprego de uma terminologia que expresse conceitualmente o significado dos termos urbanismo e planejamento urbano. No presente estudo, assume-se que o urbanismo-planejamento urbano é um campo de ação-reflexão cujos propósitos estão longe de ter um significado consensual tanto para os que nele atuam como para os que o pesquisam.

A literatura existente nos revela o uso de uma terminologia diversificada e conceitualmente ambígua. Entre outras, encontram-se referências ao planejamento urbano, à planificação territorial e ambiental, ao urbanismo, ao desenho urbano. A falta de clareza conceitual é bastante comum no emprego dos termos urbanismo e planejamento urbano, ora aproximados ora diferenciados. Como reconhece Raphaël Fischler<sup>31</sup> ao tratar dessa questão, o urbanismo tem sido permanentemente “desafiado e enriquecido pela presença no cerne da sua identidade de um certo número de contradições e tensões”.

Para Fischler<sup>32</sup>, a dificuldade de se definir e mesmo praticar o urbanismo-planejamento urbano relaciona-se à contínua necessidade de negociações de seus conflitos e paradoxos, processo que se revela em uma série de dualidades:

- I. entre uma forma (trans)histórica de ação coletiva e uma profissão moderna nascida ao final do século XIX;
- II. entre um esforço global (integrado, compreensivo) de melhoramento da vida urbana e um domínio da prática especializada que incide especialmente sobre o uso do solo;
- III. entre uma tentativa de aproximação do ideal e uma resposta pragmática aos problemas;
- IV. entre uma atividade política e uma atividade técnica;
- V. entre algo que confere um meio de expansão do universo das coisas e um meio de dominação e constrangimento;
- VI. entre a promoção de valores e o aconselhamento objetivo;

---

<sup>31</sup> FISCHLER, Raphaël. *Cinquante thèses sur l'urbanisme et les urbanistes*. Revue Internationale D'Urbanisme, N. 1, 2015. Disponível em: <<http://riurba.net/Revue/cinquante-theses-sur-lurbanisme-et-les-urbanistes/DOI>>. Acesso em: 14 mai. 2016.p.2

<sup>32</sup> Cf. FISCHLER, 2015.

- VII. entre a expressão de uma vontade coletiva e a expressão da criatividade individual;
- VIII. entre a elaboração de planos *para* a comunidade e a deliberação *pela* comunidade;
- IX. entre um meio para a resolução concreta de problemas e um facilitador de processos de definição e resolução de problemas;
- X. entre a concepção de um lugar e a concepção de uma instituição;
- XI. entre o planejamento de longo prazo e os ajustes passo a passo (planejamento incremental);
- XII. entre a tomada de decisão pressionada por uma demanda política e por normas e o exercício de um julgamento discricionário de definição de mandatos e sua execução;
- XIII. entre um exercício intelectual formado no interior do escritório e a experiência vivida na prática, no campo;
- XIV. entre o resultado de uma pesquisa sistemática e o resultado de uma ação *ad hoc*;
- XV. entre o produto de um curso universitário e o produto de um aprendizado pela ação;
- XVI. entre o que “poderia ser” e o que ele geralmente “é”.

Essas dualidades seriam *inerentes*; e o fato de existirem permitiria explicar as dificuldades vividas pelos urbanistas frente as definições de seus atos e métodos, como praticantes ou professores<sup>33</sup>.

Sobre essa dificuldade conceitual no âmbito do ensino de pós-graduação brasileira, Rovati<sup>34</sup> nos apresenta algumas evidências. Para ele, “o emprego das palavras urbanismo e planejamento urbano quase sempre demanda algum esclarecimento” – “para uns, esses termos contemplam profissões e conhecimentos distintos; para outros, remetem aos mesmos saberes”<sup>35</sup>. Essa falta de discernimento conceitual não seria atributo exclusivo dos

---

<sup>33</sup> FISCHLER, Raphaël. *Cinquante thèses sur l'urbanisme et les urbanistes*. Revue Internationale D'Urbanisme, N. 1, 2015. Disponível em: <<http://riurba.net/Revue/cinquante-theses-sur-lurbanisme-et-les-urbanistes/DOI>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

<sup>34</sup> ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? *In*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, p. 33-58, 2013.

<sup>35</sup> ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? *In*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, p. 33-58, 2013.p.23

brasileiros e teria consequências práticas na elaboração de políticas públicas e de programas de ensino relativos ao urbanismo-planejamento urbano. Trata-se de um “processo de natureza circular: a incerteza terminológica conceitual reflete-se no trabalho dos urbanistas-planejadores; e as múltiplas atividades que desenvolvem dificultam o enquadramento teórico-conceitual dos termos”<sup>36</sup>. O confuso emprego desses termos obscureceria ainda o fato de que, no Brasil, convivem sob a mesma terminologia campos de conhecimento distintos:

Um desses campos, de clara vocação disciplinar, envolve essencialmente a tomada de decisões relativas à concepção arquitetural – trata-se de um espaço enraizado na “cultura do projeto”. Outro, busca a integração de conhecimentos disciplinares diversos (economia, geografia e sociologia, entre outros) e envolve essencialmente a tomada de decisões relativas à elaboração, encomenda e gestão de planos, programas e projetos (não necessariamente de natureza arquitetônica) – trata-se de um espaço enraizado na “cultura do planejamento”.<sup>37</sup>

Muito embora esse conjunto de estudos apresente um rico panorama do debate atual sobre essas noções, nesta tese optou-se por tomar como referência inicial a proposição metodológica de Flavio Villaça<sup>38</sup>, no sentido de não definir *a priori* “o que nós particularmente chamamos de planejamento urbano, nem de criar uma definição nova para esse conceito”. Em razão dessa escolha, na pesquisa historiográfica, o exame dos documentos foi feito com redobrada atenção a esses conceitos. Como observa Bernardo Secchi<sup>39</sup>:

(...) a cidade sempre foi construída por atores concretos, portadores de interesses, cultura e imaginários específicos. A cada vez eles encontram condições locais específicas e conjunturas históricas específicas. (...) O que não evita o reconhecimento, ao longo do século, de algumas tendências que, como ondas sonoras, se propagam refletidas e refratadas nas situações locais e nas diversas conjunturas.

Daí a necessidade de se reconhecer os conceitos que constituem os vocabulários (campos semânticos, domínios linguísticos) dessa ou daquela linguagem em cada momento histórico estudado, relacionando o seu uso aos grupos que os sustentam ou os contestam. Segundo Reinhardt Koselleck<sup>40</sup>, “a história dos conceitos lida com o uso de linguagem específica em situações específicas, nas quais os conceitos são elaborados e usados por

---

<sup>36</sup> Ibid. p. 33.

<sup>37</sup> Ibid. p. 33.

<sup>38</sup> VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.p.173

<sup>39</sup> SECCHI, Bernardo. *A cidade do século vinte*. São Paulo: Perspectiva, 2009. p.25

<sup>40</sup> KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.p.62

falantes específicos”. Inicialmente pode-se dizer, de maneira bastante simplificada, que o urbanismo-planejamento urbano é o campo de ações que tem por objeto o “planejamento do espaço urbano”<sup>41</sup>. Mas qual é a natureza desse campo de ação ou atividade? As respostas a essa pergunta são extraordinariamente diversas; por exemplo:

[As] expressões “plano”, “planejamento urbano”, “plano diretor” têm sido abundantemente utilizadas entre nós, nas últimas décadas, nos mais variados meios sociais, como as universidades, a imprensa e o meio político. Ao longo desse período relativamente extenso, e tendo em vista a diversidade desses meios sociais, essas expressões sofreram certo desgaste, passaram a assumir distintos significados e mesmo a adquirir um conteúdo vago.<sup>42</sup>

De acordo com Villaça, existem poucos pontos de relativo consenso entre os profissionais que atuam na área: o planejamento urbano trataria do espaço urbano “como um todo” através de planos e projetos (nesta tese denominados “produtos típicos” ou “tradicionais”), cuja elaboração envolveria conhecimentos originados de diferentes disciplinas.

Se, por um lado, o campo abriga denominações diversas, por outro, em trabalhos acadêmicos e nos meios profissionais, encontram-se referências também ao “setor de urbanismo da prefeitura x” ou ao “setor de planejamento urbano da municipalidade y”. Sob esse ponto de vista, nesta tese, o emprego das expressões urbanismo e planejamento urbano refere-se à necessidade de identificar empiricamente tanto um setor responsável por ações relacionadas ao urbanismo-planejamento urbano (ou ao planejamento local, ao planejamento integrado, ao planejamento da cidade), quanto à de distinguir e compreender os conceitos utilizados ao longo do tempo (sem esquecermos que o termo urbanismo é também empregado, por exemplo, para nomear um domínio profissional).

Essas ponderações nos conduziram à seguinte hipótese: acompanhando essas diferenças conceituais, haveria um processo progressivo e continuado de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano no âmbito das municipalidades brasileiras. Surgem daí novas indagações que, em certa medida, extrapolam os limites desta tese: como se constituíram tais setores nas municipalidades brasileiras? Como foram definidos e redefinidos seus objetos e objetivos?

---

<sup>41</sup> VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

<sup>42</sup> VILLAÇA, Flávio. *Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje*. 2011. Disponível em <[www.flaviovillaca.arq.br/pdf/](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/)>. Acesso em 29 nov.2012.p.1

Toda a pesquisa documental realizada foi acompanhada, portanto, dessa preocupação constante: capturar os diferentes significados atribuídos aos termos urbanismo e planejamento urbano. Segundo Koselleck<sup>43</sup>, na “investigação de significados passados” quase sempre “conduz à fixação desses significados sob a nossa perspectiva contemporânea”. Considerou-se tal advertência, no caso desta tese visando aos conceitos relativos ao urbanismo-planejamento urbano, quando da leitura dos documentos, particularmente daqueles relativos aos processos de elaboração de planos. Buscou-se, assim, contribuir para o aprofundamento da pesquisa também no plano conceitual, como parte do desafio intelectual de compreensão da história desse campo no Brasil.

### **De volta ao presente**

No final de 2012, uma notícia ganhou destaque na imprensa porto-alegrense: o governo municipal anunciava a realização de profunda reestruturação administrativa da Prefeitura. A notícia surpreendeu os setores vinculados ao urbanismo-planejamento urbano, impactando especialmente os técnicos vinculados à Secretaria do Planejamento Municipal.

Em entrevista coletiva (Fig. 2, p.38), o prefeito municipal José Alberto Reus Fortunati (PDT), eleito para um novo mandato em outubro daquele mesmo ano<sup>44</sup>, anunciou as “mudanças estruturais” com as quais pretendia alcançar melhorias nos serviços públicos, maior agilidade e mais transparência às ações públicas. Entre as medidas anunciadas, uma delas dizia respeito à extinção da SPM e criação da SMURB. Enfatiza-se na fala do prefeito José Fortunati que, uma vez mais, fica evidente a dificuldade conceitual anteriormente destacada:

(...) a nova Secretaria de Urbanismo, em substituição à atual Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), passará a tratar especificamente do planejamento urbano de curto prazo, sendo a guardiã do Plano Diretor e a executora do Plano Regulador. Passa ainda a incorporar a sua estrutura a área de edificação e controle, hoje vinculada à Secretaria Municipal de Obras Viárias (SMOV).<sup>45</sup>

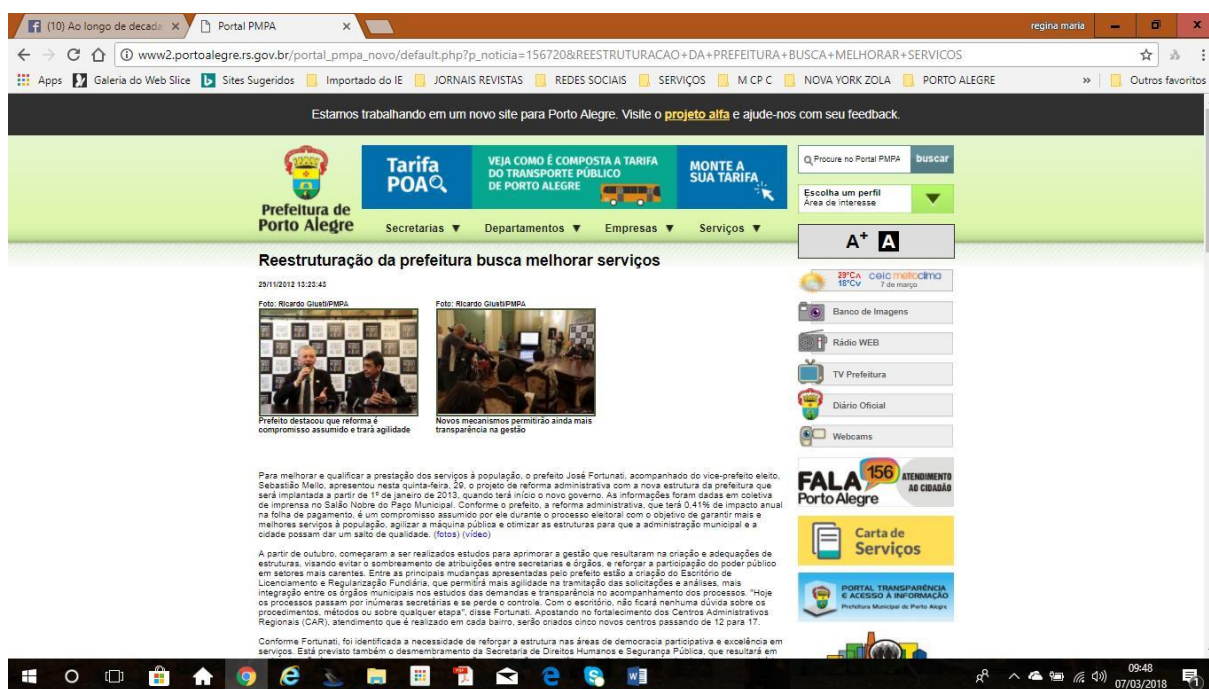
---

<sup>43</sup> KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.p.104

<sup>44</sup> José Alberto Reus Fortunati, vice-prefeito, assumiu o cargo de prefeito em 2010, quando o prefeito eleito José Fogaça (PMDB) se afastou para concorrer ao governo do estado do Rio Grande do Sul. Em 2012, Fortunati venceu as eleições para prefeito, como representante da denominada coligação Por Amor a Porto Alegre composta pelos partidos (PDT, PMDB, PRB, PP, PTB, PTN, PPS, DEM, PMN).

<sup>45</sup> Entrevista disponível no Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em : <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=156720&REESTRUTURACAO+DA+PREFEITURA+BUSCA+MELHORAR+SERVICOS](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=156720&REESTRUTURACAO+DA+PREFEITURA+BUSCA+MELHORAR+SERVICOS)>. Acesso em 06 de março de 2018.

Em Porto Alegre, durante todo o século XX, houve diferentes movimentos visando a estruturação administrativa de um setor de urbanismo-planejamento urbano. Desse ponto de vista, pode-se dizer que a criação da SPM, em 1975, foi um evento particularmente importante; e que sua extinção, em 2012, como veremos mais adiante nesta tese, marcou o fim de um longo ciclo. Atravessando décadas, as transformações decorrentes destes movimentos ocorreram em contextos políticos, sociais e culturais bastante diferenciados. Abordagens distintas do urbanismo-planejamento urbano acompanharam os atores dessas mudanças, pautados por diferentes visões sobre a construção “de um futuro melhor para a cidade”. Nesta tese, supomos que tais abordagens podem ser identificadas na atuação cotidiana dos agentes públicos envolvidos e, em especial, nos momentos de elaboração de planos.



**Figura 2:** Entrevista Prefeito sobre a reestruturação da Prefeitura de Porto Alegre (2012). FONTE: Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2012

No início da pesquisa pareceu-me evidente que, considerando-se o longo prazo, o processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano no interior da máquina pública municipal porto-alegrense não se revelaria contínuo e linear. Contudo, as alterações introduzidas na estrutura organizacional da municipalidade desde 2012 parecem marcar uma ruptura profunda. Esta impressão pesou muito na proposição e no desenvolvimento desta tese.

Na minha dissertação de mestrado abordei brevemente a questão da institucionalização do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre<sup>46</sup>. A pesquisa que então realizei me levou a concluir que, durante o século XX, houve um processo contínuo e crescente de ‘ganho de institucionalidade’. Isto é: as transformações ocorridas pareciam se suceder no tempo sempre no sentido de uma consolidação do urbanismo-planejamento urbano no seio das estruturas municipais. Aliás, era isso o que eu notava também com relação a outras capitais brasileiras. Mas, já não é possível dizer o mesmo em relação aos anos recentes, pelo menos no caso de Porto Alegre, onde assistimos à desconstituição dos setores responsáveis pelo urbanismo-planejamento urbano. E esse parece ser um fenômeno mais amplo, não limitado apenas a Porto Alegre ou mesmo ao Brasil.

O mundo urbano contemporâneo vem apresentando mudanças significativas em relação ao século XX e nos desafia a reinterpretá-lo com a agudeza necessária, exigindo uma reflexão profunda quanto ao destino das cidades e do urbanismo-planejamento urbano como ação de interesse público. Hoje tudo parece volátil, efêmero. Na perspectiva de Zygmunt Bauman<sup>47</sup>, vivemos tempos de incertezas que se traduzem na

(...) passagem de uma fase “sólida” da modernidade para a “líquida” – ou seja, para uma condição em que as organizações sociais (estruturas que limitam as escolhas individuais, instituições que asseguram a repetição de rotinas, padrões de comportamento aceitável) não podem mais manter sua forma por muito tempo (nem se esperam que o façam), pois se decompõem e se dissolvem mais rápido que o tempo leva para moldá-las e, uma vez reorganizadas, para que se estabeleçam.

Para Bauman<sup>48</sup>, o século XXI se diferencia do anterior por apresentar forma de modernidade na qual predominam duas características. A primeira,

(...) é o colapso gradual e o rápido declínio da antiga ilusão moderna, em que havia uma crença na existência de um fim do caminho em que andamos, um *telos* alcançável da mudança histórica, um Estado de perfeição a ser atingido amanhã, no próximo ano ou no próximo milênio, algum tipo de sociedade boa, de sociedade justa e sem conflitos em todos ou alguns de seus aspectos postulados: do firme equilíbrio entre oferta e procura e a satisfação de todas as necessidades; da ordem perfeita, em que tudo é colocado no lugar certo, nada que esteja deslocado persiste e nenhum lugar é posto em dúvida; das coisas humanas que se tornam totalmente transparentes porque se sabe tudo o que deve ser sabido; do completo que põe fim a toda contingência, disputa, ambivalência e consequências imprevistas das iniciativas humanas.

---

<sup>46</sup> POZZOBON, Regina Maria. *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2008.

<sup>47</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.p.7

<sup>48</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.p.41



A segunda é a desregulamentação e a privatização das *tarefas modernizantes*. O que costumava ser considerado “uma tarefa para a razão humana”, como propriedade coletiva da espécie, foi fragmentada e deixada à administração dos indivíduos. Ainda que a ideia de aperfeiçoamento ou de modernização do *status quo* pela ação legislativa não tenha sido completamente abandonada, a ênfase se trasladou decisivamente para a autoafirmação do indivíduo. Essa mudança se revelaria no redirecionamento do discurso ético-político do quadro da “sociedade justa” para o dos “direitos humanos”, com foco no direito à escolha individual dos “modelos de felicidade e modos de vida”<sup>49</sup>.

A diferenciação proposta por Bauman me parece uma contribuição valiosa na reflexão desenvolvida por esta tese, especialmente relevante para a interpretação dos nossos “tempos atuais”. Tudo nos leva a crer que a fragmentação do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano hoje verificada em Porto Alegre é expressão de um movimento mais amplo, no sentido da fragilização dos poderes públicos como instância responsável pela coordenação das ações que visam o espaço e os interesses públicos. Nesse sentido, para melhor entender o lugar institucional destinado ao urbanismo-planejamento urbano, hoje ou amanhã, um olhar sobre o passado pode ser esclarecedor. Dessa perspectiva, penso que o estudo das estruturas funcionais técnicas-administrativas voltadas às questões urbanas ajuda a compreender os novos significados adquiridos pelo urbanismo-planejamento urbano brasileiro no limiar do século XXI.

### **Porto Alegre e a pesquisa historiográfica como método**

A escolha da experiência da municipalidade de Porto Alegre para esta pesquisa esteve relacionada, inicialmente, à possibilidade de acesso a documentos, ao porte da cidade e às alternativas de diálogo com experiências similares de outras capitais. Porém, como já indicado, esta escolha também foi motivada, de uma parte, pelas mudanças recentemente promovidas na estrutura administrativa da cidade, as quais levaram a uma quase invisibilidade do lugar institucional destinado ao urbanismo-planejamento urbano e, de outra, pelo fato de a municipalidade sustentar há anos, através de seu portal oficial, que “Porto Alegre tem tradição em planejamento”.

---

<sup>49</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.p.42

É possível identificar, por meio da literatura, como no caso de São Paulo<sup>50</sup>, que as primeiras estruturas municipais relacionadas ao urbanismo-planejamento urbano, criadas no final do século XIX, apresentavam características semelhantes, tratando do “melhoramento e embelezamento das cidades” e vinculando-se a diretorias ou departamentos de obras. Quando da proposição do projeto desta pesquisa sabia-se, portanto, que Porto Alegre e outras cidades conheceram experiências institucionais importantes nesse campo ao longo do século XX.

Registre-se novamente que, como observado anteriormente, Porto Alegre reivindica certo pioneirismo no cenário nacional no que se refere à elaboração de planos, um dos ‘produtos típicos’ do urbanismo-planejamento urbano. Como também já vimos, se hoje é difícil a identificação dos responsáveis pelo urbanismo público na cidade, o mesmo se pode dizer, *a priori*, das experiências do passado. Vimos ainda que essa dificuldade não se relaciona ao longo do século XX apenas à problemática das institucionalidades administrativas, mas também à ambiguidade conceitual que permeia esse campo.

Para enfrentar tais dificuldades, e com o objetivo de identificar e delimitar o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre, uma determinada abordagem historiográfica foi empregada. Minhas observações históricas foram conduzidas a partir de uma leitura crítica da documentação reunida. Tal movimento, de natureza pendular (de ida e volta, englobando presente, passado e futuro), cercou cada um dos produtos típicos (planos) e episódios considerados exemplares para estudo. A intenção primeira foi evidenciar ações realizadas e discursos proferidos com o objetivo expresso de ‘agir’ sobre o espaço urbano. Como resultado desta primeira aproximação produziu-se então uma cronologia de acontecimentos marcantes, visando à compreensão da evolução da problemática institucional e conceitual no tempo. Segundo Michel de Certeau<sup>51</sup>, a historiografia é uma operação em que se combinam “lugar social”, práticas científicas e uma escrita. A finalidade dessa operação, no caso deste estudo, foi construir uma narrativa do processo de estruturação de um campo algo indeterminado (urbanismo-planejamento urbano), como resultado ou produto de práticas sociais ocorridas no interior da municipalidade de Porto Alegre em num dado *lugar institucional*.

Como acontece em toda operação historiográfica, neste estudo buscou-se acrescentar inteligibilidade ao problema identificado no presente, pois “o passado é uma

---

<sup>50</sup> FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.

<sup>51</sup> CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982. p.65

reconstituição das sociedades e dos seres humanos de outrora por homens e para homens engajados na trama das sociedades humanas de hoje”<sup>52</sup>. Assim, tempo e contexto histórico foram considerados elementos fundamentais para a análise e compreensão do problema observado.

De acordo com Marc Bloch<sup>53</sup>, o tempo histórico é a substância na qual se situam um fenômeno e o lugar de sua inteligibilidade. É a interpenetração presente-passado que propicia essa inteligibilidade, em duplo sentido: “A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas talvez não seja menos vão esgotar-se em compreender o passado se nada se sabe do presente”<sup>54</sup>. Sendo assim, as indagações do presente são o mote para se voltar ao passado e questionar a possibilidade de sua resignificação em conexão com o presente.

No caso desta tese, os eventos, isto é, os processos de elaboração de planos, mesmo que isolados, foram referências fundamentais para a investigação das estruturas constituídas e de suas transformações no tempo. “A história refere-se às condições de um futuro possível, que não se deduz somente a partir da soma dos eventos isolados” – mas “nos eventos que ela investiga delineiam-se estruturas que estabelecem ao mesmo tempo as condições e os limites da ação futura”, segundo Koselleck (2006, p.45). O mesmo autor relaciona o tempo histórico à ação social e política do ser humano e de suas instituições e organizações. Sua investigação o levou a buscar referências na forma pela qual, em um determinado tempo presente, em uma situação concreta, a dimensão temporal do passado entra em relação de reciprocidade com a dimensão temporal do futuro – por isso, *experiência* e *expectativa* são categorias centrais na sua teoria do tempo histórico. Para Koselleck<sup>55</sup> essas categorias são adequadas para a determinação do tempo histórico porque, ao entrelaçar passado e futuro, seriam “constitutivas, ao mesmo tempo, da história e de seu conhecimento”:

A história concreta amadurece em meio a determinadas experiências e determinadas expectativas (...). O tempo histórico não é apenas uma palavra sem conteúdo, mas uma grandeza que se modifica com a história, e cuja modificação pode ser deduzida da coordenação variável entre experiência e expectativa (...)  
Passado e futuro jamais chegam a coincidir, assim como uma expectativa jamais

---

<sup>52</sup> FEBVRE, Lucien. Prefácio a Charles Morazé, *Trois essais sur histoire et culture*, A. Colin, Cahiers des annales. 1948.p.VIII

<sup>53</sup> BLOCH, Marc Leopold Benjamin. *Apologia da História, ou O ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.p.68

<sup>54</sup> Ibid. p.65

<sup>55</sup> KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.p.308

pode ser deduzida totalmente da experiência, [esta] uma vez feita, está completa na medida em que suas causas são passadas, ao passo que a experiência futura, antecipada como expectativa, se decompõe em uma infinidade de momentos temporais.<sup>56</sup>

Nessas condições, a história seria constituída pelas experiências vividas e pelas expectativas das pessoas que a sofrem ou nela atuam:

A presença do passado é diferente da presença do futuro. A experiência proveniente do passado é espacial, porque se aglomera para formar um todo em que muitos estratos anteriores estão simultaneamente presentes, sem que haja referência a um antes e um depois. Já em relação a expectativa, a referência é a metáfora do horizonte, ao invés do espaço. Horizonte quer dizer aquela linha por trás da qual se abre no futuro um novo espaço de experiência, mas um espaço que ainda não pode ser contemplado. A possibilidade de se descobrir o futuro, apesar dos prognósticos serem possíveis, se depara com um limite absoluto, pois ela não pode ser experimentada.<sup>57</sup>

No plano empírico, uma vez que são óbvias as dificuldades que se tem ao abordar um período longo, foi necessário definir escolhas que pudessem ser representativas do tempo histórico recortado. Optou-se, nesse caso, por analisar uma série de eventos em que se deu a elaboração de “produtos típicos” do urbanismo-planejamento urbano, como planos, projetos e legislações urbanísticas. A seleção desses episódios foi feita tomando como referência os eventos que à primeira vista tiveram mais força e significado no processo histórico de estruturação do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre. Uma linha do tempo foi traçada (Quadro 1) com o objetivo de situar esses produtos típicos no contexto geral do período em estudo. Tomou-se como referência inicial a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, criada em 1912 para, entre outras ações, elaborar o Plano Geral de Melhoramentos.

#### QUADRO 1. SÍNTESE DE EVENTOS E PRODUTOS TÍPICOS INVENTARIADOS

| ANO  | EVENTO  |
|------|---|
| 1912 | Criação da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento   José Montauray           |
| 1914 | Plano Geral de Melhoramentos   João Moreira Maciel                              |
| 1926 | Decreto Nº 52, de 6 mai. 1926, Criação da Comissão de Obras Novas  Otávio Rocha |
| 1927 | Republicação do Plano Geral de Melhoramentos   Otávio Rocha                     |
| 1935 | Criação da Diretoria de Cadastro   Alberto Bins                                 |
| 1936 | Exposição de Urbanismo   Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva   |

<sup>56</sup> KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.p.309

<sup>57</sup> Ibid.p.309

|      |   |
|------|---|
| 1938 | Publicação de <i>Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre</i>   Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva.<br>Contratação de Arnaldo Gladosch e Criação do Conselho do Plano Diretor   José Loureiro da Silva                     |
| 1939 | Decreto-Lei Nº 10, de 30 dez. 1939   Reorganização dos serviços internos da Prefeitura Municipal   Diretoria de Topografia e Cadastro   José Loureiro da Silva  |
| 1942 | Decreto-Lei Nº 279, de 25 abr. 1942   Criação da Secção de Expediente Urbano da Diretoria Geral de Obras e Viação   José Loureiro da Silva  |
| 1943 | Publicação de <i>Um plano de urbanização</i>   José Loureiro da Silva, com a colaboração de Edvaldo Pereira Paiva<br>Decreto Nº 310, 31 dez. 1943   Transformação da Secção de Expediente Urbano em Departamento de Urbanismo   Antônio Brochado da Rocha |
| 1945 | Decreto-Lei Nº 283, de 26 dez. 1945   Criação da Subdiretoria de Urbanismo   Ivo Wolff  |
| 1951 | Publicação de Anteprojeto de planificação de Porto Alegre   Edvaldo Pereira Paiva e Demétrio Ribeiro  |
| 1955 | Lei Nº 1413, 11 jun. 1955   Reforma administrativa   Criação da Divisão de Urbanismo e do Conselho do Plano Diretor   Manoel Antônio Sarmanho Vargas  |
| 1959 | Lei Nº 2046, de 30 dez. 1959   Instituição do Plano Diretor de Porto Alegre   Tristão Sucupira Viana  |
| 1961 | Lei Nº 2330, de 29 dez. 1961   Dá nova redação à Lei Nº 2046   José Loureiro da Silva   |
| 1964 | Decreto Nº 2872, de 31 ago. 1964   Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei 2330 (Extensão “A” do Plano Diretor)   |
| 1967 | Decreto nº 3487, de 26 jan. 1967   Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei 2330 (Extensão “B” do Plano Diretor)   |
| 1972 | Decreto Nº 4559, de 22 jun. 1972   Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei 2330 (Extensão “C” do Plano Diretor)   |
| 1973 | Plano de Desenvolvimento Metropolitano   GERM/CMM <sup>58</sup>   |
| 1975 | Decreto Nº 5162, 01 abr. 1975   Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei 2330 (Extensão “D” do Plano Diretor)<br>Lei Nº 4050, 01 dez. 1975   Criação da Secretaria do Planejamento Municipal   Guilherme Socias Vilela                       |
| 1976 | Início da reavaliação do Plano Diretor de Porto Alegre   Moacyr Moojen Marques  |
| 1979 | Lei Nº 43, 21 jul. 1979   Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano   PDDU   SPM   Guilherme Socias Vilela  |
| 1987 | Importante alteração do PDDU   Alceu Collares   |
| 1990 | Reforma administrativa   Alteração das competências da SPM   Olívio Dutra   |

<sup>58</sup> GERM – Grupo de Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre/CMM - Conselho Metropolitano de Municípios. Do GERM originou a METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, criada pela Lei n. 6.748, de 29 de outubro de 1974.

|      |   |
|------|---|
| 1993 | Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte   GP/SPM   Tarso Genro  |
| 1999 | Lei Nº 434, 01 dez. 1999 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental   PDDUA   SPM   Raul Pont              |
| 2012 | Lei Nº 11.396, 27 dez. 2012  Substituição da SPM pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB)   José Fortunatti |

FONTE: Elaborado pela autora

A partir dessa linha do tempo (Quadro 1) foram identificados os planos de maior relevância para uma análise combinada dos conceitos operados e do lugar institucional ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano. A escolha dos eventos adiante indicados levou em consideração os processos de elaboração de cada plano e seus “suportes técnico-políticos”: Plano Geral de Melhoramentos (1912-1914); Plano Gladosch (1938-1945); Plano Diretor (1955-1959); Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1976-1979); e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1995-1999). Os três planos denominados ‘diretores’, após aprovados pela Câmara Municipal e sancionados pelo prefeito, foram convertidos em lei.

Além desses eventos, a pesquisa incluiu a recente criação da Secretaria Municipal de Urbanismo, como momento importante de inflexão no processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na cidade.

Para cada um dos planos selecionados, analisados com base em extensa pesquisa documental, foram consideradas as seguintes questões: (I) que estrutura administrativa existia quando da elaboração do plano?; (II) essa estrutura foi criada e/ou mobilizada especialmente para a elaboração do plano?; (III) quem criou tal estrutura?; (IV) o processo resultou em algum tipo de “produto típico”?; (V) que atores participaram dessa produção?; (VI) esse processo contribuiu para criar ou consolidar o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre?

No desenvolvimento da pesquisa, optou-se por trabalhar com alguma referência inicial básica, isto é, com certo conjunto específico de informações sobre cada plano, tomado como fio condutor para a análise e eventual agregação de novos dados e documentos. Utilizou-se, em primeiro lugar, documentos relativos à organização dos serviços administrativos municipais durante o processo de elaboração dos planos, particularmente leis e decretos a eles relacionados ou às reformas administrativas ocorridas. Além desses documentos, foram consultadas atas de reuniões, relatórios e textos de autoria de alguns dos protagonistas desses processos.

Quando se trabalha com uma abordagem histórica, especialmente quando não dispomos de arquivos bem organizados, são comuns as dificuldades na obtenção de

documentos. No caso presente, entretanto, a dificuldade maior foi conseguir documentos com a mesma densidade de informações para os diversos períodos. Mas, ao lidar com um passado que não viveu, o pesquisador se depara também com suas próprias dificuldades, como evidenciado por Sandra Jatahy Pesavento<sup>59</sup>:

O leitor do presente – historiador empenhado em reconstruir as representações urbanas do passado – lidará com as dificuldades do filtro do tempo, a dificuldade de acesso a códigos e significados, a estranheza da linguagem e das práticas usuais, o inevitável viés da dissimulação na constituição dos discursos, a dispersão e dificuldade do acesso a fontes e, sobretudo, com a certeza de lidar com materiais que já lhe chegam como representação. Se as representações mais fáceis de resgatar são aquelas que resultam de um ato de vontade ou de um exercício de poder – as identificações urbanas atribuídas através de uma elaboração deliberada e intencionalmente difundida –, mais difícil será a apreensão das contra imagens construídas pelos usuários da cidade, retiradas em parte de tradições imemorais, desejos não realizados ou metabolização e tradução dos valores impostos. Neste entrecruzamento de espaço e tempo, a cidade aparece como uma emaranhada floresta de símbolos, que podem se tornar legíveis para o historiador ou, pelo contrário, se configurar como obstáculos.

Com essa preocupação, foram dados os primeiros passos na busca por informações. Iniciou-se com o recolhimento de documentos de amplo alcance, como:

- Legislação Organizacional do Executivo Municipal de Porto Alegre (1892-2012);
- Relatórios apresentados ao Conselho Municipal pelo governo de José Montauray de Aguiar Leitão (1897-1914) publicados pelo jornal *A Federação*;
- Atas das reuniões do Conselho do Plano Diretor relativas ao Plano Gladosch e ao Plano Diretor de 1959;
- Lei nº 2046/1959, relativa ao Plano Diretor de 1959;
- Lei nº 43/1979, relativa ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979;
- Lei complementar nº 434/1999, relativa ao Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental;
- Constituições Federais e Estaduais;
- Leis Orgânicas do Município de Porto Alegre.

No caso dos planos diretores também foram abordadas suas justificativas legais e relatórios parciais – e a cada documento identificado e analisado foram sendo agregadas outras demandas e novas informações.

---

<sup>59</sup> PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Muito Além do Espaço: por uma história cultural do urbano*. Revista Estudos Históricos do PPHBC/CPDOC/FGV, São Paulo, V. 8, N. 16, pp 279-290, jul-dez. 1995.p.287

A pesquisa identificou ainda momentos de constituição e desconstituição de departamentos, divisões, diretorias e secretarias, entre outras denominações adotadas, fatos destacados sempre que diretamente relacionados à elaboração de planos urbanísticos. Na delimitação desses momentos, considerou-se o tempo de elaboração dos planos como o mais adequado para a pesquisa, temporalidade também tomada para a identificação de conceitos e do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano. Como desdobramento, e ainda como forma a ressaltar a questão principal da tese, elaborou-se a seguinte pergunta de ordem mais geral: qual é o lugar institucional ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano na administração municipal de Porto Alegre no momento em que ocorrem a definição e a elaboração de um dado plano urbanístico?

A investigação da trajetória de estruturação do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre considerou finalmente cinco momentos distintos, envolvendo cinco narrativas históricas de eventos. Esta escolha, priorizando os planos, baseou-se em um pressuposto: no tempo de sua confecção haveria maior visibilidade quanto à existência ou não de um lugar institucional para o urbanismo-planejamento urbano. Este seria um tempo de grande mobilização de esforços, envolvendo articulação política, uma estrutura física e de recursos humanos, conhecimento técnico e duração contínua, expondo todas as circunstâncias críticas do processo. Além disso, a escolha também levou em consideração que esses foram momentos de efervescência de ideias, de debates e, também, de se pensar sobre a necessidade de constituição e consolidação daquele lugar institucional.

### **Planos-processos**

A convergência entre o desenvolvimento de planos urbanísticos e o surgimento-consolidação de estruturas administrativas vinculadas ao urbanismo-planejamento urbano é a principal hipótese de trabalho explorada pela tese, na tentativa de explicar as mudanças ocorridas no longo período estudado – mudanças que, supõe-se, foram determinantes para o reconhecimento e institucionalização desse campo no seio da municipalidade. Com essa perspectiva, os planos urbanísticos foram considerados elementos propulsores na construção de um ambiente favorável ao reconhecimento do urbanismo-planejamento urbano, além de fundamentais para emergência de um lugar institucional próprio e com relativa autonomia no interior da administração municipal.

Salienta-se novamente que a referência ao urbanismo-planejamento urbano neste estudo é associada ao conjunto de ações desenvolvidas pela municipalidade com o intuito



de solucionar os ‘problemas urbanos’, e que o levariam a produzir, por exemplo, planos urbanísticos.

No Brasil, ao longo do século XX, o *plano diretor* tornou-se o *plano urbanístico típico* – o instrumento por excelência das municipalidades na regulação do uso e ocupação do solo, propondo diretrizes para o desenvolvimento urbano e para se alcançar uma melhoria na qualidade de vida ou no bem-estar da população de uma determinada cidade. A existência do plano diretor, hoje, é condição básica para o Município regular e estabelecer limites para a utilização da terra urbana ou para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como consagrado pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Cidade (2001)

Como já foi apontado, o momento de elaboração de planos urbanísticos (denominados ou não ‘diretores’) foi identificado como um *tempo* privilegiado para a compreensão do processo de institucionalização do urbanismo-planejamento urbano no âmbito municipal. Assim, a pesquisa e a análise realizadas se concentram finalmente nos seguintes planos-processos:

**1912 - 1914:** criação da Comissão de Melhoramentos e Embelezamentos e elaboração do Plano Geral de Melhoramentos, tido por diversos autores como ‘o primeiro plano urbanístico’ de Porto Alegre.

**1937 - 1945:** elaboração do Plano Gladosch e criação do Conselho do Plano Diretor, envolvendo ainda a criação de um Departamento de Urbanismo, subordinado à Diretoria Geral de Obras e Viação.

**1955 - 1959:** recriação do Conselho do Plano Diretor e elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade, envolvendo importante reestruturação administrativa, com destaque para o vínculo entre Divisão de Urbanismo e Secretaria de Obras Públicas.

**1975 - 1979:** criação da Secretaria do Planejamento Municipal e elaboração do segundo Plano Diretor da cidade, agora, “de desenvolvimento urbano”, novamente envolvendo importante reestruturação político-administrativa, com destaque para a transferência das competências da Divisão de Urbanismo do âmbito da Secretaria de Obras para a do Planejamento Municipal.

**1990 - 2012:** transformação da SPM em Secretaria voltada exclusivamente para o planejamento urbano; criação do projeto ‘Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte’; elaboração do terceiro Plano Diretor da cidade, agora “de

desenvolvimento urbano ambiental”; introdução do gerencialismo como modelo de gestão e substituição da Secretaria do Planejamento Municipal pela Secretaria Municipal de Urbanismo.

Como se procurou salientar anteriormente, na escolha de cada um desses momentos, considerados como processos de natureza política, buscaram-se elementos não apenas para a compreensão deste ou daquele acontecimento *em si*, mas também do conjunto de fatos que levaram à constituição-desconstituição das estruturas responsáveis pelo urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.

Cada um dos planos-processos analisados é um produto específico de seu tempo histórico, constituídos por experiências acumuladas e superpostas – experiências singulares, mas que também preservam algo do passado e avançam no tempo levadas pela *expectativa* de se produzir algo novo, de apropriação-modificação dos conceitos que permeavam (e ainda permeiam) o campo do urbanismo-planejamento urbano.

Esses planos-processos, compartilhados por diferentes atores, em contextos político-sociais diversos, obviamente também se relacionam entre si, pelos vínculos estabelecidos entre as experiências vividas e transpostas por seus protagonistas, na expectativa de construção de uma ‘cidade melhor’. Do ponto de vista desta tese, portanto, as elaborações teóricas e as práticas urbanísticas que orientaram a elaboração dos planos estudados são parte constitutiva da história da construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre – de fato, uma ‘multiplicidade de histórias’ tecidas por diferentes atores, em distintos contextos e de variadas maneiras. Daí a preocupação de não apenas narrar os acontecimentos, o que poderia conduzir a uma visão acrítica dos tempos analisados, sem a devida consideração dos conflitos existentes na construção de uma determinada estrutura ou lugar institucional. Buscou-se, pois, “uma abordagem que supere a visão de história como narração, para encará-la como história problema, o que exige opções, interpretações”<sup>60</sup>. Contudo, o estabelecimento de ‘divisões’ de tempos históricos, a periodização proposta e os cinco eventos considerados, requerem certa cautela, como chama atenção Bernardo Secchi<sup>61</sup>:

Separar o fluir da história em períodos, dizer quando cada um inicia e como e quando termina e o porquê, contando suas características principais, é um modo

---

<sup>60</sup> MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRS, Porto Alegre, 1998.p.19

<sup>61</sup> SECCHI, Bernardo. *A cidade do século vinte*. São Paulo: Perspectiva, 2009.p.17

de pensar o tempo, de reconstruí-lo, procurando o sentido de seu fluir. Essa é uma operação que nunca é inocente, principalmente quando o tempo que reconstruímos é tão próximo a nós, a ponto de estar ainda carregado de nossas paixões.

Nessa perspectiva, na definição da periodização – embora tenha se examinado com muita atenção a cronologia dos acontecimentos – levou-se em consideração que o *tempo histórico* é diverso do *tempo cronológico*<sup>62</sup>. No nosso caso, porque a escolha de certos eventos-acontecimentos (planos-processos) foi associada à ação social e política de um certo número de agentes envolvidos. De acordo com Koselleck<sup>63</sup>, o tempo histórico surge da “tensão entre experiência e expectativa que, de uma forma sempre diferente, suscita novas soluções”.

(...) as experiências passadas sempre contêm resultados objetivos, que passam a fazer parte de seu modo de elaboração. Isso, naturalmente, também exerce um efeito sobre as expectativas passadas. (...) Como força motriz, no entanto, sua eficácia não é menos real do que o efeito das experiências elaboradas, uma vez que as expectativas produziram novas possibilidades às custas das realidades que se desvaneceram.<sup>64</sup>

A temporalização, sob seu enfoque, seria “como um movimento da história que ocorre não somente no tempo, mas através do tempo”<sup>65</sup>. Quando se trata do tempo histórico, o emprego de medidas e unidades de tempo se faz necessário, uma vez que “só se pode ter seu peso histórico avaliado se for medido e datado com o recurso à divisão do tempo natural”<sup>66</sup>.

Reconhecer e desvendar o tempo histórico do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre, traduzido nas concepções e práticas urbanísticas de elaboração de planos realizadas em um dado lugar institucional, este foi, enfim, o grande desafio proposto neste estudo.

---

<sup>62</sup> KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

<sup>63</sup> Ibid.p.314

<sup>64</sup> Ibid.p.314

<sup>65</sup> KOSELLECK, 1979 *Apud* PALONEN, Kari. *Tempos da política e temporalização conceitual: um novo programa para a história conceitual*. In FERES JÚNIOR, João e JASMIM, Marcelo (Org.). *História dos conceitos: diálogos transatlânticos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Loyola: IUPERJ, 2007.p.32

<sup>66</sup> Ibid.p.15

## A estrutura da tese

Na estruturação da tese, o surgimento-consolidação de estruturas administrativas vinculadas ao urbanismo-planejamento urbano foi considerado em cinco momentos distintos. São momentos que retratam uma série de singularidades históricas determinantes na criação dessas estruturas. Assim, além desta introdução e das conclusões finais, a tese compõe-se de cinco capítulos. Os capítulos do primeiro ao quinto discorrem sobre cada plano-processo pesquisado e analisado em conexão com as estruturas administrativas ('peças' da 'máquina pública') constituídas para dar suporte técnico-político à elaboração desses planos-processos. Em uma sequência cronológica, esses cinco capítulos representam "pedaços do tempo"<sup>67</sup> da trajetória de construção-desconstrução do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre.

O primeiro capítulo trata da constituição da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, criada em 1912 pelo intendente José Montauray de Aguiar Leitão (1897-1924) para elaborar o Plano Geral de Melhoramentos, tomada nesta tese como registro pioneiro do processo de constituição-desconstituição do urbanismo-planejamento urbano municipal em Porto Alegre, embora, na época, as palavras urbanismo ou planejamento urbano ainda não fossem utilizadas.

No capítulo 2 caracteriza-se o contexto de elaboração do plano contratado ao engenheiro-arquiteto Arnaldo Gladosch e da criação, pelo prefeito José Loureiro da Silva (1937-1945), do Conselho do Plano Diretor. Nele expõem-se os antecedentes do surgimento da primeira estrutura administrativa denominada "de urbanismo" – o Departamento de Urbanismo (DU), subordinado à Diretoria Geral de Obras e Viação (DGOV). Ressalta-se, neste contexto, a grande confusão conceitual sobre o que seria um plano diretor.

No capítulo 3 aborda-se o ambiente de elaboração do Plano Diretor de Porto Alegre (1955-1959), em que se destaca o suporte técnico-político de duas estruturas administrativas criadas pelo prefeito Manuel Antônio Sarmanho Vargas (1955): a Divisão de Urbanismo (DU), vinculada à Secretaria Municipal de Obras e Viação, e o novo Conselho do Plano Diretor. É quando se assiste à formação de uma equipe técnica permanente, constituída por urbanistas, engenheiros e arquitetos, no interior da Divisão de Urbanismo, marcada por uma visão tecnicista (o urbanismo 'científico') que se revelaria determinante no

---

<sup>67</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.p.19

processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.

O capítulo 4 trata da criação da Secretaria do Planejamento Municipal (1975) e da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1975-1979). A SPM, instituída com base no modelo praticado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) vinculado ao Banco Nacional de Habitação (BNH), inicialmente concebida como uma superestrutura, era então o órgão central de planejamento da municipalidade, organizada para fornecer as bases de uma atuação continuada com a integração de um corpo técnico multidisciplinar – neste contexto, ganha força uma abordagem multidisciplinar do espaço urbano.

O capítulo 5 divide-se em três momentos: o primeiro refere-se à mudança das atribuições da SPM, transformada em uma Secretaria voltada exclusivamente ao planejamento urbano; o segundo, relativo à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, experiência participativa realizada no âmbito do projeto 'Porto Alegre Mais: Cidade Constituinte'; o terceiro, referente à transformação da SPM em Secretaria Municipal de Urbanismo.

Nas considerações finais, reúnem-se aspectos da trajetória histórica de constituição-desconstituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre e identificam-se os desafios atuais para sua efetivação.

# Capítulo 1

## **A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento**

Neste capítulo, a análise tem como referência inicial a reestruturação administrativa dos municípios brasileiros ocorrida logo após a Proclamação da República (1889), com destaque para a criação das Intendências Municipais e de suas estruturas relacionadas ao tratamento das questões urbanas em Porto Alegre.

Um inventário foi feito com o objetivo de identificar a existência de setores vinculados às atividades relativas ao urbanismo-planejamento urbano promovidas pela Intendência de Porto Alegre.

A análise concentra-se na gestão de José Montaury de Aguiar Leitão (1897-1924) e, em particular, nos trabalhos da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento (1912-1914), responsável pela elaboração do Plano Geral de Melhoramentos – segundo Célia

Ferraz de Souza<sup>68</sup>, um Plano que se revelaria fundamental para diversas transformações conhecidas pela cidade ao longo do século XX.

Como primeira tentativa de resposta aos questionamentos desta tese, abordou-se a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento como registro pioneiro do longo processo de constituição-desconstituição do urbanismo-planejamento urbano no interior da máquina pública municipal. Essa Comissão foi tomada também, neste capítulo, como elemento analítico central para a compreensão dos significados do urbanismo naquela época.

Havia uma concepção de *urbanismo* nos planos de melhoramento, mesmo que a palavra não fosse ali empregada, envolvendo questões como estética, salubridade e crescimento, temas que mobilizavam os meios técnicos, intelectuais e políticos da época. Porém, quando utilizado, o que raramente acontecia, o termo abrigava muitas ambiguidades. Um de seus usos mais frequentes o relacionava ao processo de urbanização e à expansão das áreas urbanas. Por este ângulo, o termo não se referia ao urbanismo como um saber ou disciplina específicos. Algumas vezes, a palavra era associada a ‘melhorias urbanas’, como abastecimento d’água, sistemas de esgoto e iluminação pública; outras, ganhava um sentido negativo, como o fez por exemplo, em 1920, Bulhões Carvalho, Diretor de Estatística do Ministério da Agricultura ao definir o ‘urbanismo’ como uma “praga originada com a promulgação da Lei Áurea e o surto industrial após a proclamação da República”<sup>69</sup>.

Como sabemos, a palavra urbanismo é recente. Na França, país onde o neologismo foi criado, ela teria sido mencionada pela primeira vez em texto publicado em 1910<sup>70</sup>.

Não se sabe, precisamente, desde quando o termo passou a ser utilizado no Brasil. Em São Paulo, segundo Maria Cristina da Silva Leme<sup>71</sup>, as primeiras referências à palavra “aparecem em textos elaborados por engenheiros nos primeiros anos do século XX. Antes de ser cunhada, a palavra que aparece é melhoramento urbano”.

---

<sup>68</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

<sup>69</sup> O recenseamento da República. *A Federação*. Porto Alegre, n 96, p.1, 26 Abr. 1920. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>>. Acesso em: 29 mar. 2014.p.1

<sup>70</sup> CHOAY, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1965.

<sup>71</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional*. In: BRESCIANI, Maria Stella (Org.). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.p.81

Publicado em 1913, o *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, de Cândido de Figueiredo<sup>72</sup>, não faz qualquer menção ao termo. Na revista *EGATEA*, importante periódico publicado pela Escola de Engenharia de Porto Alegre entre 1914 e 1934, o termo é referido pela primeira vez, em francês, no ano de 1925<sup>73</sup>, em artigo de autoria do engenheiro Benno Hofmann<sup>74</sup>. A palavra não é empregada no relatório do Plano Geral de Melhoramentos apresentado ao prefeito Montauray, em 1914, assinado pelo engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel.

Diante do papel central ocupado pela Comissão de Melhoramentos e Embelezamento naquele momento, buscou-se compreender se e como tal Comissão participou do processo de afirmação do urbanismo como área de atuação da municipalidade. Como poderíamos reconhecer este vínculo? Se de fato aquela Comissão esteve na gênese do processo de constituição do lugar institucional do urbanismo em Porto Alegre, como se inseria na organização funcional e formal da Intendência? Seria possível afirmar que, naquele momento, a Comissão era a representação do lugar institucional relativo ao urbanismo? Essas são as principais questões abordadas neste capítulo.

### **1.1. A Intendência Municipal de Porto Alegre**

Para compreender as relações entre a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento e a construção do lugar institucional do urbanismo em Porto Alegre, se faz necessário, antes de tudo, conhecer: I) a estrutura organizacional então vigente na Intendência; II) as relações entre essa estrutura, a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, e a Diretoria de Obras, setor responsável pela implementação das políticas da municipalidade relativas a infraestruturas urbanas.

Nos primeiros anos após a Proclamação da República e a promulgação da primeira Constituição Republicana (1891), foram estruturadas e definidas as responsabilidades das Intendências Municipais e de seus setores administrativos. Em Porto Alegre, essas estruturas administrativas foram organizadas a partir da homologação da Lei Orgânica do

---

<sup>72</sup> FIGUEIREDO, Cândido. *Novo Diccionário da Lingua Portuguesa*. Lisboa [Portugal]: Liv. Clássica Ed., 1913.

<sup>73</sup> HOFMANN, Benno. *Notas sobre o arruamento de cidades* (1,2). *Egatea* (1.2/x), jan.fev. 1925, pp 1-7; mar.abr. 1925, pp 78-83.

<sup>74</sup> Diversos pesquisadores mencionam este fato, como Rovati (2001), Lersch (2014) e Mello (2016).



Município (1892). Foi então estabelecido, com base na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e na Constituição Federal (1891), o “regime de governo autônomo”.

De acordo com o Art. 62, § 1º, da Constituição Estadual, os municípios seriam “independentes na gestão de seus interesses peculiares, com ampla faculdade de constituir e regular os seus serviços”. O Governo Municipal seria exercido por um intendente, com poderes para dirigir e gerir todos os serviços públicos; e por um Conselho, que substituiu a antiga Assembleia Municipal (modelo em vigor no Império). Este Conselho seria responsável pela votação dos meios a serem criados e mantidos para execução dos serviços públicos<sup>75</sup>. Conforme o Art. 64 dessa mesma Constituição, o Conselho Municipal deveria se ocupar, já em sua primeira sessão, da elaboração da Lei Orgânica do Município. Concluída e promulgada pelo intendente, essa lei estabeleceria a forma de gerir as ações públicas do município. Sua eventual reformulação só poderia ocorrer por meio de uma proposta fundamentada do intendente ou em virtude de representação de dois terços dos eleitores municipais.

O número de membros do Conselho Municipal foi determinado pela Lei Orgânica de 1892, a qual determinou também as competências municipais e o processo eleitoral. O Conselho seria composto por nove conselheiros, eleitos a cada quatro anos, não podendo ser reeleitos para o quadriênio seguinte. A Lei Orgânica regulamentou, ainda, o processo de ‘decretação’ de leis municipais pelo intendente, determinando um prazo para a publicação prévia dos projetos de lei e a obrigação de revogá-las quando assim fosse reclamado pela maioria dos eleitores do município.

Em Porto Alegre, em 1890, logo após a dissolução da Câmara Municipal pelo governo do Estado, foi instalada a Junta Municipal, uma “comissão de cidadãos”<sup>76</sup> encarregada de administrar provisoriamente os negócios do município:

Foi dissolvida a câmara d’esta capital e nomeada para administrar provisoriamente os negócios do município uma comissão composta dos cidadãos Felicissimo Manoel de Azevedo, Domingos Souza Brito, João da Matta Coelho, Bibiano Dias

---

<sup>75</sup> RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. *Constituição Estadual do Rio Grande do Sul 1891*. In *Constituições Sul-Riograndenses 1843 – 1947*. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1963.

<sup>76</sup>É curioso observar que, em sua maioria, esses nomes já faziam parte da Assembleia Municipal durante o regime imperial.

de Castro, Antonio de Azevedo Lima, João Antunes da Cunha Netto e José Domingues da Costa.<sup>77</sup>

Uma das primeiras tarefas dessa Junta foi eleger os novos componentes da Câmara Municipal. Os primeiros Conselheiros Municipais eleitos, como eram denominados os integrantes daquela Câmara, assumiram seus postos no dia 28 de setembro de 1891, tendo a responsabilidade de elaborar e instituir as novas normas disciplinadoras da administração municipal. Foram eleitos os seguintes conselheiros: Domingos de Souza Brito (presidente); Gonçalo Henrique de Carvalho (secretário); Domingos Martins Pereira e Souza; João Pimentel; Joaquim José da Silva Filho; Antônio Gomes de Carvalho e Rafael Gomes Ventura. Todos pertenciam ao Partido Republicano Rio-grandense – PRR, hegemônico no município de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul<sup>78</sup>.

Em 1º de outubro de 1892, aproximadamente um ano após a eleição dos Conselheiros, foi aprovada a 1ª Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOM), estabelecendo o território do município, sua divisão em distritos e comissariados, suas rendas, taxas e atribuições. A posse do intendente Alfredo Augusto de Azevedo (1892-1896), nomeado por decreto estadual, ocorreu em 12 de outubro, logo após a aprovação da LOM, posteriormente, por ele promulgada.

Segundo a LOM, em seu Art. 23 § 1º, como chefe da administração municipal, competia ao intendente:

(...) dirigir, fiscalizar e defender os interesses do município, organizar, reformar ou suprimir os serviços sem exceder as verbas orçamentárias, adotar, em suma, todas as medidas administrativas de utilidade municipal, de acordo com o orçamento respectivo, excetuados os serviços que incumbem aos juizes distritais.<sup>79</sup>

Também era de competência do intendente, convocar extraordinariamente o Conselho e prorrogar as suas sessões.

O Conselho Municipal deveria se reunir ordinariamente uma vez ao ano, por períodos que poderiam se estender até, no máximo, dois meses. Tinha como atribuição a

---

<sup>77</sup> Câmara da capital. *A Federação*. Porto Alegre, n. 16, p.2, 20 jan.1890. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>>. Acesso em: 29 mar. 2014. p. 2

<sup>78</sup> Entre 1896 e 1916, todos os membros do Conselho Municipal de Porto Alegre eram integrantes do PRR. Segundo o critério vigente, eram eleitos os representantes do partido com maior número de votos. A isso denominava-se eleição majoritária. Esta situação somente seria alterada na eleição de 1916, quando um conselheiro foi eleito pelo Partido Federalista (opositor ao PRR), inaugurando a representação minoritária.

<sup>79</sup> Cf. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. *A Federação*. Porto Alegre, n.232, p.2, 13.out.1892.

discussão e votação das questões relativas ao orçamento municipal: despesa e receita municipais do ano seguinte; exame das contas do ano anterior; adoção de medidas conexas com o orçamento, fazendo isso com base nas informações ministradas pelo intendente.

Todos os cargos do Conselho eram eletivos e renováveis a cada quatro anos, em pleitos de voto aberto. Cabia ao intendente a escolha de seu vice e dos subintendentes dos distritos municipais.

Como já vimos, o primeiro mandatário republicano da cidade de Porto Alegre foi Alfredo Augusto Azevedo, nomeado pelo então governador do Estado, Fernando Abbott. Azevedo não concluiu seu mandato e foi substituído por João Luíz Faria Santos, que ocupou o cargo por dez meses.

Em 1896 foi instaurado o processo eleitoral visando eleger o novo intendente. Esta primeira eleição, realizada em 26 de outubro de 1896, foi vencida pelo engenheiro José Montauray de Aguiar Leitão. Entretanto, por razões profissionais, Montauray não tomou posse imediatamente. No seu lugar, por voto indireto, foi eleito Cherubim Febeliano da Costa, que governou Porto Alegre, provisoriamente, por cinco meses. Montauray assumiu o cargo no dia 15 de março de 1897<sup>80</sup>. Seria reeleito por sete mandatos e governaria a cidade até 1924. No final de 1923, alguns artigos da Constituição Estadual (1891) foram alterados, incluindo-se o artigo 63º, que, em seu parágrafo 2º, estabeleceu que um intendente não mais poderia “ser reeleito para o quadriênio imediato”<sup>81</sup>, o que resultou no término do longo período de governo de Montauray. O engenheiro Otávio Rocha (1924-1928) foi eleito para ser seu sucessor. Ele também não concluiu seu mandato, afastando-se da Intendência em 1928 por motivo de doença que o levaria à morte. Foi substituído pelo industrial Alberto Bins, então vice-intendente, que, posteriormente, se candidatou ao cargo e venceu as eleições.

Em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o processo eleitoral foi suspenso em todas as instâncias governamentais do país. Nesse novo cenário, por suas afinidades com o novo regime, Bins foi mantido no cargo pelo interventor estadual Flores da Cunha – onde permaneceu até 1937. Portanto, durante quatro décadas (1897-1937), Porto Alegre foi governada por apenas três intendentes, Montauray, Rocha e Bins, todos

---

<sup>80</sup> Em 15 de outubro de 1896, Montauray remeteu um ofício ao Conselho Municipal, comunicando seu impedimento de assumir o cargo de Intendente para o qual fora eleito por compromissos profissionais assumidos anteriormente. Em 1895, Montauray havia sido nomeado como chefe de seção técnica da Inspetoria de Terras no Rio de Janeiro, capital federal. Ver *A Federação*, de 17 de abril de 1895, edição 91, p 2. Serviço Telegraphico.

<sup>81</sup> Cf. Lei estadual nº 327, de 6 de fevereiro de 1924, que decretou e promulgou a reforma parcial dos arts. 9º, 10, 11, 18, § 3º, e 63 da Constituição do Estado de 1891.

integrantes do PRR. Esse momento histórico, como observou Margaret Marchiori Bakos<sup>82</sup>, configurou-se “um caso *sui generis* de continuísmo” no Brasil.

José Montauray, intendente de Porto Alegre por 27 anos, nasceu no Rio de Janeiro. Era engenheiro formado pela Escola Politécnica, “onde recebeu forte influência positivista”<sup>83</sup>. Mudou-se para o Rio Grande do Sul na condição de funcionário do governo federal, exercendo suas funções junto à Comissão de Terras e Estabelecimentos de Imigrantes no Estado. A proximidade com as ideias do positivismo teria facilitado sua entrada na vida partidária no Rio Grande do Sul, feita sob a proteção de Júlio de Castilhos, governador do Estado e chefe do PRR, que o indicou para concorrer ao cargo de intendente de Porto Alegre.

O continuísmo em Porto Alegre era parte da estratégia modernizadora implementada pelo PRR no Rio Grande do Sul, que via a Capital como a “sala de visitas” do Estado. Tratava-se de um projeto político construído sob a clara influência da filosofia do francês Augusto Comte, isto desde a criação do PRR, quando o positivismo efetivamente revestiu-se de cunho político e pragmático<sup>84</sup>. Ainda conforme Bakos, o caso de Porto Alegre foi único e exemplar, tanto em nível nacional quanto estadual, “engendrando um cenário marcado por implicações ideológicas assaz significativas”<sup>85</sup>. Com o advento da República e do federalismo, “Porto Alegre torna-se o reduto mais importante das forças coercitivas e de cooptação que sustentam a hegemonia do Partido Republicano Rio-grandense”<sup>86</sup> – a consolidação do PRR ocorreu sob o comando de Júlio de Castilhos, governador do Estado pela primeira vez em 1891 e, em segundo mandato, no período 1893-1898.

No Rio Grande do Sul, o ideário positivista assumiu uma feição própria, o *castilhismo*. Entre suas características mais importantes, Bakos<sup>87</sup> destaca a presença dominante do Poder Executivo, seu comprometimento com o desenvolvimento capitalista e a adoção do pensamento filosófico positivista em diferentes frentes, incluindo, por exemplo,

---

<sup>82</sup> BAKOS, Margaret Marchiori. *Marcas do positivismo no governo municipal de Porto Alegre*. Estud. av., São Paulo, V. 12, N. 33, p. 213-226, Aug. 1998. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 01. Jun. 2012.

<sup>83</sup> BAKOS, Margaret Marchiori. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.p.48

<sup>84</sup> Cf.BAKOS.1998. p.213

<sup>85</sup> Cf.BAKOS.1998. p.213

<sup>86</sup> Cf.BAKOS.1996.p.24

<sup>87</sup> Cf.BAKOS,1998

a educação e mesmo a religião. Segundo Souza<sup>88</sup>, tal pensamento também repercutiria fortemente nas ações desenvolvidas pela Intendência Municipal de Porto Alegre sobre o espaço urbano:

A política do PRR, criada sob a égide do Positivismo, repercutiu no espaço da cidade, seja pelo continuísmo administrativo, seja pelo cientificismo, no qual a ordem, entendida como disciplina, e o progresso eram aspirações fundamentais do governo. Assim, a estrutura física passou a ser relacionada à reestruturação da sociedade. Através da reformulação da estrutura urbana, aparecia a tentativa de mostrar que a ordenação dos espaços físicos representava o progresso da sociedade.<sup>89</sup>

Quatro décadas de continuidade administrativa possibilitaram aos governantes de Porto Alegre o desenvolvimento de ações em uma perspectiva de longo prazo, o que teria contribuído para a ampliação dos serviços públicos básicos e, em certa medida, para o fortalecimento dos setores técnicos envolvidos na concretização dessas ações, em particular daqueles responsáveis pelas obras de infraestrutura.

Voltemos, pois, a nossas perguntas iniciais: como foram se constituindo as estruturas funcionais da Intendência, para atender às demandas por “melhorias urbanas”? O que representou a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento neste contexto? Se existiu, qual é o um lugar institucional então ocupado pelo urbanismo?

## **1.2. As primeiras estruturas administrativas**

Alfredo Augusto de Azevedo, ao assumir a Intendência de Porto Alegre, imediatamente criou a Secretaria da Intendência Municipal, por meio do Ato nº 4, de 20 de outubro de 1892. Definia-se ali uma estrutura administrativa composta por sete seções. Uma delas era a Seção de Engenharia. A Seção de Engenharia, segundo o Art. 4º, § 1º, do Regulamento Provisório da Secretaria da Intendência Municipal, de 2 de janeiro de 1894 (Fig. 3, p.61), era responsável por:

Tudo que concerne à melhoramentos materiais, plantas, orçamentos, execução, fiscalização e conservação de todas as construções municipais, como prédios, pontes, calçadas, estradas etc., alinhamentos e mais serviços relativos às

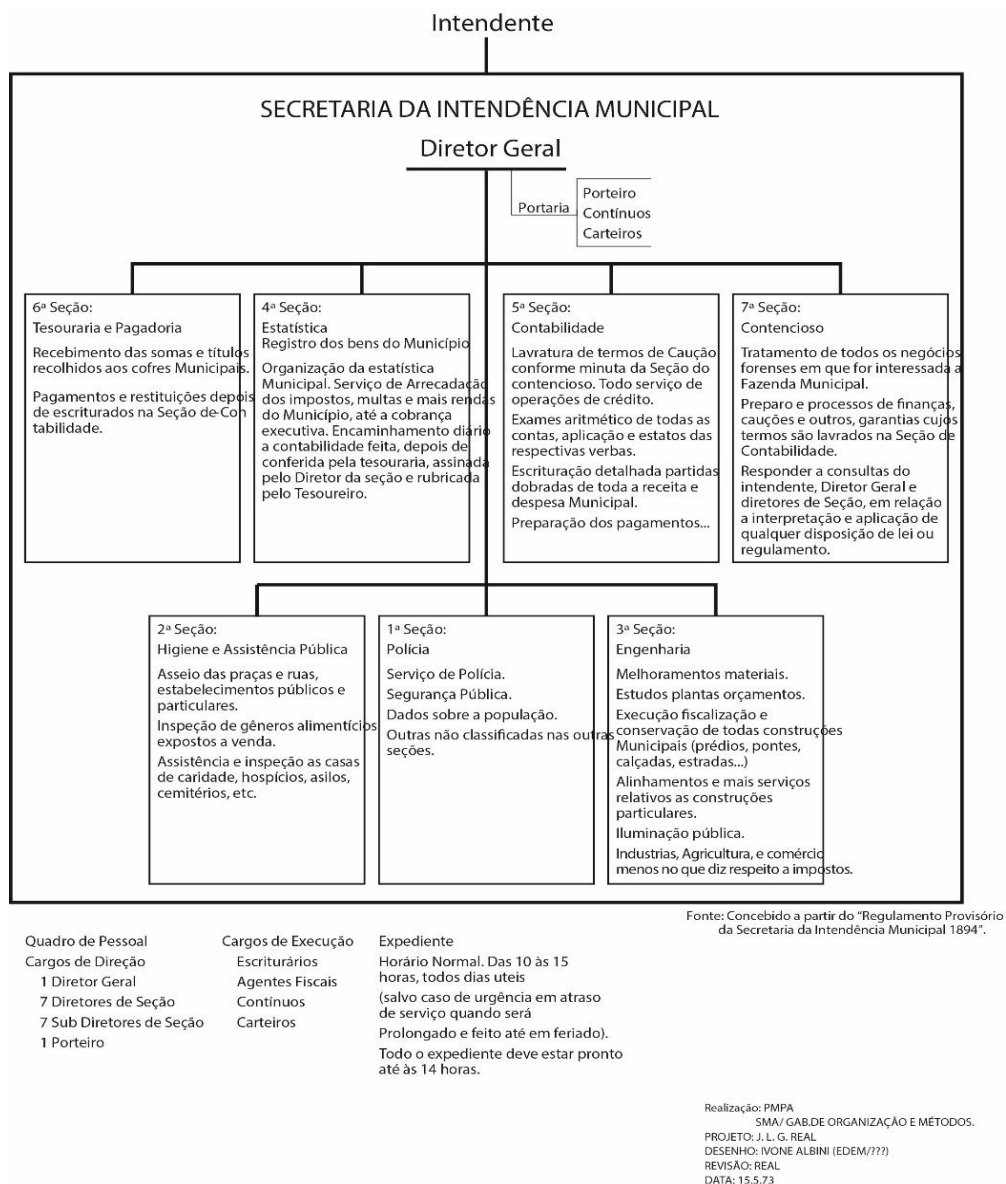
---

<sup>88</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

<sup>89</sup> Ibid. p.67

construções particulares; à iluminação pública; à indústria, agricultura e comércio, menos que diz respeito a impostos.<sup>90</sup>

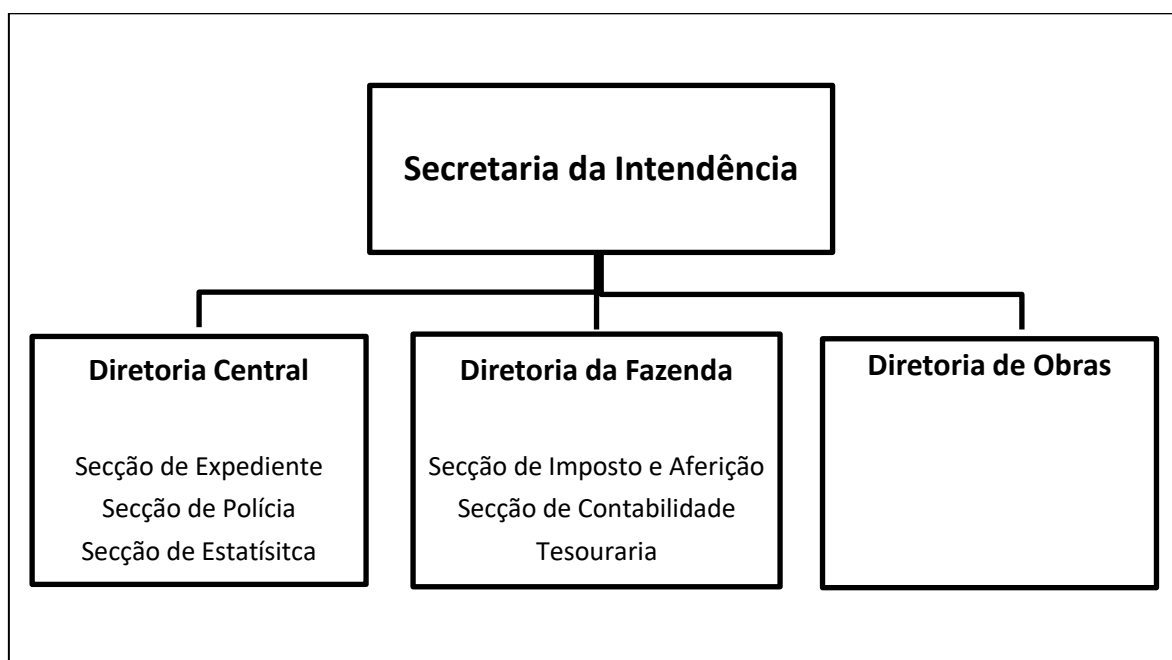
Em linhas gerais, à Secção de Engenharia corresponderiam a elaboração, a execução e a fiscalização de planos e projetos relativos aos melhoramentos municipais, tanto públicos como privados. Contudo, a regulamentação da Secretaria da Intendência Municipal somente ocorreria, de fato, com uma nova legislação, o Ato nº 9, de 15 de junho de 1896 promulgado pelo novo Intendente João Luiz de Faria Santos.



**Figura 3:** Organograma da Intendência Municipal de Porto Alegre, em 1894. FONTE: PMPA – Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho

<sup>90</sup> PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Regulamento Provisório da Secretaria da Intendência Municipal*, de 02 de janeiro de 1894.

Nesse Ato foi alterado o organograma da estrutura anteriormente proposta. A Secretaria passou a ser constituída não mais por sete *secções*, mas por três *diretorias* (Fig.4). Essas diretorias, subordinadas ao intendente, eram independentes entre si e foram assim denominadas: Diretoria Central, Diretoria da Fazenda e Diretoria de Obras.



**Figura 4:** Organograma da Secretaria da Intendência de Porto Alegre, em 1896. FONTE: Ato nº 9, de 15 de junho de 1896. Intendência Municipal de Porto Alegre.

De acordo com essa regulamentação, a Diretoria de Obras (Capítulo IV, Art. 19º), teria como suas competências:

1º - Organizar projetos para obras municipais; 2º - Dirigir e fiscalizar as obras municipais, executadas por administração ou por empreitada; 3º - Fiscalizar as construções públicas e particulares; 4º - A numeração e alinhamento dos edifícios; 5º - Determinar as alturas das soleiras dos edifícios; 6º - A construção e conservação de calçamentos, pontes e outros melhoramentos da via pública; 7º - A construção e conservação de jardins públicos; 8º - A conservação dos próprios municipais; 9º - Fiscalizar a construção e o tráfego da E.F. Ponta do Dionysio e outras estradas de ferro municipais; 10º - A fiscalização das máquinas e caldeiras a vapor; 11º - O nivelamento das ruas e praças; 12º - A continuação e aperfeiçoamento da planta da cidade e do município; 13º - O levantamento da planta cadastral do município; 14º - A escrituração e discriminação das despesas relativas aos diversos serviços da Diretoria; 15º - Expedir guias de entradas e saídas de materiais do depósito da Diretoria e sua fiscalização; 16º - Organizar guias para cobrança do imposto de construção e de multas impostas pela Diretoria; 17º - Lavrar termos de contrato, que serão sujeitos à aprovação do Intendente, para execução de obras e fornecimento de materiais; 18º - Processar as contas da Diretoria; 19º - Organizar a folha mensal para pagamento dos empregados da Diretoria; 20º - Organizar a folha quinzenal para pagamento dos operários; 21º - O registro e matrícula do pessoal operário.

A Diretoria de Obras (DO), porém, recebeu uma nova regulamentação pelo Ato nº 12, de 1º de julho de 1896. Nesse Ato foram estabelecidas suas responsabilidades, com a definição de diversas tarefas relativas a obras e a seu controle, como: organizar projetos; dirigir e fiscalizar as obras municipais, públicas e privadas; conservar os próprios municipais; elaborar e atualizar a planta cadastral municipal, estabelecendo um processo contínuo de aperfeiçoamento da planta da cidade. Além dessas atribuições, a DO deveria construir e conservar os jardins públicos, fiscalizar a construção e o tráfego das estradas de ferro municipais, bem como tratar da parte administrativa do setor.

A DO, portanto, era a estrutura administrativa responsável pela execução das obras públicas, inclusive daquelas concebidas pelas comissões de saneamento – responsável pela elaboração de políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário – e melhoramentos. Entretanto, não é possível afirmar que esta Diretoria tinha, entre suas atribuições, a de “pensar” o desenvolvimento urbano de Porto Alegre. Esse assunto será retomado adiante.

É importante destacar que, antes da regulamentação da DO, algumas medidas foram tomadas, com repercussões territoriais urbanas, entre elas: i) em 1º de dezembro de 1892, o intendente Alfredo Augusto de Azevedo, em conformidade com a LOM (art. 33), publicou o Ato nº 7, decretando a divisão do município em seis distritos; ii) na sequência, em 31 de dezembro de 1892, o Ato nº 12, Lei nº 1, estabeleceu os limites urbanos do município. Nos primeiros anos da República, o crescimento populacional levou a Intendência a fixar os limites urbanos estabelecidos por este Ato nº 12 (*Caput*), com o objetivo de, sob o novo regime que se inaugurava, “estender a todos os núcleos de populações esparsos nas proximidades da capital os benefícios da vida, administração e policiamento da cidade”, providências essas que deviam ficar a cargo da municipalidade.

Em 13 de março de 1893 foi promulgado o Ato nº 22, contendo a Lei nº 2, denominada Código de Posturas Municipais sobre Construções, o qual estabeleceu as normas de construção das edificações dentro dos limites urbanos, com a finalidade de organizar e controlar o espaço urbano, possivelmente, com a preocupação maior de manter a ordem pública. Neste contexto, a adoção de certos dispositivos, que hoje diríamos ‘urbanísticos’, mostra o caráter ideológico das políticas urbanas executadas pela Intendência, as quais “obedeceram a um ideário que preconizava a melhoria das condições de higiene, saneamento e o embelezamento da cidade, mas, também, a eliminação da



desconfortável convivência entre a elite e as camadas populares que habitavam os becos, os cortiços e as casas simples, herança da velha cidade colonial”, segundo Almeida.<sup>91</sup>

Após sua regulamentação, a estrutura da DO não sofreria alterações significativas por muitos anos, conservando como prioridades os serviços públicos básicos, vinculados à execução de obras de infraestrutura e à manutenção da planta cadastral dos imóveis urbanos. Somente nos anos 1940 ocorreria uma nova modificação importante na DO, quando foi criado o Departamento Municipal de Urbanismo (DMU), a primeira estrutura administrativa cuja denominação incluiu a palavra urbanismo.

Planejar ou ‘pensar’ o desenvolvimento da cidade, ao que tudo indica, não fazia parte do rol de atribuições dessa primeira DO. Para isso, eram criadas comissões técnicas *ad hoc*, como aparentemente foi o caso da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento. Para esta tese, a identificação das estruturas administrativas formais no Executivo Municipal, as permanentes (DO, por exemplo) e as temporárias (Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, por exemplo), foi um passo importante para a compreensão do processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade – isso nos possibilitou focalizar a pesquisa no estudo da criação das primeiras estruturas que tratavam das questões urbanas e, a partir delas, estabelecer alguma relação com processos mais amplos. Por ora, é importante não esquecer que a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento era uma estrutura temporária e que, em uma primeira mirada, gozava de certa autonomia em relação à estrutura formal permanente da Intendência.

### **1.3. O surgimento de Comissões de Saneamento e de Melhoramentos**

Durante boa parte do século XIX, as precárias condições sanitárias das cidades brasileiras marcaram o debate sobre os ‘problemas urbanos’ no país. Assim, sob a influência de teorias médicas e urbanísticas europeias, desenvolvidas em particular na França – como foi o caso da teoria *miasmática*<sup>92</sup> –, foram aqui implementadas diversas ações públicas de caráter higienista.

---

<sup>91</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1893 a 1959*. In LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895 – 1965*. 1 ed. São Paulo: FUPAM/FAUUSP, Studio Nobel. v. 1, pp 102-119.1999.p.103

<sup>92</sup> SALGADO, Ivone. *Pierre Patte e a cultura urbanística do iluminismo francês*. Caderno de pesquisa do LAP, Nº 38, Série Urbanização e Urbanismo, São Paulo, USP/FAU, 2003.

A visão higienista está na origem das ‘comissões de saneamento e melhoramentos’ criadas em muitas cidades brasileiras. A higiene pública era então uma questão central. Por meio dos Códigos de Postura, por exemplo, buscava-se impor ordem e disciplina nas cidades e nas condições de vida da população, em particular das classes trabalhadoras. A pobreza era frequentemente associada a doenças, e estas à falta de higiene e a moradias insalubres. Os ambientes habitados pela população pobre eram vistos como espaços de degeneração do corpo físico e social. Representavam uma ‘ameaça’ à sociedade e eram motivo de preocupação das elites econômicas e das autoridades públicas. Para esses setores, as doenças, que se proliferavam nas cidades, tinham como foco principal as áreas pobres, como os *cortiços*. Na busca de solução para os ‘males urbanos’, segundo a concepção higienista, uniu-se

(...) o olhar médico com a observação/transformação do engenheiro, junto a uma política de intervenção de um Estado planejador/reformador, que procurou de todas as formas neutralizar o espaço, dar-lhe uma qualidade universal e manipulável, mediante a ‘racionalidade e objetividade’ da ciência, que tem função-chave na sua luta contra o ‘arcaico pela ordem e progresso’, caminhando conjuntamente ao desejo já latente e generalizado de ‘ser moderno’, em que a cidade aparece como sinônimo de progresso em oposição ao campo.<sup>93</sup>

O engenheiro e o médico, em especial o médico-sanitarista, tornam-se personagens importantes, como representantes de uma elite que faria as intervenções necessárias para o estabelecimento da nova ordem higienista. Ações ditas sanitárias são implementadas com vistas a combater epidemias. Ganha força um ideal de ‘limpeza’ que, ao mesmo tempo, é associado ao desejo de ‘progresso’.

A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre foi precedida pelas comissões de saneamento, instituídas ainda no final do século XIX com o propósito de prover a cidade com o abastecimento de água e um sistema de esgotos.

Sobre Porto Alegre, dizia, em 1896, Júlio de Castilhos, presidente do Estado,<sup>94</sup> em mensagem dirigida à Assembleia dos Representantes do Rio Grande do Sul (equivalente, hoje, à Assembleia Legislativa do Estado):

---

<sup>93</sup> MATOS, Maria Izilda Santos de. *Na trama urbana: do público, do privado e do futuro*. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-graduados de História, São Paulo, N. 13, junho de 1996.p.133

<sup>94</sup> Nesta época, a denominação do cargo público máximo do representante nos estados brasileiros era de presidente. Na Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, foi estabelecido que o “O aparelho governativo tem por órgãos a Presidência do Estado, a Assembleia dos Representantes e a Magistratura” (Art.6º), sendo que “A suprema direção governamental e administrativa do Estado compete ao Presidente” (Art. 7º).

Tanto ou melhor do que eu, conheceis as palpitantes necessidades materiais desta cidade, que por ser a capital do Estado, merece a nossa especial atenção. Dentre elas destacam-se, pela sua relevância e urgência, a que consiste na solução final da questão do abastecimento d'água à população, bem como a que é atinente ao serviço de esgotos subterrâneos e a construção do cais definitivo, de que tanto carece esse porto. Sobre os serviços de águas e esgotos só cabe ao Governo auxiliar de boa vontade a administração municipal, que pela espontaneidade do sufrágio popular foi confiada a um cidadão, cuja notória honradez rivaliza com a sua aplaudida competência. Tal auxílio, porém, não poderá ser prestado eficazmente sem a vossa expressa autorização [da Assembleia dos Representantes], que ora solicito, atentos os múltiplos interesses de ordem geral que dependem dos indispensáveis melhoramentos da capital do Estado.<sup>95</sup>

Neste documento, Castilhos demonstrava preocupação com a qualidade de vida dos habitantes da capital. A mensagem sugere, ainda, a existência de um compartilhamento ou divisão de responsabilidade entre os dois níveis de governo (Estado e Município) no trato das questões da capital, como no caso específico do saneamento. No entanto, no que se refere à atuação do governo estadual na concretização dessas políticas, Fabiano Quadros Ruckert<sup>96</sup> ressalta que:

No que diz respeito ao saneamento, constatamos que antes de 1918, não houve uma participação expressiva do governo estadual. Durante o período entre 1889 e 1918, o Estado investiu pouco em saneamento, mas em contrapartida produziu um discurso insistindo na importância do abastecimento da água e das redes de esgoto.

O pronunciamento de Júlio de Castilhos seria lembrado, diversas vezes, pelo intendente Montauray. Em 1907, quando foi criada a Comissão de Estudos para o Saneamento da capital, ele referiu-se à mensagem de Castilhos como o elemento desencadeador dos trabalhos que aconteceriam nos anos seguintes.

Desde a mensagem de 1897<sup>97</sup> do imortal estadista Dr. Júlio de Castilhos, na qual ele ocupou-se com esses dois melhoramentos da capital do Estado, que esta municipalidade cogitou de preparar os trabalhos preliminares para sua realização, organizando por Ato nº 14 de 31 de maio de 1898 a comissão de estudos, a qual apresentou o relatório do projeto das respectivas obras em 23 de junho de 1899.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> RIO GRANDE DO SUL. Mensagem que acompanhou a proposta do Orçamento para o exercício de 1897, apresentada à Assembléa dos Representantes do Rio Grande do Sul pelo Presidente Julio Prates de Castilhos, em 24 de outubro de 1896. Disponível em: <[http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial/rio\\_grande\\_do\\_sul](http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial/rio_grande_do_sul)>. Acesso em 07 abr. 2013.p. 18

<sup>96</sup> RÜCKERT, Fabiano Quadros. O saneamento e a politização da higiene no Rio Grande do Sul (1828-1930). Tese (Doutorado em História). Faculdade de História. UNISINOS, São Leopoldo RS, 2015.p.177

<sup>97</sup> O intendente José Montauray refere-se à mensagem anexa à proposta de orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, para o exercício de 1897.

<sup>98</sup>. Relatório e projeto de Orçamento para o exercício de 1907 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente José Montauray de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1906. *A Federação*. 01 nov. 1906, ed. 254, p.03.

A comissão de estudos mencionada por Montaury tinha como finalidade “estudar o estabelecimento dos serviços de águas e esgotos da cidade, sendo confiada a pessoal idôneo”<sup>99</sup>. Esta Comissão precedeu as Comissões de Saneamento (1907-1912) e a de Melhoramentos e Embelezamento (1912-1914).

Eram tempos de grandes preocupações com epidemias. Os serviços de esgoto e de abastecimento d’água eram, segundo Montaury, “aqueles que mais interessam à saúde pública em uma cidade que vai progredindo incessantemente e que naturalmente deveriam preceder quaisquer outros suntuários, existentes nas grandes cidades”<sup>100</sup>.

A primeira Comissão de Estudos para o Saneamento de Porto Alegre, nomeada pelo Ato nº 14 de 31 de maio de 1898, iniciou seus trabalhos no mês de julho desse mesmo ano, sob a coordenação do engenheiro Francisco B. da Cunha Lopes. A Comissão foi dividida em duas seções:

(...) para melhor atender os serviços preliminares, uma ocupou-se com os trabalhos de campo necessários ao estudo dos projetos, enquanto a outra procedia a avaliação das obras e material da Companhia Hidráulica Porto Alegrense. Concluída em setembro essa avaliação passaram as duas seções a trabalhar conjuntamente na confecção dos projetos<sup>101</sup>.

Em junho de 1899, esses projetos foram apresentados aos Conselheiros Municipais. Os trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Saneamento, no âmbito da Intendência Municipal, eram acompanhados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul por meio de sua Diretoria de Higiene Pública. Essa relação era favorecida pela afinidade política entre os governantes do Estado e da capital, que pertenciam ao mesmo partido político, o PRR – afinidade sempre reforçada nos discursos, como nos casos das Mensagens Anuais dos presidentes do Estado, Júlio de Castilho, anteriormente citada, e de seu sucessor, Antônio Augusto Borges de Medeiros, publicadas pelo jornal *A Federação* em 1901. Nessa ocasião, Borges de Medeiros enfatizou que a execução das obras de saneamento da capital, “mediante a adoção do plano de suprimento abundante d’água e da instalação domiciliar do serviço de esgotos”, seria um “problema complexo e delicado, quer sob o ponto de vista

---

<sup>99</sup> Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1901, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1900. *A Federação*. 27 out. 1900, ed. 248, p.02.

<sup>100</sup> Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1913, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1912. *A Federação*. 03 dez.1912, ed. 281, p.08.

<sup>101</sup> Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1901, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1900. *A Federação*. 27 out. 1900, ed. 248, p.02.

higiênico, quer sob o aspecto financeiro”, exigindo para a sua resolução “escrupulosos e prolongados estudos, hoje, porém chegados ao seu termo com brilhante êxito”<sup>102</sup>. Isso teria sido possível, segundo Borges de Medeiros, “graças ao zelo esclarecido do benemérito intendente desta capital e à proficiência reconhecida de distintos engenheiros, aos quais foi dado o honroso encargo de elaborar os projetos sobre águas e esgotos, vai este magno assumpto receber melhor solução tanto quanto comportam as condições da atualidade”<sup>103</sup>.

Souza<sup>104</sup> nos mostra que, nesse momento,

(...) a Intendência começou a tratar a cidade de forma sistemática, contratando engenheiros, com alta capacidade técnica, investindo em estudos e obras, fazendo empréstimos e criando comissões técnicas, de saneamento, de obras, etc., e, em 1912, a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento.

Cabe lembrar que no final do século XIX era fundada a Escola de Engenharia de Porto Alegre, instituição que daria significativa contribuição na formação de diversos profissionais que participariam ativamente do processo de constituição disso que chamamos o lugar institucional do urbanismo em Porto Alegre. A propósito, a Escola de Engenharia exerceria importante papel na formação dos quadros da administração pública gaúcha de modo geral:

A história da administração pública no sul do Brasil durante a Primeira República põe em evidência uma instituição de formação superior, a Escola de Engenharia de Porto Alegre, que, fundada em 1896, forneceu parte significativa dos quadros técnicos das secretarias e agências do estado nas décadas seguintes, notadamente da Secretaria dos Negócios de Obras Públicas (SOP).<sup>105</sup>

Vários pesquisadores desenvolveram estudos sobre a Escola de Engenharia, com diferentes abordagens – como Weimer<sup>106</sup>; Pesavento<sup>107</sup>; Rovati<sup>108</sup>; Heinz<sup>109</sup>; Lersch<sup>110</sup> e

---

<sup>102</sup> RIO GRANDE DO SUL. *Mensagem enviada á Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo Presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 1ª Sessão Ordinária da 4ª Legislatura em 20 de setembro de 1901*. Porto Alegre: Oficinas typographicas d’A Federação”, 1901.p.17

<sup>103</sup> Cf. RIO GRANDE DO SUL, 20 set. 1901, p.17

<sup>104</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.p.68

<sup>105</sup> HEINZ, Flavio Madureira. Positivistas e republicanos: os professores da escola de engenharia de Porto Alegre entre a atividade política e a administração pública (1896-1930). *Revista Brasileira de História*. São Paulo, V. 29, N. 58, pp 263-289, 2009.p.264

<sup>106</sup> WEIMER, Günter. *Arquitetura erudita da imigração alemã no RS*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1989.

<sup>107</sup> PESAVENTO, Sandra Jatthy. *Um discurso científico sobre a cidade: a Revista EGATEA da Escola de Engenharia de Porto Alegre (1914-1930)*. Anais... Porto Alegre: ENANPUR, V.8. 1999.

<sup>108</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.

Mello<sup>111</sup>, todos eles têm evidenciado o papel protagonista daquela instituição na inserção de 'práticas urbanísticas' junto à administração da capital.

As Escolas Politécnicas e de Engenharia surgiram no final do século XIX, primeiro no Rio de Janeiro (1874), depois em São Paulo (1894) e no Rio Grande do Sul (1896). Antes da fundação dessas escolas, a formação dos engenheiros era realizada, sobretudo, na Europa, em especial na França. As temáticas estudadas eram vinculadas inicialmente aos setores ferroviário, portuário e de saneamento. Somente após a Proclamação da República foram desenvolvidos estudos com outras temáticas sobre o urbano.

Com a República, foi reforçada a ideia de um projeto urbano mais amplo, associando, por exemplo, temas como circulação, saneamento e embelezamento. No entanto, ao longo de toda a Velha República, conforme Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso, essas "intervenções não configuravam exatamente o modelo de plano urbanístico, já que, em geral, não consideravam a cidade na sua totalidade, mas apenas se dedicavam a intervenções localizadas"<sup>112</sup>.

As primeiras experiências, no que se refere a projetos e planos urbanísticos, partiram do campo da engenharia sanitária. No caso de Porto Alegre, elas foram desenvolvidas pela Comissão Municipal de Saneamento que, ao longo da primeira década do século XX, elaborou projetos relativos ao sistema de esgotos subterrâneos da cidade, para a área que hoje corresponde ao Centro Histórico. Com a intermediação do governo do Estado, esses projetos foram submetidos à apreciação de dois especialistas europeus, os engenheiros Andréas Meyer e Gustavo Bosshardt. Posteriormente, como era habitual, foram analisados também por membros do Club de Engenharia da Capital Federal<sup>113</sup>. Registre-se a relação de relativa 'dependência' dos técnicos locais quanto a especialistas 'estrangeiros', em particular vindos da França e do Rio de Janeiro, na época, a capital federal.

---

<sup>109</sup> HEINZ, Flavio Madureira. Positivistas e republicanos: os professores da escola de engenharia de Porto Alegre entre a atividade política e a administração pública (1896-1930). *Revista Brasileira de História*. São Paulo, V. 29, N. 58, pp 263-289, 2009.

<sup>110</sup> LERSCH, Inês Martina. *A busca de um ideário urbanístico no início do século XX: Der Städtebau e a escola de engenharia de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2014.

<sup>111</sup> MELLO, Bruno Cezar Euphrasio. *O urbanismo dos arquitetos: genealogia de uma experiência de ensino*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2016.

<sup>112</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. *Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.p.58

<sup>113</sup> Relatório e projecto de Orçamento para o exercício de 1908, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montauray de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1907. *A Federação*. 27 nov.1907, ed.273, p. 8.

Entretanto, apesar de terem sido considerados adequados por seus avaliadores, a Intendência Municipal julgou conveniente a realização de nova análise dos projetos, agora focada especificamente no local onde deveria ser construída a rede de esgotos. Para isso foi contratado um especialista em engenharia sanitária, “a fim de verificar se desse novo exame poderia resultar-lhe alguma vantagem de ordem técnica e econômica”<sup>114</sup>. Essa nova análise foi confiada ao engenheiro Jorge Valdetaro de Lossio e Seiblitiz, professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, autor de vários projetos de engenharia sanitária, entre eles o da cidade de Niterói. A partir desse momento, o engenheiro Lossio tornou-se ‘consultor técnico’ da municipalidade e, na sequência, Montaury o convidou para coordenar a Comissão de Saneamento (1907-1912) e, posteriormente, a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento (1912-1914). No dia 4 de fevereiro de 1907, *A Federação* assim se refere à presença do engenheiro Lossio na capital:

Chegou ontem do Rio o ilustrado dr. Jorge Valdetaro de Lossio e Seiblitiz, lente da Escola Politécnica e especialista em engenharia sanitária. O provector profissional veio a esta capital a convite do intendente dr. Montaury, a fim de examinar a zona onde tem de ser instalado o serviço de esgotos e o respectivo projeto, emitindo parecer sobre as modificações que porventura possam ser feitas, de ordem higiênica, técnica ou econômica.<sup>115</sup>

Em 4 de julho daquele mesmo ano, foram inaugurados os serviços de abastecimento d’água, considerados indispensáveis para que se pudesse dar início às obras relativas ao sistema de esgotos subterrâneos, objeto da Comissão de Saneamento criada em 1897. Sobre esses trabalhos, relativos ao saneamento de Porto Alegre, assim se manifestou o intendente Montaury:

[No] cumprimento desse legado foi pela administração confiado a engenheiros das escolas Politécnica [do Rio de Janeiro] e de [Engenharia de] Porto Alegre, que souberam com alta competência e probidade profissional dar solução final a esses melhoramentos, que deverão preceder de quaisquer outros, que venham interessar às obras do saneamento e embelezamento da nossa capital.<sup>116</sup>

São muitas as evidências de que, como estruturas político-administrativas, essas comissões de saneamento, melhoramentos e embelezamento tinham uma abordagem sobretudo *técnico-científica* da cidade em transformação. Nesse sentido, pode-se tomar a

---

<sup>114</sup> Relatório e projecto de Orçamento para o exercício de 1908, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1907. *A Federação*. 27 nov.1907, ed.273, p. 8.

<sup>115</sup> Secção Judiciária. Juizo Seccional Federal. *A Federação*. n.30, p. 2, 04 fev.1907. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>>. Acesso em: 29 mar. 2014.p.2

<sup>116</sup> Relatório e projecto de Orçamento para o exercício de 1908, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1907. *A Federação*. 27 nov. 1907, ed. 273, p. 3.

Comissão de Melhoramentos e Embelezamento – uma estrutura funcional *ad hoc*, criada para pensar medidas para melhorar e embelezar a cidade – como um elo importante em uma cadeia de acontecimentos que iria levar à constituição do lugar institucional do urbanismo na municipalidade de Porto Alegre.

A manifestação primeira dessa institucionalidade, aparentemente, foi o reconhecimento de uma responsabilidade nova: a de buscar soluções pensando no ‘futuro’ da cidade; ou a de pensar como ‘melhorar e embelezar’ a cidade por meio de ‘intervenções’ a serem futuramente implementadas pela DO, de fato a responsável pela execução dessas ações de acordo com a estrutura funcional da Intendência Municipal.

É importante lembrar ainda que nessa mesma época o governo federal implementava uma política de modernização dos portos. O Plano de Melhoramentos dos Portos da República, lançado em 1907, tinha como finalidade a melhoria das estruturas portuárias para o desenvolvimento e integração do comércio nacional – e nele estava incluído o porto da capital gaúcha.

Um projeto denominado ‘Porto Alegre Porto de Mar’<sup>117</sup>, vinculado aos melhoramentos do cais do porto, começou a tramitar na Secretaria de Obras Públicas do Estado em 1904. Em 1908 foi retomado e, em 1913, uma das etapas previstas, o novo cais, estava concluída.

O porto foi um elemento estratégico da política de obras do governo republicano, representando um marco dentro do primeiro período de grandes reformas urbanas em Porto Alegre. Ele atuou como elemento modernizador da cidade ao reunir e sintetizar os três pilares do urbanismo higienista: circular, sanear e embelezar.<sup>118</sup>

A construção do cais do porto de Porto Alegre, projeto contemplado pelo Plano de Melhoramentos dos Portos do governo federal, não era, portanto, um fato isolado – diversas cidades reformaram e modernizaram seus portos nesse mesmo período.

Como parte da estratégia política do PRR, e diferentemente de outras cidades, o governo do Estado reivindicou junto à União a responsabilidade pela execução das obras do porto, defendendo que não fosse concedida a uma empresa particular.

Desde a sua concepção, no âmbito da Secretaria de Obras Públicas do Estado, os melhoramentos do porto da cidade foram relacionados, em contexto mais amplo, a obras

---

<sup>117</sup> Sobre o projeto “Porto Alegre Porto de Mar” ver SOUZA (2008); ALVES (2005).

<sup>118</sup> ALVES, Augusto. *A construção do porto de Porto Alegre 1895-1930: modernidade urbanística como suporte de um projeto de Estado*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2005.pp.9-10



que incluíam parte do Centro Histórico. Conforme Souza<sup>119</sup>, esta experiência “estava relacionada à modernização da cidade”. Em acordo com essa proposta, o presidente do Estado solicitou ao intendente Montauray “a realização de um Plano de Melhoramentos que possibilitasse à cidade acompanhar de forma harmônica e coordenada a implantação dos melhoramentos junto às margens do Guaíba”<sup>120</sup>. Assim, a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, criada por determinação do intendente Montauray, possuía como atribuição “os melhoramentos ligados à higiene e à modernização dos serviços públicos, pela adequação do sistema viário e também pelo embelezamento”<sup>121</sup>.

#### **1.4. A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento**

Já no final do século XIX, governos municipais promoveram em algumas cidades brasileiras intervenções e ordenamentos do espaço urbano que se traduziram em planos e projetos hoje denominados, por pesquisadores da área, ‘urbanísticos’. No entanto, naquela época, não se fazia tal associação, nem ao urbanismo nem ao planejamento urbano. Neste rol, pode-se incluir a introdução de regulamentos de controle das edificações e de novos elementos de estruturação e modernização urbana, como abertura de vias, criação de parques e jardins ou saneamento básico.

A necessidade de responder aos ‘problemas urbanos’ gerados ainda no século XIX pela industrialização e pelo rápido aumento da população nas cidades no continente europeu tem sido apontado como momento do surgimento do urbanismo como disciplina<sup>122</sup>. Havia então uma expectativa de rompimento com o passado e, desse modo, superar os problemas legados. No Brasil, isso significava sobretudo vencer a ‘crise sanitária’ vivida pelas cidades no início da República. É quando surgiram os planos de melhoramentos e embelezamento.

Esses planos visavam, em primeiro lugar, a reduzir os riscos ‘sanitários’, reflexo das precárias condições de vida experimentadas pela maioria da população pobre, continuamente engrossada por levas de imigrantes. Já no final do século XIX, as epidemias

---

<sup>119</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008. p.82

<sup>120</sup> Ibid.p.92

<sup>121</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.p.92

<sup>122</sup> CHOAY, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1965.

intensificaram as ações relativas ao melhoramento das condições de salubridade. Focadas, principalmente, no saneamento básico, tais ações buscavam soluções para a falta de serviços públicos como abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação de vias.

A vigilância sobre as moradias da população mais pobre, vistas como lugares insalubres disseminadores de doenças, também centralizava as ações do poder público, inclusive com a aplicação de normas obrigatórias de habitabilidade.

Enfim, as cidades deveriam ser dotadas de infraestrutura, com a realização de obras de saneamento e de circulação viária, de forma a qualificar a vida dos seus habitantes – em especial, aquelas cidades que estavam sofrendo com o processo migratório, resultante do nascente processo de industrialização brasileiro. Porém, havia ainda uma preocupação estética, a busca de uma cidade mais bela.

A Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, encarregada da elaboração do Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre (1912-1914), tinha por objetivo justamente contemplar aquelas preocupações. Formada por engenheiros e médicos, esta Comissão era parte dos desdobramentos dos trabalhos iniciados pelas comissões de saneamento, anteriormente criadas em todo o Brasil (inclusive em Porto Alegre) para solucionar os problemas de salubridade e higiene.

A Comissão, designada pelo intendente Montauray, era integrada pelos seguintes membros: engenheiro Jorge de Valdetaro de Lossio e Seiblitiz (presidente); Dario Pederneiras e Benito Elejalde (engenheiros sanitaristas), Bernardo Velho (médico), João Moreira Maciel (engenheiro-arquiteto) e Bruno Escobar (engenheiro de estradas), todos funcionários ou contratados da Intendência Municipal e do governo do Estado do Rio Grande do Sul<sup>123</sup>.

A montagem da Comissão e sua coordenação couberam ao engenheiro Lossio, conforme notícia publicada na ocasião pelo jornal *Correio do Povo*<sup>124</sup>. As atribuições dos membros desta Comissão, que também era responsável pela elaboração do orçamento, ficam claras na apresentação feita por Montauray ao Conselho Municipal, do Relatório e Projeto de Orçamento para o exercício de 1914:

---

<sup>123</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

<sup>124</sup> Publicado no jornal *Correio do Povo*, 27 de fevereiro de 1912, texto reproduzido no dia 27 de fevereiro de 2012, na secção *Há um século no Correio do Povo*.

A Comissão de Melhoramentos da Cidade, organizada em 20 de junho do ano passado, sob a chefia do ilustre engenheiro Jorge de Lossio, tem executado todos os seus trabalhos com a assistência do ilustre Diretor de Higiene do Estado, que lhe vem prestando o concurso de sua alta competência profissional e do elevado cargo que exerce. Os serviços de cadastro estão afetos ao engenheiro Benito Elejalde, os de novo abastecimento ao dr. Bernardo Velho, tendo sido admitidos como auxiliares técnicos o engenheiro arquiteto João Moreira Maciel e o engenheiro Bruno Escobar<sup>125</sup>.

De início, a Comissão se dedicou a três tarefas principais: o levantamento topográfico da cidade, sob a responsabilidade do engenheiro Benito Ilha Elejalde, com o propósito de organizar dados para a elaboração de uma nova planta da cidade; um novo projeto 'de abastecimento', organizado pelo diretor de Abastecimento de Água, engenheiro Dario Pederneiras, envolvendo a definição de um novo ponto de captação de água para Porto Alegre, vinculado ao serviço de esgoto cujas obras avançavam sob a condução direta de Jorge Lossio; o novo regulamento das construções, organizado em conjunto pela Diretoria de Obras da Intendência e pela Diretoria de Higiene do Estado.

*Sobre o regulamento das construções, assim se manifestou o intendente Montaury:*

O desenvolvimento grande, que nestes últimos tempos tem tido a capital, exigia uma reforma no antigo regulamento das construções. Com este intuito – encarreguei uma comissão de organizar tal trabalho – e que me foi entregue em princípios de junho último. A comissão composta dos ilustres drs. Diretor da Higiene, Jorge Lossio, Bernardo Velho e Benito Elejalde, desempenhou-se com alta proficiência e critério, dotando a administração municipal de um repositório de regras úteis e exequíveis, que virão, inevitavelmente, concorrer para melhorar o estado sanitário e a edificação da cidade. O novo regulamento, depois de submetido ao exame do doutor advogado da Intendência, que achou de conformidade com as legislações estadual e federal, foi posto em vigor pelo Ato n. 96, de 11 de junho último<sup>126</sup>.

As construções, até então, eram regulamentadas pelo Código de Posturas Municipais sobre Construções (1893). A nova legislação – com 89 artigos, distribuídos em 19 capítulos – estabeleceu normas para a realização de qualquer obra edificada (construção, reconstrução, acréscimo ou modificação) nas zonas urbana e suburbana da cidade, e exigia a solicitação de licença prévia para tanto. Era, para isso, obrigatória a documentação completa constando da apresentação de plantas, cortes e elevações, com as

---

<sup>125</sup> Cf. Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1913. *A Federação*. de 27 nov.1913, ed. 276, p.3.

<sup>126</sup> Cf. Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1913. *A Federação*. de 27 nov.1913, ed. 276, p.3.

devidas assinaturas do proprietário e do construtor. O intendente Montaury refere-se ao *Regulamento* como uma medida necessária

Para assegurar completamente as condições de higiene, aeração e outras que atualmente se exige nas edificações urbanas, bem assim fazer desaparecer do centro da cidade as inconvenientes e perigosas habitações de madeira e regular diversos assuntos que se prendem a construções, tais como solidez, impermeabilização do solo, drenagem e esgotos pluviais, (...) o novo regulamento estabelecendo as regras gerais a que de ora em diante devem obedecer, tantas as que se destinem à habitação quer singular ou coletiva, como para armazéns, casas públicas e de recreio e o mais que se relaciona com semelhantes trabalhos<sup>127</sup>.

O conteúdo do regulamento era bastante abrangente, envolvendo definições sobre alinhamentos das construções, recuos laterais e de fundos, altura dos edifícios, a ocupação do terreno, calhas, condutores para esgotamento das águas pluviais, de variados tipos de estabelecimento (das indústrias às cocheiras) assim como de logradouros públicos, alargamento e prolongamentos de ruas.

As tarefas da Comissão – levantamento de informações topográficas, abastecimento de água e esgotamento sanitário, regulamento das construções – foram associadas à elaboração do “plano geral de modelação da cidade”<sup>128</sup>, ou seja, aquilo que depois se denominou Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre, a ser executado de maneira progressiva.

Maria Cristina da Silva Leme<sup>129</sup> associa a palavra *melhoramento* à “formação de comissões para uma ação planejada, como toda e qualquer intervenção em obras de saneamento, abertura de praças, alargamento e extensão de vias” – como aconteceu, não por acaso, com a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre. Segundo Leme, esse urbanismo ainda sem nome poderia ser definido como a “formulação de um conhecimento e a formação de uma prática profissional de intervenção sobre o espaço urbano”<sup>130</sup>. Já, segundo Villaça<sup>131</sup>, a expressão *embelezamento urbano* foi a mais utilizada

---

<sup>127</sup> Cf. Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1913. *A Federação*. de 27 nov.1913, ed. 276, p.3.

<sup>128</sup> Cf. Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1913. *A Federação*. de 27 nov.1913, n.276, p.3.

<sup>129</sup> LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional*. In: BRESCIANI, Maria Stella (Org.). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.p.82

<sup>130</sup> Cf. LEME. 2001. p.82

até a década de 1940 para definir uma ação concreta da administração municipal sobre o espaço urbano.

### 1.5. O Plano de Melhoramentos (Plano Maciel)

Em função da instabilidade dos primeiros anos da República no Rio Grande do Sul, em especial quando houve a destituição de Júlio de Castilhos (1891), os primeiros governos municipais (Alfredo Augusto de Azevedo e José Luís de Farias Santos) não avançaram na proposição de melhorias para a cidade. Somente no governo Montaury o tema foi tratado de forma mais sistemática. Esta é a razão pela qual sua longa gestão merece aqui maior atenção. Ela delimita o primeiro período de análise desta tese, uma definição reforçada pela criação, em 1912, da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, responsável pela elaboração do Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre, finalizado em 1914, posteriormente também conhecido como 'Plano Maciel'.

De acordo com Souza<sup>132</sup>, o Plano Geral de Melhoramentos marcaria a cidade com um novo desenho, visualizado ainda hoje em suas avenidas e eixos viários mais centrais. Inspirado nos paradigmas do *higienismo* e *sanitarismo*, ele buscava transformar a 'cidade colonial' em uma 'cidade moderna', saneada e embelezada:

Esse plano sintetizaria todos os projetos existentes e proporia novos, articulando a remodelação em torno da área do porto, cujas obras estavam em execução, regularizando as vias públicas, através de prolongamentos e alargamentos das vias previstas, e ligando o centro histórico à periferia, até os limites do Primeiro Distrito. Dessa forma, Montaury contaria com um instrumento que conduziria a modernização da cidade.<sup>133</sup>

Conforme Souza<sup>134</sup>, o Plano foi concebido sob a ótica positivista dominante no governo Montaury – “Melhorar conservando, tal foi o critério que adotamos no estudo que nos vai ocupar”, estas são as primeiras palavras escritas no relatório do Plano, assinado por Maciel, apresentado ao intendente Montaury em agosto de 1914. Segundo o engenheiro-arquiteto Maciel, o que se deveria fazer diante de qualquer cidade era conservar e aperfeiçoar o que era bom e corrigir e eliminar o que era ruim. Ao longo dos anos, este

---

<sup>131</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

<sup>132</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

<sup>133</sup> Cf. SOUZA. 2008. p.50

<sup>134</sup> Cf. SOUZA. 2008.

Plano vem sendo considerado como a primeira tentativa de planejamento de Porto Alegre com um enfoque global da cidade e de seus problemas:

A modernização das cidades, entendida a partir das transformações de seus espaços, era resultado de um olhar técnico que exigia um aprendizado da academia. A cidade passava a ser analisada pela sua complexidade e pelo seu conjunto de problemas específicos. O saneamento, a circulação e o embelezamento se inscreviam nesse contexto, ou seja, os mesmos problemas que nortearam a gênese do urbanismo, no início do século XX. Enfrentá-los significava prever o futuro, traçar o desenho da nova cidade e garantir as suas salubridades e beleza e o bem-estar para a população. Para isso, seria necessário estar preparado tecnicamente.<sup>135</sup>

Considerado um marco do urbanismo de Porto Alegre, o Plano Maciel teria orientado “a marcha da modernização da cidade, propondo pela primeira vez de forma organizada e abrangente, os melhoramentos gerais, e deixando traços na sua estrutura, urbana, que traduzem, hoje, a própria identidade de Porto Alegre”<sup>136</sup>. Mas o Plano Maciel “é fruto de seu tempo”, pondera Souza<sup>137</sup>, reconhecendo nele ideias dominantes na época, como o modelo haussmaniano. Sua elaboração tem sido atribuída a João Moreira Maciel. Contudo, como mostra Souza, este fato é incerto, dada a importância da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento e o papel secundário ali ocupado por Maciel. De outra parte, ainda de acordo com Souza, “apesar de ser resultado de vários pensamentos”, o Plano foi, por certo, “colocado à vista de todos por um único homem, João Moreira Maciel”<sup>138</sup>.

Na contramão desta tese, diz Günter Weimer<sup>139</sup>: “Incontestável é o fato de que de simples auxiliar técnico [Maciel] evoluiu para o posto de único técnico a assinar o Plano de Melhoramentos em apenas dois anos. Isso atesta que era a pessoa mais capaz dentro da equipe de trabalho. Em consequência, é ele que deve ser considerado como único responsável pelos méritos ou deméritos que venham a ser apontados”. Já Souza<sup>140</sup>, embora reconheça a importância de Maciel na elaboração do Plano, destaca o papel desempenhado pela Comissão na formulação do Plano: “sua atuação [de Maciel] está fortemente vinculada à Comissão de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre, da qual outros engenheiros faziam parte, [...] o que leva a supor que o plano estava vinculado ao grupo de

---

<sup>135</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.p.57

<sup>136</sup> Ibid.p.15

<sup>137</sup> Ibid.p.142

<sup>138</sup> Ibid.p.142

<sup>139</sup> WEIMER, Günter. *O plano de melhoramentos de Moreira Maciel*. Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n 148, p.53-79, 2014.p.65

<sup>140</sup> Cf. SOUZA. 2008.p.20

engenheiros que compunham a Comissão e estaria articulado às demais ações dela, já que atuava nas várias frentes que a modernização deveria atingir a cidade”.

Para esta tese, o mais importante a destacar nesse resgate histórico é a ideia de que o Plano Geral de Melhoramentos foi “resultado de um trabalho mais amplo, de um programa maior que envolveria um projeto de todas as ações que eram realizadas pela Comissão, que iam desde a infraestrutura e o saneamento até os melhoramentos na estrutura urbana”<sup>141</sup>.

Para Souza<sup>142</sup>, o Plano expressava

o discurso urbanístico francês do século XIX não por suas proposições formalísticas, mas sim pelos traços integradores e funcionais presentes no exemplo de Haussmann em Paris. Mas também nos aproxima de Camilo Sitte, por sua referência ao pitoresco, assim como nos remete também às propostas de Saturnino de Brito, através das preocupações com o saneamento, com canalizações e tratamentos. Por tudo isso, ele pode ser identificado como resultado do conhecimento dos princípios urbanos da época.

Nesse sentido, é possível argumentar que a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento representou, naquele momento, a criação de uma nova institucionalidade, um lugar reconhecido como espaço privilegiado de aplicação de um saber ‘urbanístico’, ao qual foi dada a responsabilidade de elaborar um plano para a transformação da cidade. Entretanto, como vimos, esse lugar institucional (representado pela Comissão) era provisório, não era parte da estrutura administrativa permanente da municipalidade, nem ao menos mantinha vínculos mais estreitos com a Diretoria de Obras. Porém, com base nas suas atribuições, “a Comissão de Melhoramentos tinha um papel fundamental no processo de planejamento da cidade. [...] A ela cabia abordar e ponderar sobre todos aspectos da cidade. A atuação de seus componentes foi ampla, mas articulada, de tal forma que se envolviam em projetos de saneamento, de construção, elaboravam códigos de obras e posturas e até o plano geral para a cidade”<sup>143</sup>.

Embora criada *ad hoc* e com um objetivo bem determinado (elaboração do Plano Geral de Melhoramentos), a Comissão teria ainda mais alguns anos de vida, quando se dedicou especialmente à elaboração da Planta Cadastral da cidade, trabalho coordenado por Maciel.

---

<sup>141</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.p.20

<sup>142</sup> Ibid.p.20

<sup>143</sup> Ibid.p.98

O início da implantação do Plano se deu apenas a partir de 1924, durante o governo do engenheiro Octavio Francisco da Rocha, sucessor de Montaury. Na sua gestão, grandes intervenções urbanas foram realizadas. Isso ocorreu particularmente após a contratação de empréstimos externos, necessários para materializar a cidade idealizada pelo Plano. Uma nova comissão foi criada para com essa finalidade, a Comissão Especial de Obras Novas. De acordo com o Decreto N. 52, Art. 1º, de 6 de maio de 1926, essa Comissão era encarregada pela construção e fiscalização das obras contratadas, bem como pela execução de projetos e orçamentos que se fizessem necessários. Ela foi constituída por engenheiros e auxiliares, conforme o quadro de pessoal da Figura 5 – entre os engenheiros, destacavam-se Adolpho Stern, Duílio Bernardi e Acelyno de Carvalho.

Art. 4.º — O quadro do pessoal será o seguinte:

|  |              |  |
|--|--------------|--|
| 1 Engenheiro-Director Geral .....              | 30:000\$000  |  |
| 6 Engenheiros-Chefes de Secção a 18:000\$000   | 108:000\$000 |  |
| 7 Eng.ºs Residentes ou ajudantes a 12:000\$000 | 84:000\$000  |  |
| 1 Desenhista Chefe .....                       | 10:200\$000  |  |
| 2 1.ºs Desenhistas a ..... 9:000\$000          | 18:000\$000  |  |
| 2 Auxiliares de Desenhistas a... 4:800\$000    | 9:600\$000   |  |
| 1 Chefe de Expediente .....                    | 8:400\$000   |  |
| 1 Auxiliar do Expediente .....                 | 7:200\$000   |  |
| 2 Dactylographos a ..... 4:800\$000            | 9:600\$000   |  |
| 3 Chauffeurs a..... 3:600\$000                 | 10:800\$000  |  |
| 1 Contínuo .....                               | 3:000\$000   |  |
| 1 Servente .....                               | 2:880\$000   |  |

**Figura 5:** Quadro de Pessoal Comissão Especial de Obras Novas (1926). FONTE: Porto Alegre, Procuradoria Geral do Município. Decreto n. 52, de 6 de maio de 1926.

Extinta a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, poucas foram as mudanças ocorridas na estrutura administrativa formal da Intendência. Em 15 de outubro de 1919, foi aprovado Ato nº 149, estabelecendo um novo regulamento para a Secretaria da Intendência Municipal de Porto Alegre. Entre outros, tinha como objetivo garantir a adequação de sua estrutura para atender novas demandas, com o aumento dos serviços e obras da Intendência. Com isso as disposições dadas pela legislação anterior (Ato Nº 9, de 15 de junho de 1896) foram ampliadas de modo a assegurar uma melhor execução dos múltiplos encargos afetos à Intendência. Esta ampliação se deu no número de diretorias, com a inclusão de setores vinculados ao controle financeiro e à informação sobre a cidade. Os serviços da Secretaria da Intendência foram então distribuídos, segundo sua natureza, em cinco diretorias: 1ª Diretoria: aferição e impostos; 2ª Diretoria: contabilidade; 3ª Diretoria: polícia; 4ª Diretoria: higiene, assistência e estatística; e 5ª Diretoria: obras. Além dessas,



havia uma Tesouraria, chefiada por um Diretor-Geral. No entanto, não houve mudanças significativas em relação à DO, que continuou responsável por “estudar, projetar e dirigir as obras municipais e fazer cumprir nas particulares as disposições do Regulamento geral sobre as construções” (Ato 149, Capítulo 1, Art. 1, §5º).

Mais tarde, em 17 de fevereiro de 1925, os serviços da Intendência foram reorganizados pelo Ato nº 284. Criou-se, então, a Diretoria de Obras Públicas (DOP), cuja denominação foi alterada posteriormente, como se pode ver no Ato nº 500, de 31 de dezembro de 1925, para Diretoria Geral de Obras e Viação (DGVO). Supõe-se que essas modificações foram feitas para acompanhar o crescimento populacional de Porto Alegre e, conseqüentemente, um aumento da demanda por serviços, por mais controle e fiscalização das construções e pela necessidade de manter atualizadas as informações da planta cadastral. Segundo dados do IBGE, Porto Alegre, no período de 1900 a 1920, mais que triplicou sua população, que passou de 73.647 para 179.263 habitantes – acréscimo superior a 140%.

De fato, mudanças significativas na estrutura administrativa municipal somente seriam realizadas durante o primeiro mandato do prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943), quando foram criados o Conselho Técnico Administrativo e o Conselho do Plano Diretor, ambos diretamente vinculados ao gabinete do prefeito – o que será abordado no próximo capítulo desta tese.

## **1.6. Considerações sobre o Capítulo 1**

Neste capítulo, mostrou-se que a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento ocupa posição muito importante no processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre. Criada pelo intendente Montauray, com o propósito claramente definido de elaboração de um Plano Geral de Melhoramentos, a Comissão tem sido reconhecida como lugar formação de um saber urbanístico<sup>144</sup>. Um saber fundamentado em três princípios, a partir de uma concepção higienista-sanitarista, explicitados no Relatório apresentado por Maciel: circular, sanear e embelezar. O plano

---

<sup>144</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

reflete um urbanismo característico do início do século XX, “fruto de seu tempo”<sup>145</sup>, e da circulação de um novo conhecimento, em particular, no meio da engenharia local.

A Comissão possuía autoridade fundamentada no saber técnico de seus membros – e detinha poder para tratar de questões no âmbito do urbano, o que se explicitou no vínculo estreito e direto que mantinha com seu criador, o intendente Montaury.

A Comissão aparentemente não lidava com o cotidiano da Intendência. Surgiu para pensar matérias excepcionais, a fim de refletir sobre o futuro da capital. Tinha prazo determinado para conclusão dos trabalhos. Não fazia parte da estrutura administrativa formal permanente da municipalidade, nem mantinha vínculos mais próximos com a Diretoria de Obras. Nesse sentido, é possível argumentar que alcançou reconhecimento técnico e político e constituiu um espaço institucional relativamente autônomo voltado para o urbanismo-planejamento urbano. Em razão de sua provisoriedade, não se pode afirmar que consagrou um lugar institucional para o urbanismo-planejamento urbano na municipalidade; compreende-se, entretanto, que foi um momento muito importante na trajetória de construção desse lugar. Além disso, o Plano Geral de Melhoramentos, como produto final do trabalho da Comissão, teve papel relevante na modernização da cidade<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> 2008. SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

<sup>146</sup> Cf. SOUZA.



# Capítulo 2

## O Plano Gladosch

Em 25 de outubro de 1938, o *Correio do Povo* publicou uma entrevista com o engenheiro José Baptista Pereira, presidente da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul e diretor do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER). O título da matéria chamava a atenção: “Porto Alegre, a cidade que não conhecia o urbanismo” – uma afirmação bastante questionável como será visto neste capítulo<sup>147</sup>.

Nesse momento histórico da trajetória de construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano, ocorreram importantes mudanças na estrutura administrativa da municipalidade. Entre outras razões, tais mudanças foram motivadas pela elaboração de um ‘plano diretor’ para a cidade. Criou-se, assim, o primeiro setor da administração local denominado ‘de urbanismo’.

Foi um tempo em que começaram a se explicitar alguns conceitos. A importância da entrevista de Pereira, citada anteriormente, reside justamente na revelação do que se entendia por urbanismo na época, pelo menos entre grupos restritos como o dos profissionais da área de engenharia. A matéria tinha como proposta discutir a cidade com

---

<sup>147</sup> Não há referência ao nome do entrevistador.

‘especialistas’ no assunto: o urbanismo é “um tema que, certo, não foi ainda suficientemente debatido e esclarecido o que hoje, iniciando uma série de entrevistas com engenheiros de Porto Alegre, o *Correio do Povo* passa a ferir”<sup>148</sup>. Já se evidenciava, nesse momento, o protagonismo dos engenheiros nessa discussão, agora motivada pela vinda à cidade do engenheiro e urbanista Arnaldo Gladosch. Residente no Rio de Janeiro, Gladosch fora convidado pelo prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943) para elaborar um *plano diretor*<sup>149</sup> para a capital, iniciativa considerada positiva por Pereira:

E nos felicitemos, finalmente, pela iniciativa do prefeito Loureiro da Silva, procurando o concurso de elementos de valor para a organização do grande trabalho que será a remodelação da cidade – elementos entre os quais figura o ilustre engenheiro Gladosch.<sup>150</sup>

Gladosch nasceu em São Paulo, onde cursou seus primeiros anos de estudos na Escola Americana. Concluiu o nível médio na Escola Thurgau, na Suíça. Diplomou-se engenheiro pela *Technische Hochschule*, em Dresden, onde também realizou curso de especialização em urbanismo<sup>151</sup>.

Em Porto Alegre, por ocasião de sua apresentação aos integrantes do recém-criado Conselho do Plano Diretor, Loureiro da Silva destacou sua atuação na elaboração do Plano Cidade do Rio de Janeiro (final dos anos 1920), como integrante da equipe dirigida pelo urbanista francês Alfred Agache<sup>152</sup>.

Agache já estivera em Porto Alegre, em 1928, a convite do prefeito Alberto Bins (1928-1937), “num momento em que várias cidades, no Brasil, debruçam-se sobre sua urbanização, procurando impulsioná-la no bojo de um processo que ocorre paralelo a uma crescente industrialização no país. Tratar-se-ia, para várias capitais brasileiras, através da elaboração de planos de remodelação, de superar aspectos provincianos procurando galgar

---

<sup>148</sup> a cidade que não conhecia urbanismo... *Correio do Povo* Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>149</sup> A terminologia empregada nos documentos do período é bastante variada: além de referir-se a “plano diretor”, fala também em plano de remodelação da cidade, plano de urbanismo, plano da cidade, plano geral, plano de conjunto, plano global de urbanização da cidade.

<sup>150</sup> Cf. Porto Alegre... 1938.p.10

<sup>151</sup> CANEZ, Anna Paula. Arnaldo Gladosch. O edifício e a metrópole. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2006.

<sup>152</sup> O arquiteto francês Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959) ficou conhecido no país pela elaboração do plano diretor do Rio Janeiro. Mas, também elaborou planos e projetos para outras cidades, como Recife, Porto Alegre e Curitiba. Em janeiro de 1927, Agache, que se considerava “padrinho” do termo Urbanismo, foi convidado a realizar uma série de conferências sobre o assunto no Rio de Janeiro, como parte de seu contrato com a Prefeitura do Distrito Federal – conferências publicadas junto com o Plano por ele proposto para a capital do país; em uma delas, define o urbanismo como “uma Sciencia e uma Arte, e, sobretudo uma Filosofia social”.

o patamar de metrópoles”<sup>153</sup>. Mas Agache não seria contratado para a elaboração do plano de remodelação da cidade. Conforme Machado<sup>154</sup>, não houve “qualquer decisão da administração municipal relativamente à proposta de contratação apresentada por Agache”. Ainda segundo Machado<sup>155</sup>, isso teria ocorrido “talvez em consequência da polêmica que se seguiu à sua passagem por terra gaúcha”. Essa polêmica, que teria origem no fato de Agache ser estrangeiro, surgiu “quando, através de uma vibrante defesa da capacidade do profissional nacional para realizar as obras de remodelação necessárias para a urbe, o arquiteto Théóphilo Borges de Barros<sup>156</sup> insurge-se contra a presença de um técnico estrangeiro no Rio de Janeiro, contratado com esta finalidade”<sup>157</sup>. Contudo, em Porto Alegre, veremos isso posteriormente, as ideias de Agache estariam presentes em trabalhos como o Plano Gladosch.

A elaboração de um plano para Porto Alegre contava com o apoio do prefeito José Loureiro da Silva (1937-1943), sucessor de Alberto Bins – segundo ele, a cidade precisava de um “plano geral que contemplasse não somente a solução dos problemas imediatos e mediatos, como também, uma previsão total do desenvolvimento urbano dentro de limites determinados de tempo”<sup>158</sup>. No entendimento de Loureiro da Silva, o plano geral levaria à transformação da cidade em uma metrópole moderna: “[Porto Alegre] sai, agora, do seu caminho colonial, da sua fase primitiva de formas e, como organismo que vive e se desenvolve, [...] motivo porque espero torná-la uma das mais belas cidades do Brasil e da América do Sul”<sup>159</sup>.

Era preciso “dotar Porto Alegre de um Plano Diretor”<sup>160</sup>, cuja elaboração daria “aos técnicos de todas as especialidades o ensejo de colaboração feliz e oportuna”<sup>161</sup>. No seu entendimento, esse plano seria o instrumento orientador da ação administrativa de seu governo e de seus sucessores.

---

<sup>153</sup> MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRS, Porto Alegre, 1998.p.75

<sup>154</sup> Ibid.p.81

<sup>155</sup> Ibid.p.81

<sup>156</sup> Théóphilo Borges de Barros era o responsável pela Diretoria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>157</sup> Cf. MACHADO. 1998.p. 81

<sup>158</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.17

<sup>159</sup> Porto Alegre será uma das mais belas capitais do Brasil e da América. *Correio do Povo*. Porto Alegre, 04 mar.1939.p.09

<sup>160</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Discursos*. Porto Alegre: Editora da Livraria Globo,1942. p.92

<sup>161</sup> Cf. LOUREIRO DA SILVA.p.92

O prefeito assim justificou a contratação de um “perito” de fora, no caso, Gladosch:

A nossa capital atingia, portanto, um estágio de seu desenvolvimento no qual se tornava imprescindível o estabelecimento de uma orientação, de uma planificação do seu crescimento, que o enquadrasse dentro de normas racionais. Em tais condições foi que ideamos a organização do Plano Diretor da cidade, o qual surgiu, pois, como imperativo do momento. Em seguida, tomamos as providências necessária: 1º - para o contrato de um perito em **urbanismo**<sup>162</sup>. Nossa escolha recaiu no arquiteto<sup>163</sup> urbanista Arnaldo Gladosch, da Capital Federal, conhecido por sua atuação durante a confecção do Plano Agache (...) <sup>164</sup>

Pelo menos desde 1934, o engenheiro municipal Luiz Arthur Ubatuba de Faria, na época superintendente da Divisão de Topografia e Cadastro da Prefeitura, já apontava para a importância de se ter especialistas na preparação do plano: “O estabelecimento dum plano de conjunto é uma operação difícil e complexa. O trabalho do projeto deve estar afeto a um urbanista de capacidade reconhecida, e este necessita da colaboração de técnicos competentes nas diferentes especialidades”<sup>165</sup>.

Voltemos à entrevista de Pereira, publicada pelo *Correio do Povo* em outubro de 1938: ela ocorreu, portanto, no contexto da contratação pela prefeitura de um ‘especialista de fora’ que, na visão de Loureiro da Silva, era peça importante para a concretização do plano que orientaria a transformação da cidade em metrópole moderna. Ao introduzir o texto, o jornalista-entrevistador diz que o urbanismo – “um tema que, certo, não foi ainda suficientemente debatido e esclarecido”, é um “assunto mais que digno de atenção, capaz de empolgar quantos se dediquem ao estudo das grandes necessidades públicas e da solução inteligente e eficaz”<sup>166</sup>. No Rio Grande do Sul, segundo o jornalista, “até algum tempo, [o urbanismo] era palavra bonita sem sentido, abstração pura, novidade pretensiosa”<sup>167</sup>. Mas o que era o urbanismo em sua visão? Ele o relaciona à reforma urbana do Rio Janeiro, realizada na gestão do prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906), um “exemplo a ser seguido”<sup>168</sup>. Era uma visão marcada pelos planos de embelezamento e saneamento característicos dos primeiros anos do século XX, segundo os quais a

---

<sup>162</sup> Grifo da autora desta tese, a intenção foi destacar a utilização do termo urbanismo relacionada ao profissional deste campo do conhecimento, o que ainda não era tão difundido.

<sup>163</sup> Embora Arnaldo Gladosch fosse graduado em Engenharia, em muitos textos a referência profissional é a de arquiteto.

<sup>164</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.17

<sup>165</sup> UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur. *Cadastro e urbanismo em Porto Alegre*. In Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SAERGS. Nº 6, pp.33-41.1934.p.33

<sup>166</sup> Porto Alegre, a cidade que não conhecia urbanismo... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>167</sup> Ibid.p.10

<sup>168</sup> Ibid.p.10

organização do espaço urbano deveria ser orientada pelos princípios de higiene e modernização dos serviços públicos, pela reforma do sistema viário e pelo embelezamento das cidades - no exemplo evocado, a atenção se voltava, especialmente, para a execução de grandes obras, com o objetivo de modernizar e higienizar a cidade:

Pereira Passos encontrou o Rio uma cidade velha, colonial, com ruas estreitas e tortuosas, sem encanto das avenidas amplas e intermináveis, sem a delícia dos passeios à beira-mar. Desenvolvendo, porém, uma atividade sabia e gigantesca, Pereira Passos transfigurou a capital brasileira, modernizando-a, destruindo-lhe as velharias chocantes e erguendo monumentos de beleza e de arte. Surgiu, então, o Rio de hoje, das avenidas magníficas e dos arranha-céus audaciosos, o Rio-deslumbramento, Rio-sonho, a Cidade Maravilhosa... Mas, então, como se faz uma grande Capital? Com o urbanismo. E urbanismo é o arrojo de Pereira Passos, demolindo arcaísmos e construindo uma cidade nova; é a glória de Frontin, levando água a toda cidade, num feito grandioso; é a benemerência, Oswaldo Cruz, extinguindo os portadores da febre amarela, à frente dos exércitos de mata-mosquitos ... Quisemos, no que foi dito, figurar o que seja urbanismo.<sup>169</sup>

Já para o entrevistado, José Baptista Pereira, havia a “necessidade imperativa de se organizar um plano de conjunto para resolver com acerto e clarividência o problema urbanístico porto-alegrense”<sup>170</sup>. Esta concepção, do *plano de conjunto*<sup>171</sup>, era também defendida por Agache e Ubatuba de Farias. Embora a preocupação com o embelezamento estivesse presente na sua fala, Pereira ressalta que urbanismo era mais que isso, era também “a solução de todos os problemas utilitários relacionados com a expansão e o desenvolvimento das cidades”<sup>172</sup>. Um plano de urbanismo demandaria a realização de um conjunto de trabalhos bastante complexos, envolvendo estudos sobre

(...) a evolução das diferentes atividades da cidade, dos diversos bairros, das funções que desempenham; é preciso fazer obra não apenas para o momento, mas também prever a sua expansão futura, tudo isso de molde a apresentar não somente um máximo de comodidade, conforto e facilidades para a população, como a determinar o mínimo de despesas para a Municipalidade, que terá de manter os serviços efetivados.<sup>173</sup>

Na ótica de Pereira, falar em urbanismo não era “falar apenas em avenidas primorosas e em edificações imponentes e artísticas”<sup>174</sup>. Nesse sentido, como é possível verificar na sua fala, o processo de modernização de Porto Alegre exigiria um longo e minucioso trabalho, com estudos aprofundados dos problemas existentes na cidade, de

---

<sup>169</sup> Porto Alegre, a cidade que não conhecia urbanismo... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>170</sup> Cf. Porto Alegre... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>171</sup> Plano de conjunto seria um plano urbanístico com abrangência global para a cidade.

<sup>172</sup> Cf. Porto Alegre.... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>173</sup> Cf. Porto Alegre.... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>174</sup> Cf. Porto Alegre.... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10



forma a abranger todos os seus aspectos e particularidades. Pereira menciona a experiência desenvolvida em Nova York, que resultou no *Plan of New York and Its environs*<sup>175</sup>, um claro registro da difusão alcançada pelo urbanismo norte-americano em Porto Alegre.

Ao ressaltar a importância de diversos estudos, Pereira via a necessidade de examinar a cidade por inteiro, porém, detalhando-a em uma divisão em categorias de bairro (comercial, residencial, industrial), em associação com o *zoneamento* existente nas cidades norte-americanas e inglesas.

Pereira chama a atenção para um grupo de técnicos locais envolvidos com o urbanismo em Porto Alegre, “elementos de real valor, especializados nessas questões, como os engenheiros Clovis Pestana, Antônio Siqueira, Ubatuba de Farias e Edvaldo Paiva”<sup>176</sup>. Ele destaca, em particular, os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, distinguindo-os pelo amplo conhecimento sobre o assunto e, também, pela autoria de um “trabalho interessantíssimo”<sup>177</sup>, referindo-se à *Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre* (1938). Ressalte-se, contudo, que ao longo da entrevista não se faz qualquer referência às estruturas administrativas responsáveis pelo urbanismo ou pela futura elaboração do plano.

O título da entrevista, afirmando que Porto Alegre era uma cidade que “não conhecia o urbanismo”, parece não corresponder ao que acontecia na municipalidade. Ubatuba de Faria e Paiva já eram funcionários da Prefeitura no início dos anos 1930, atuando na Divisão de Topografia e Cadastro (DTC) – subordinada à Diretoria Geral de Obras e Viação (DGOV), dirigida pelo também engenheiro Paulo Aragão Bozzano. Há muitas evidências de que a DGOV era a estrutura administrativa que se ocupava, naquele período, de atividades próximas ao que hoje denominamos ‘urbanismo’. Na DTC – DGOV, os dois engenheiros graduados pela Escola de Engenharia de Porto Alegre desenvolveram diversos estudos relacionados ao urbanismo – termo por eles já utilizado na época, isto é, bem antes da vinda de Gladosch à cidade – contemplando ações e projetos de modernização da cidade.

Em 1936, Ubatuba de Faria e Edvaldo Paiva promoveram uma “Exposição de Urbanismo”, evento inédito na cidade. Realizada de 21 de novembro a 4 de dezembro, nela

---

<sup>175</sup> O Plano de Nova York é representativo das principais inovações do urbanismo norte-americano dos anos 1920, financiado pela Russel Sage Foundation, composta por banqueiros, sob a coordenação de Thomas Adams, urbanista inglês, foi elaborado no período de 1923 a 1929. Encontra-se disponível em <<http://www.rpa.org/regional-plans>>. Acesso em 11 Ago. 2016.

<sup>176</sup> Cf. Porto Alegre.... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

<sup>177</sup> Ibid.p.10

foram mostrados à população trabalhos desenvolvidos pelos dois engenheiros da DTC. Com a exposição, eles pretendiam chamar a atenção para o ‘urbanismo’, sensibilizando a população com relação ao tema.

De acordo com seus organizadores, a exposição teve um “esplêndido resultado”, tendo sido visitada, “em 15 dias, por mais de 50.000 pessoas”<sup>178</sup>. A exposição obteve a atenção da imprensa, em especial do *Diário de Notícias*, que deu ampla divulgação aos assuntos abordados no evento, inclusive, publicando textos dos dois engenheiros. Assim Ubatuba de Faria se referiu à amostra, em artigo publicado naquele jornal em 5 de dezembro de 1936, intitulado “Finalidades da Exposição de Urbanismo”: “A exposição de urbanismo teve por objetivo atrair a atenção do público para os problemas urbanos da cidade de Porto Alegre e despertar em cada habitante de nossa capital o interesse e o amor pela cidade em que vivem”<sup>179</sup>.

A exposição revelaria certa identidade com experiências em curso no país, mostrando-se em sintonia com o pensamento urbanístico dominante da época, como era o caso da proposta de elaboração de um Plano de Avenidas para Porto Alegre, cuja principal base era a ‘teoria’ do Perímetro de Irradiação de Eugène Henard, incorporada a partir do Plano de Avenidas proposto por Prestes Maia para São Paulo em 1930. Da mesma forma, como mostram Souza e Almeida<sup>180</sup>, no painel dedicado à ‘Evolução da Cidade’ há referências a Marcel Poëte e a Patrick Geddes, introdutores da noção de ‘evolução urbana’.

Por seu êxito, a exposição foi levada ao Congresso Estatístico Brasileiro, realizado em dezembro de 1936 no Rio de Janeiro, como “grande contribuição aos estudos das cidades brasileiras”<sup>181</sup>. Em 1938, os estudos apresentados na exposição foram reunidos e publicados em um volume denominado *Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre*<sup>182</sup>.

A partir dessas referências, é possível constatar a existência de um corpo técnico municipal – ainda com atuação inicial, por certo – dedicado ao urbanismo. Para Souza e

---

<sup>178</sup> UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur; PAIVA, Edvaldo Pereira. Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre. Porto Alegre, mimeo, 1938.p.1

<sup>179</sup> Finalidades da exposição de Urbanismo. *Diário de Notícias*. Porto Alegre, 5 de dez.1936, N.246.p.4

<sup>180</sup> SOUZA, Célia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares. *Modernidade e autoritarismo: Urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945*. In: REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012.p.210

<sup>181</sup> Ibid.p.210

<sup>182</sup> Cf. UBATUBA DE FARIA; PAIVA, 1938.

Almeida<sup>183</sup>, Ubatuba de Faria e Paiva “se tornariam os primeiros urbanistas locais, na acepção moderna da palavra”.

Diante desses fatos, pode-se identificar, naquele momento, uma estrutura responsável pelas atividades relativas ao urbanismo na Municipalidade de Porto Alegre? Pode-se considerar que, de forma embrionária, estava se constituindo ali uma equipe estruturada para ocupar-se do urbanismo-planejamento urbano? Como *lugar* ainda intimamente ligado ao setor de obras, ganharia espaço e reconhecimento? A convergência entre o trabalho que vinha sendo produzido pelos técnicos da Divisão de Cadastro<sup>184</sup>, a contratação do especialista de “fora” e a força política do prefeito Loureiro da Silva deram novo impulso à constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na cidade?

## 2.1 O governo de José Loureiro da Silva

Em outubro de 1937, José Loureiro da Silva é nomeado prefeito de Porto Alegre em meio aos acontecimentos que levaram à instalação do Estado Novo<sup>185</sup> (1937-1945). No Rio Grande do Sul, o governador Flores da Cunha rompe com Getúlio Vargas e põe fim a uma longa relação de colaboração política. Em 1932, ao lado de Vargas, Flores da Cunha havia criado o Partido Republicano Liberal (PRL) – partido regional que, na sua formação, reuniu segmentos da oligarquia rural, da classe média, de comerciantes e profissionais liberais. O PRL se opunha ao Partido Libertador (PL) e ao Partido Republicano Rio-grandense (PRR), agremiações partidárias com forte domínio sobre o cenário político local.

---

<sup>183</sup> SOUZA, Célia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares. *Modernidade e autoritarismo: Urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945*. In: REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012.p.205

<sup>184</sup> Anteriormente denominada Diretoria de Topografia e Cadastro, seu nome foi alterado para Diretoria de Cadastro pelo Decreto nº 85, de 12 de abril de 1940.

<sup>185</sup> O Estado Novo se caracterizou pela concentração de todo poder político ao Presidente da República, com o fechamento do Congresso Nacional, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais, respaldado pela Constituição de 1937. Assim, em 10 de novembro de 1937, uma nova Constituição foi outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, idealizada e redigida pelo ministro da Justiça, Francisco Campos. A nova Carta incluía vários dispositivos semelhantes aos encontrados em constituições de regimes autoritários vigentes na Europa, como as de Portugal, Espanha e Itália. Com o Congresso Nacional fechado e com a decretação de rigorosas leis de censura, Vargas pôde conduzir o país sem que a oposição pudesse se expressar de forma legal. Os estados eram governados por interventores, nomeados pelo Presidente, que designavam os Prefeitos municipais. Em 1937 todos os partidos foram dissolvidos. (BRASIL, 2008; FGV/CPDOC, 2012).

Em 1937, poucos dias antes da decretação do Estado Novo, as divergências políticas entre Getúlio Vargas e Flores da Cunha se intensificaram por desacordos envolvendo a sucessão presidencial, o que determinou a renúncia do governador. Luciano Arrone Abreu<sup>186</sup> destaca que “os atritos entre o governo gaúcho e o federal começaram a ocorrer na medida em que Flores, fortalecido regionalmente, pretendeu interferir na política nacional; enquanto Vargas, desejando fortalecer o poder nacional, começou a interferir mais diretamente no âmbito regional”.

O nome de Loureiro da Silva, então deputado estadual filiado ao PRL, liderança dissidente desse partido que apoiou Vargas em oposição a Flores da Cunha, foi lembrado para assumir como prefeito de Porto Alegre. Loureiro da Silva assumiu o posto de prefeito de Porto Alegre em 21 de outubro de 1937, nomeado pelo interventor estadual Manoel de Cerqueira Daltro Filho, apoiado por uma nova coalizão de forças políticas, articulada com o aval de Vargas.

A nomeação de Loureiro da Silva interrompe um ciclo de quatro décadas de domínio das forças políticas aglutinadas junto ao PRR, depositário do ideário positivista *melhorar conservando*<sup>187</sup> – o PRR, que governara a capital desde o final do século XIX, perdia sua hegemonia política.

O alinhamento de Loureiro da Silva com o novo quadro político nacional e estadual estabelecido com o Estado Novo é ressaltado em discurso proferido em 8 de março de 1938, quando afirmou estar “cada vez mais convencido da verdade do Estado Novo”<sup>188</sup>. O governo de Loureiro da Silva, portanto, aconteceu em pleno período ditatorial, quando os prefeitos nomeados, como era seu caso, atuavam por meio de decretos-lei.

Governar a cidade em tempos de ditadura era governar com amplos poderes, na ausência da instância legislativa. Ao prefeito cabia a prestação de contas de seus atos ao governador do Estado, a quem devia sua nomeação. Administrava através da edição de decretos que tinham força de lei. Através desse instrumento foram sendo estabelecidas normas urbanísticas em apoio a planos e projetos elaborados. O discurso modernizador dava diretrizes e embasava as metas

---

<sup>186</sup> ABREU, Luciano Aronne. *O Rio Grande estadonovista: interventores e interventorias*. Tese (Doutorado em História) Faculdade de História UNISINOS, São Leopoldo, 2005.p.88

<sup>187</sup> INTENDÊNCIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Comissão de Melhoramentos e Embelezamento da Capital. Relatório de Projeto de Melhoramentos 1927.

<sup>188</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Discursos*. Porto Alegre: Editora da Livraria Globo, 1942. p.63

traçadas. Mas o novo prefeito não governava sozinho. Criava Conselhos, cercava-se de especialistas, divulgava decisões.<sup>189</sup>

Nesse ambiente, Loureiro da Silva criou, em 1938, o Conselho do Plano Diretor, “constituído de verdadeiros amigos da cidade de Porto Alegre”<sup>190</sup>, com o propósito de debater os problemas da cidade e discutir a elaboração de um plano diretor. Ele queria implementar uma política de modernização da cidade, a partir da elaboração de um plano de longo prazo concebido com o objetivo de ordenar o crescimento futuro da capital. Este plano seria acompanhado de obras de curto e longo prazo – amplas obras viárias, com a abertura de grande número de avenidas e na implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos. Para Almeida<sup>191</sup>, Loureiro da Silva teria introduzido “um processo inovador de gestão pública, sanando as finanças municipais, procedendo a uma reforma administrativa, iniciando a implementação de um processo de planejamento, ampliando a participação de especialistas locais e buscando a contribuição de urbanistas de outros centros, nacionais ou estrangeiros”.

## 2.2 Estruturação da Administração Pública no Brasil no pós-1930.

O advento do Estado Novo é considerado um momento inaugural na estruturação da administração pública e do planejamento governamental no Brasil. Cria-se então o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), com o propósito de modernizar o serviço público, e que remete, em sua origem, ao modelo norte-americano de administração pública<sup>192</sup>.

A constituição desses novos aparatos públicos ocorre por meio de dois mecanismos típicos da administração racional-legal, os estatutos normativos e os órgãos normativos e fiscalizadores, abrangendo áreas temáticas clássicas, como administração de material,

---

<sup>189</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.53

<sup>190</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.133

<sup>191</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.51

<sup>192</sup> FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.

financeira e de pessoal, as quais revelariam estruturantes da organização pública brasileira<sup>193</sup>.

O período do Estado Novo é conhecido pela centralização política e administrativa baseada na ação dos interventores estaduais, nomeados pelo poder central, com destaque para a implantação do DASP e de suas ramificações em nível estadual, atuando como órgão assessor dos governadores-interventores – um dos principais mecanismos de descentralização utilizado foi justamente o sistema de *interventoria*. Nesse sistema, os Executivos estaduais eram chefiados por interventores subordinados diretamente ao presidente Vargas. As Assembleias Legislativas foram substituídas por Departamentos Administrativos, cujos membros, também nomeados pelo presidente, exerciam o papel de controladores dos interventores. Aos Departamentos Administrativos, entre outras funções, cabiam a aprovação dos decretos-leis dos interventores, a aprovação e a fiscalização dos orçamentos estaduais, a avaliação do desempenho e da eficácia dos órgãos estaduais e a apresentação de sugestões de mudança.

Em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº 284, artigo 8º, de 28 de outubro), depois substituído pelo DASP por dispositivo da Constituição de 1937 (artigo 67). Todavia, o DASP foi efetivamente organizado com a publicação do Decreto Nº 579, de 30 de julho de 1938. Desde então, o DASP exerceria um papel fundamental na estruturação da administração pública como “órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada”<sup>194</sup> – “transformou-se no símbolo da busca de um Estado moderno”<sup>195</sup>. As reformas implementadas através do DASP pautaram-se pela busca da modernização da gestão pública, com base nos “princípios burocráticos weberianos prevaletentes na época no plano internacional”<sup>196</sup>, cujo intuito era criar “um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas”<sup>197</sup>. Sua matriz política fundamentava-se no

---

<sup>193</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, Brasília: DF, v 49, n 2, pp 5-30, abr/jun, 1998.p.5

<sup>194</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp 27-71, 2010.p.39

<sup>195</sup> PAULA, Ana Paula Paes. de. *Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE-Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 45, N. 1, p.36-49, jan-mar 2005a. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>.p.106

<sup>196</sup> Cf. ABRUCIO; PEDROTI; PÓ. 2010. p.37

<sup>197</sup> Cf. ABRUCIO; PEDROTI; PÓ. 2010. p.37

modelo autoritário e centralizador estabelecido pelo Estado Novo<sup>198</sup>. A estrutura administrativa do DASP seria reproduzida nos estados e municípios. Segundo Marcus André Barreto Campelo de Melo<sup>199</sup>, o DASP “operou nos estados e municípios, por meio dos órgãos conhecidos como *Daspinhos*<sup>200</sup>: Departamentos Administrativos dos Estados e Departamentos das Municipalidades”. Na esfera municipal, esses departamentos foram responsáveis pela criação dos Departamentos de Assistência aos Municípios, instituídos como instrumento de intervenção do Estado nas finanças e na gestão<sup>201</sup>.

Neste contexto, durante o Estado Novo, e como parte das estratégias já consagradas pelo governo Vargas (1930-1937), duas instituições desempenharam papel importante na incorporação de novas abordagens relativas ao urbanismo: (I) “os Departamentos das Municipalidades – por vezes denominados Departamentos Administrativos, Departamentos de Organização Administrativa – instalados junto aos governos estaduais para dar assistência técnica aos municípios do interior”; e (II) “as Comissões de Planos, vinculadas à administração municipal”<sup>202</sup>. Entre as mudanças significativas para o processo de institucionalização do urbanismo-planejamento urbano, destacavam-se “o alargamento da concepção de urbanismo à totalidade do território urbano como espaço de atuação dos urbanistas e a incorporação de setores da sociedade na mobilização pela legitimação do urbanismo”<sup>203</sup>.

Outras mudanças importantes foram introduzidas, a partir dos anos 1930, com as ‘Comissões da Era Vargas’. Até aquele momento, “a cultura de comissões, no campo do

---

<sup>198</sup> Cf. ABRUCIO; PEDROTI; PÓ. 2010. p.37

<sup>199</sup> MELO, Marcus André Barreto Campelo de. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v 8, n 23, n/p, 1993. Disponível em: <[www.anpocs.org/portal/publicações/rbc\\_00\\_23\\_07.htm](http://www.anpocs.org/portal/publicações/rbc_00_23_07.htm)>. Acesso em 28 jul. 2012.

<sup>200</sup> Os *daspinhos* foram “peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo”. Eram parte da estrutura do Ministério da Justiça e seus presidentes regionais nomeados pelo Executivo federal. Esses departamentos estaduais tinham a função de controle administrativo dos estados, mas, além disso, exerciam outras três funções políticas: a de estrutura supervisora das atividades do interventor, a de corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista. Uma interessante abordagem sobre essas estruturas estaduais e municipais se encontra em CODATO, Adriano. *Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo*. Revista do Serviço Público, Brasília, v 62, n 3, pp 321-339, jul.-set. 2011.

<sup>201</sup> MELO, Marcus André Barreto Campelo de. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v 8, n 23, n/p, 1993. Disponível em: <[www.anpocs.org/portal/publicações/rbc\\_00\\_23\\_07.htm](http://www.anpocs.org/portal/publicações/rbc_00_23_07.htm)>. Acesso em 28 jul. 2012.

<sup>202</sup> FELDMANN, Sarah. *As Comissões de planos da cidade na Era Vargas*. In: REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertex, 2012.p.23

<sup>203</sup> Ibid.p.23

urbanismo no Brasil, se restringia às comissões técnicas, criadas para formular soluções para problemas emergentes nas cidades”<sup>204</sup>. Antes, somente especialistas (arquitetos e engenheiros) participavam dessas comissões. Posteriormente, passaram a incorporar cidadãos – “os notáveis da sociedade”<sup>205</sup>. Ao criarem um Conselho do Plano Diretor, diversas cidades (como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Campinas e Porto Alegre) foram pioneiras na instituição de comissões voltadas para o campo do urbanismo. Este foi o caso do Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, criado em 1938, integrado por técnicos e setores “representativos” da sociedade.

### **2.3. A estrutura municipal no governo Loureiro da Silva**

O Ato N ° 9, de 15 de junho de 1896, foi o primeiro regulamento definidor das competências das estruturas administrativas municipais. Nele, constavam as atividades da Diretoria de Obras (DO), peça importante da máquina administrativa para a construção do *lugar institucional* do urbanismo-planejamento urbano de Porto Alegre. Por longo período a DO teria as mesmas atribuições definidas naquele Ato: organizar projetos; dirigir e fiscalizar as obras municipais; fiscalizar as construções públicas e particulares, a numeração e o alinhamento dos edifícios; determinar a altura das soleiras dos edifícios; construir e conservar os calçamentos, pontes, vias e jardins públicos; conservar os próprios municipais; fiscalizar a construção e o tráfego das estradas de ferro municipais, as máquinas e caldeiras a vapor e o nivelamento de ruas e praças; elaborar o levantamento da planta cadastral do Município; a continuação e o aperfeiçoamento da planta da cidade e as atividades de cunho administrativo inerentes ao seu funcionamento. Como se pode ver, não havia uma estrutura especificamente destinada ao urbanismo-planejamento urbano, mas atividades vinculadas particularmente à execução de obras e circulação viária. E assim foi nas três primeiras décadas do século XX.

Mudanças estabelecidas no Ato N° 149, de 1919 acrescentariam novas atribuições à DO: suas responsabilidades foram ampliadas, incluindo-se a execução de melhoramentos das vias públicas, o arrolamento e a avaliação anuais dos próprios municipais e a inspeção dos serviços públicos, em particular, os de eletricidade.

---

<sup>204</sup> Ibid.p.31

<sup>205</sup> Ibid.p.31



No ano de 1925, o Intendente Octavio Rocha (Ato nº 284) instituiu uma reorganização da Intendência (Quadro 2, p.96) – cria-se então a Superintendência dos Serviços Industriais. Essa mudança administrativa foi realizada, segundo Margaret Marchiori Bakos<sup>206</sup> “com vistas a colocar mais técnicos a serviço do município, medida que (Rocha) considera fundamental para evitar desperdícios e prejuízos sociais e econômicos. Em referência aos princípios fordistas, adota-se a divisão de tarefas por Diretorias, privilegiando a contratação de técnicos qualificados. Busca-se diminuir o número de funções burocráticas por trabalho de campo, com tarefas que se julga verdadeiramente produtivas”.

**QUADRO 2. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1925)**

|            |                         |   |  |
|------------|-------------------------|---|--|
| Intendente | Aparelho Administrativo | 1. Gabinete do Intendente   | Secretário e Oficiais de Gabinete                          |
|            |                         | 2. Diretoria do Expediente  |  |
|            |                         | 3. Contadoria Central   | Diretoria da Receita<br>Diretoria de Despesa<br>Tesoureiro |
|            |                         | 4. Procuradoria   | Assessor Jurídico<br>Solicitadores                         |
|            |                         | 5. Diretoria de Obras Públicas<br>6. Diretoria de Higiene<br>7 Almoarifado<br>8. Diretoria de Assistência Pública<br>9. Administração de Limpeza Pública<br>10. Inspeção de Veículos<br>11. Fiscalização de Serviços<br>12. Escolas Municipais<br>13. Subintendência Urbana<br>14. Subintendência Suburbanas e Rurais |  |
|            | Aparelho Industrial     | 1. Superintendência dos Serviços Industriais<br>2. Diretoria de Águas<br>3. Diretoria de Esgotos<br>4. Diretoria de Gás   |  |

<sup>206</sup> BAKOS, Margaret Marchiori. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.p.99

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | 5. Diretoria de Eletricidade<br>6. Diretoria de Estrada de Ferro do Riacho<br>7. Diretoria de Asseio Público |  |
|--|--|--|--|

FONTE: Porto Alegre. Intendência Municipal. Ato nº 284, 17 fev. 1925.

No Artigo 12, do mesmo Decreto nº 284, são descritas as competências da DO<sup>207</sup>, como responsável, entre outras, por: executar todos os melhoramentos e embelezamento dos logradouros públicos; vistoriar os prédios a serem ocupados; organizar o projeto das obras municipais; providenciar contratos e compromissos, mediante a aprovação do Intendente, para execução de obras.

Nesse momento, o provimento de cargos na Intendência era por concurso, com provas específicas para cada tipo de função. Era, por exemplo, o caso de chefes de seção da DO, o qual foi especificado no Decreto nº 284, Art. 13, que trata dos itens do concurso para esta categoria, como sendo: levantamento topográfico; nivelamento; estradas de rodagens (aberturas de vias de comunicação e calçamento); construção em geral (em alvenaria, madeira e cimento armado); organização de projetos de construção e respectivo orçamento.

Esses dois artigos mostram que os trabalhos desenvolvidos pela DO eram sobretudo voltados às obras, com ênfase na circulação viária e na construção predial. Não há qualquer referência explícita a atividades relativas ao urbanismo-planejamento urbano, no sentido de refletir sobre o futuro desenvolvimento da cidade.

Ainda no ano de 1925, por intermédio do Ato Nº 500, é alterado o nome da DO para Diretoria-Geral de Obras e Viação (DGVO). No ano seguinte, é criada a Comissão de Obras Novas (Decreto Nº 52, de 6 de maio de 1926), depois extinta pelo Decreto Nº 218, de 30 de dezembro de 1930. Essa Comissão, como já visto no primeiro capítulo desta tese, tinha como objetivos a construção, o acompanhamento de obras novas e a fiscalização daquelas contratadas por meio de empréstimos, tendo como referência o Plano Maciel. Para isso, foi definido um quadro de pessoal tecnicamente capacitado, entre eles uma equipe de engenheiros – quadro este estabelecido no Decreto de sua criação.

---

<sup>207</sup> No texto do Decreto nº 284, a Diretoria de Obras também foi denominada de Diretoria de Obras Públicas. Não há informação sobre a mudança de nome que até então era chamada de Diretoria Geral de Obras.

Em 1937, ao assumir o posto de prefeito, Loureiro da Silva recebe de seu antecessor (Alberto Bins) uma Prefeitura estruturada com base no organograma da Figura 6 (p.98).

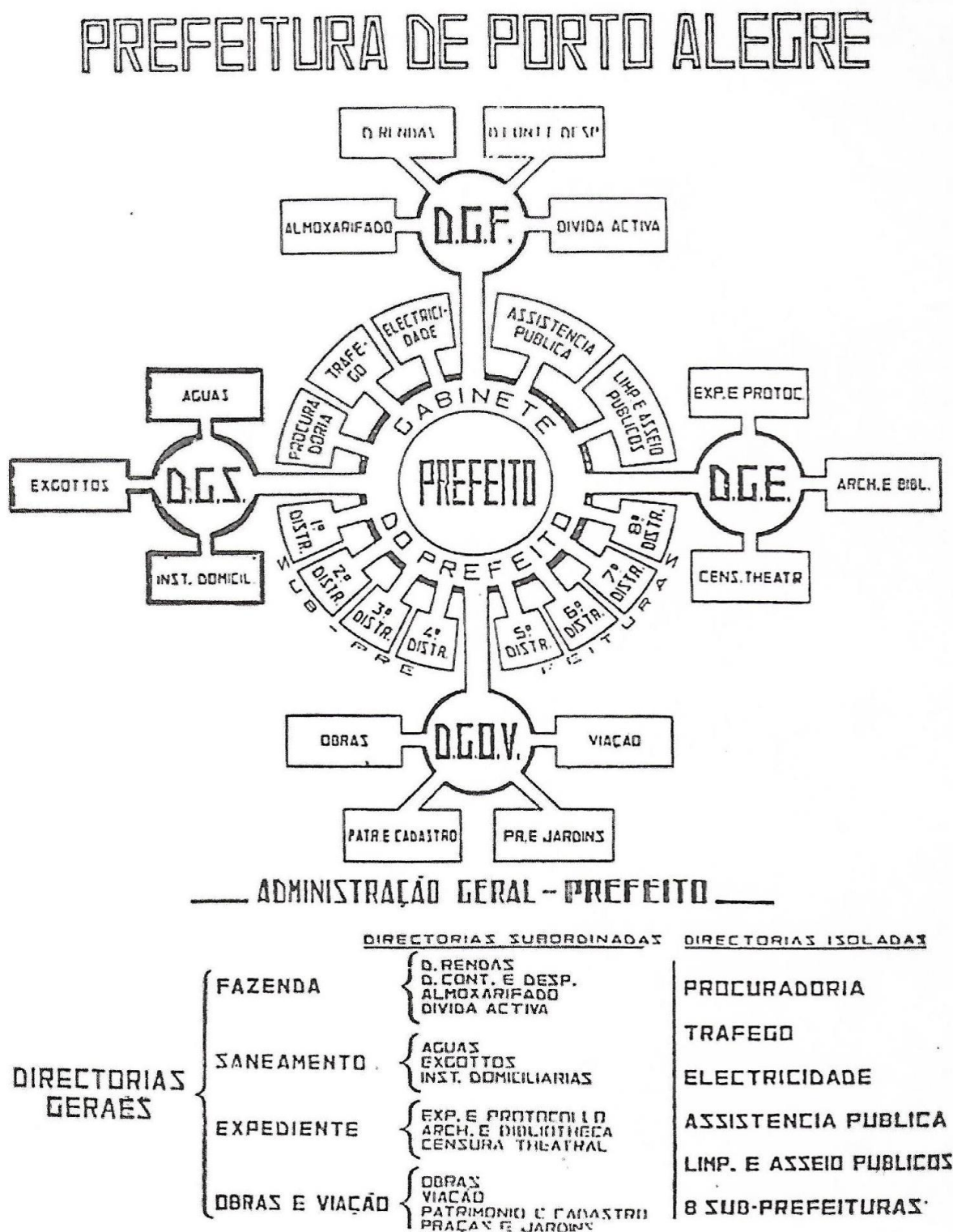


Figura 6: Organograma da Administração Municipal de Porto Alegre (1937). FONTE: Mensagem apresentada à Câmara Municipal pelo Prefeito Alberto Bins. Porto Alegre, 03 out. 1937.

Essa estrutura era composta por quatro diretorias gerais e suas respectivas divisões subordinadas: Fazenda, Saneamento, Expediente, Obras e Viação. Também compunham a administração oito subprefeituras<sup>208</sup> e cinco diretorias isoladas: Procuradoria, Tráfego, Eletricidade, Assistência Pública, Limpeza e Asseio Públicos.

Em 1939, uma nova organização administrativa é estabelecida pelo Decreto nº 10, de 30 dezembro, promovida por Loureiro da Silva. A reorganização dos serviços internos nas Prefeituras era uma exigência do governo federal<sup>209</sup>, o qual obrigava todos os estados e municípios a seguirem certos padrões de organização, em particular naquilo que se referia ao orçamento público.

Ressalte-se, todas essas reformas administrativas municipais fizeram parte das iniciativas de modernização do serviço público implementadas no e pelo governo federal nos anos 1930. Assim, ao enquadrar e estabelecer regras para os municípios, o governo federal pretendia implantar uma ação modernizadora mais ampla em diferentes níveis de governo, incluindo a gestão municipal. Eficiência e economia eram os princípios norteadores, baseados na concepção taylorista – reproduzido a partir do modelo norte-americano – aplicado originalmente na administração de empresas privadas e, posteriormente no serviço público<sup>210</sup>.

O novo organograma então desenhado (Fig. 7, p.100) é publicado em 1940, na *Sinopse Estatística de Porto Alegre*. Nele, a DGOV, ligada diretamente ao prefeito, tinha sob sua responsabilidade as seguintes estruturas: Departamento Central e diretorias de Eletricidade e Transportes Coletivos, de Viação; de Topografia e Cadastro, de Praças e Jardins, de Limpeza Pública, de Obras, além da Fábrica Municipal de Adubos.

---

<sup>208</sup> As subprefeituras eram estruturas auxiliares ao prefeito, criadas, inicialmente, como subintendências pela Lei Orgânica do Município em 1982, quando o município de Porto Alegre foi dividido em distritos. Tinham entre suas competências a execução das leis municipais, pela observância de suas instruções, regulamentos e códigos, a execução das ordens e direção dos serviços ao subintendente/subprefeito determinado pelo intendente-prefeito; e, o zelo pela boa conservação das ruas, estradas, pontes, edifícios municipais e todas as obras do distrito que estivessem sob sua administração. Essas atribuições se modificariam ao longo dos anos até a Lei Orgânica de 1948 extinguir as divisões do município.

<sup>209</sup> Cf. Decreto-Lei nº 1.202 de 08 de abril de 1939.

<sup>210</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.57

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE  
Organograma da Administração

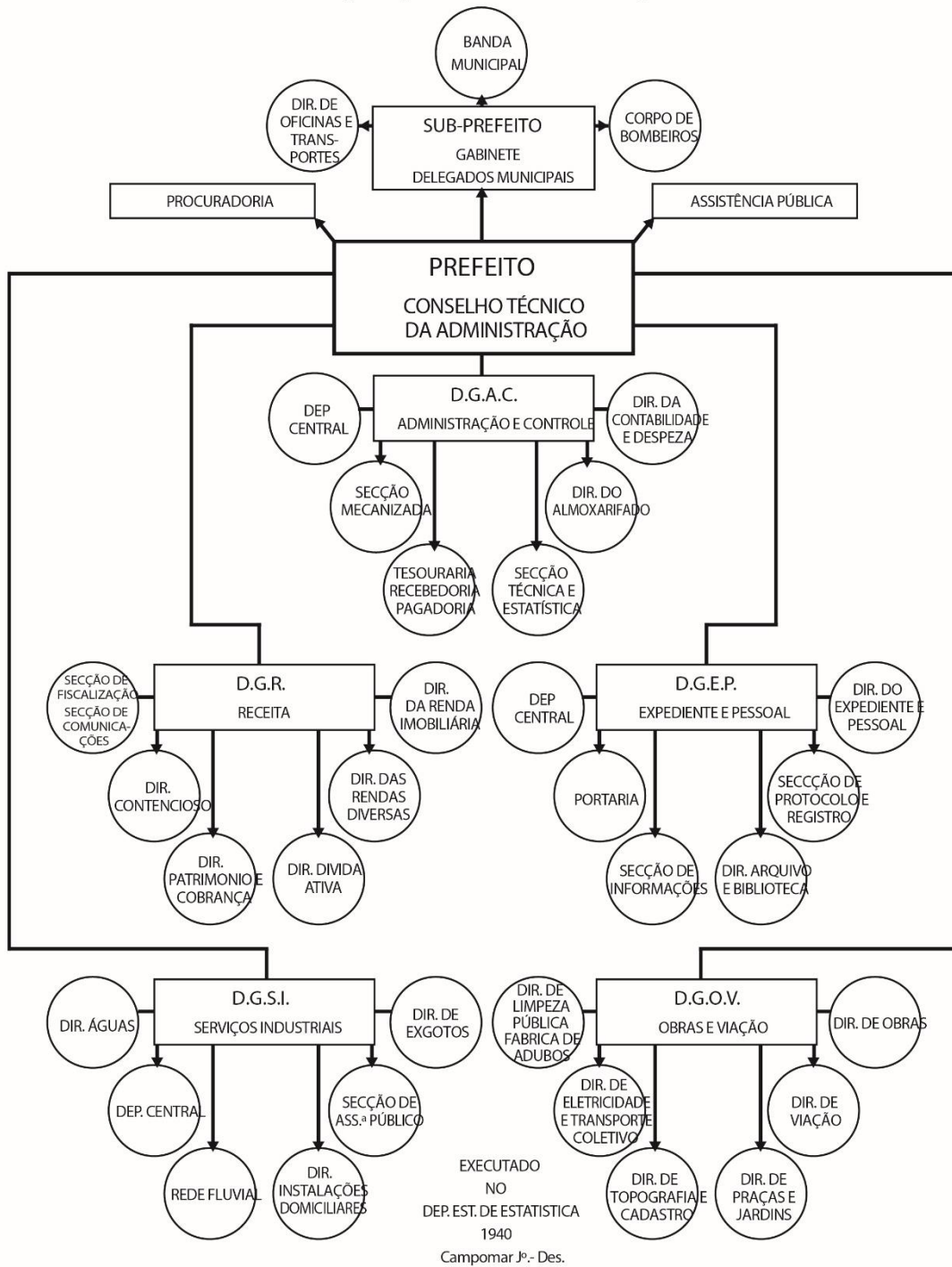


Figura 7: Organograma da Administração Municipal de Porto Alegre (1939).

FONTE: Sinopse Estatística de Porto Alegre 1940. Disponível em: <http://archive.org/stream/sinopse1940poa/sinopse1940poa#page/296/mode/2up>.

Na nova configuração da DGOV são incorporadas duas novas diretorias, de Eletricidade e Transporte Coletivos (antiga diretoria de Gaz e Eletricidade) e de Limpeza Pública (incluída a Fábrica Municipal de Adubos). A denominação da Diretoria de Patrimônio e Cadastro é alterada para Topografia e Cadastro. Ainda chamam a atenção nesta nova estrutura os departamentos centrais constituídos nas Diretorias Gerais: de Administração e Controle, do Expediente e do Pessoal, da Receita, de Serviços Industriais e de Obras e Viação. Não foi encontrada uma definição precisa de suas funções e atribuições. Contudo, é possível relacionar a sua inserção na estrutura administrativa à adoção de padrões e normas na organização dos serviços internos e externos da prefeitura exigidos pelo governo federal<sup>211</sup>, visando maior controle e eficiência da máquina pública.

Em anos anteriores, já sob a administração de Loureiro da Silva, duas outras estruturas foram criadas, o Conselho Técnico da Administração (1937) e o Conselho do Plano Diretor (1938).

O Conselho Técnico de Administração<sup>212</sup>, criado em uma perspectiva modernizadora de gestão pública, buscava garantir um maior controle e eficiência à máquina administrativa do município<sup>213</sup>. Esse conselho, composto por 11 membros efetivos nomeados pelo prefeito municipal e sem qualquer remuneração, funcionava na antiga Câmara Municipal e reunia-se três vezes por semana<sup>214</sup>. De acordo com a ata<sup>215</sup> da primeira reunião realizada em 17 de novembro, o conselho era então integrado pelos seguintes membros: Antonio Brochado da Rocha, Jorge Mello Guimarães, Antonio Kriger Filho, Ary de Abreu Lima, Paulo Aragão Bozano, João de Deus Vaz Silva, Fernando de Paula Esteves, Henrique Ignácio Domingues,

---

<sup>211</sup> Cf. Decreto-Lei nº 1804, de 24 nov. 1939.

<sup>212</sup> Cf. Ato nº 3, de 11 de novembro de 1937.

<sup>213</sup> Com o golpe de Estado de 1930, os Conselhos Municipais – que representavam o Legislativo à época - foram dissolvidos. A Constituição Nacional de 1934 e a Constituição Estadual, de 1935, restabeleceram as Câmaras Municipais, com o sistema de representação proporcional. Na época a Câmara Municipal, em Porto Alegre composta por 11 vereadores, reunia-se durante dois meses por ano, podendo prorrogar o período por mais quinze dias. Era prevista a convocação extraordinária pelo prefeito municipal ou por um terço dos vereadores. A Câmara examinava as contas do prefeito, votava as leis do orçamento e dedicava-se aos assuntos relativos aos impostos municipais. Os vereadores não recebiam remuneração, ocupando um cargo que pressupunha poderes limitados. Entretanto o cargo significava prestígio social com um forte cunho elitista. Em 1937 as Câmaras Municipais foram dissolvidas, dando lugar ao Conselho Técnico de Administração.

<sup>214</sup> GOMES, Angela Quintanilha. *Conselhos municipais em Porto Alegre 1937/2008: quem participa?* Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UFRGS, Porto Alegre, 2011.p.80

<sup>215</sup> Cf. Atas do Conselho Técnico de Administração Municipal. Porto Alegre: (mimeo), 1937 a 1943. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Conrado Ferrari, Ary Tubbs, Gilberto Morais e Artur de Moura Toscano. Faziam parte desta lista políticos e diretores municipais.

O Ato nº 5, de 17 de novembro de 1937 (Art. 7º) estabelece que “o conselho tinha um caráter meramente consultivo, não obrigando, em caso algum, às decisões do Prefeito” – sua atribuição era opinar sobre assuntos administrativos e formular pareceres consultivos a título de colaboração ou apoio técnico. Entre os assuntos tratados nesse conselho, destacam-se questões ligadas à cobrança de impostos e taxas, às subvenções, à contratação de pessoal, ao pagamento de dívidas, às petições de cancelamento de dívidas de serviços, à revisão de tributos, ao orçamento, e outros assuntos de ordem financeira. Para além de suas atribuições específicas, este conselho “serviu como braço de colaboração ao poder executivo em trâmites ligados ao funcionamento da administração municipal”<sup>216</sup>.

Como registrou Almeida<sup>217</sup>, o conselho estabeleceu uma relativa proximidade com a população, uma vez que opinava sobre demandas referentes a processos administrativos vinculados, por exemplo, a pagamentos de impostos, reclamações sobre serviços urbanos, desapropriações de terrenos. Em 1939, quando Loureiro da Silva implementou sua reforma administrativa, o Conselho Técnico de Administração continuou ligado diretamente ao prefeito.

#### **2.4. A criação do Conselho do Plano Diretor**

Em suas manifestações públicas, Loureiro da Silva sempre demonstra ter pretensões ambiciosas na realização de seu governo. Entre elas, incluía-se a ‘remodelação da capital’, sua principal prioridade. Entretanto, a Prefeitura vivia momento de grandes dificuldades financeiras, o que não permitia colocar em prática, de imediato, planos e projetos considerados essenciais para Porto Alegre.

Tal fato levaria Loureiro da Silva a recorrer ao governo federal, na busca de um empréstimo para dar solução aos problemas relativos à dívida do município. Neste pedido, também foram incluídos os recursos necessários para a elaboração do plano de remodelação da cidade.

---

<sup>216</sup> GOMES, Angela Quintanilha. *Conselhos municipais em Porto Alegre 1937/2008: quem participa?* Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UFRGS, Porto Alegre, 2011.p.81

<sup>217</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.

[...] é num momento de inquietações com a urbanização da cidade e com a ausência de diretivas gerais para tal que esta questão passa a ser tratada, quase imediatamente a posse de Loureiro da Silva. É neste contexto que, já em maio de 1938, Loureiro da Silva preocupa-se com a obtenção de um empréstimo [...] a ser utilizado, em parte, para as transformações da cidade.<sup>218</sup>

O saneamento das finanças do município era uma de suas metas, mas Loureiro da Silva desejava, especialmente, que a cidade se transformasse em “uma das mais belas capitais do Brasil e da América”<sup>219</sup>. No seu entendimento, para isso tornar-se realidade seria necessária a elaboração de um Plano Diretor para a cidade.

Sempre acreditei terem as cidades uma alma feita de recordações, suaves ou más, que, olhadas do ângulo presente, no fundo são boas, porque já passaram. Material plástico, oferecem a quem as ama todos os elementos para a feitura de uma obra perene. Daí o meu empenho em dotar Porto Alegre de um Plano Diretor, por onde se oriente a minha administração e a dos meus sucessores, excluindo fantasias ou vaidades pessoais e dando aos técnicos de todas as especialidades o ensejo de uma colaboração feliz e oportuna. Não se pode deixar a cidade crescer ao sabor das conveniências isoladas, com a abertura de bairros novos e seus pesados encargos, com as construções anacrônicas, desafiando o bom gosto e a estética. É necessário que entre governantes e governados exista uma confiança mútua e um desejo sincero de auxílio recíproco pois o patrimônio público é comum a uns e outros. Deve haver uma noção nítida de que a urbanização de uma cidade, em pleno desenvolvimento, precisa obedecer a uma orientação superior, dentro de um plano geral.<sup>220</sup>

A promoção de transformações urbanas, consideradas indispensáveis, demandava recursos vultosos. Por isso, um empréstimo era vital para dar andamento a obras relevantes, como, por exemplo, visando à melhoria da infraestrutura básica. Em 1938, ainda nos primeiros meses de governo, Loureiro da Silva buscou um empréstimo junto ao governo federal com o objetivo de executar um “vasto plano de remodelação e saneamento de Porto Alegre”<sup>221</sup>. Na remodelação pretendida por Loureiro da Silva incluíam-se a elaboração de um plano diretor para a cidade e a execução de diversas obras, vinculadas especialmente ao sistema viário e ao saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário).

O urbanismo, neste contexto, era associado a dois pontos de vista: (I) a elaboração de um ‘plano diretor’, orientador do desenvolvimento da cidade; e (II) o planejamento e execução de obras viárias.

---

<sup>218</sup> MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRS, Porto Alegre, 1998.p.129

<sup>219</sup> Porto Alegre será uma das mais belas capitais do Brasil e da América. *Correio do Povo*. Porto Alegre. 04 mar.1939.p.3

<sup>220</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Discursos*. Porto Alegre: Editora da Livraria Globo,1942.p.92

<sup>221</sup> Sobre o empréstimo ver *Correio do Povo*, 11 ago. 1938, p.3.



Falava-se em plano diretor, mas também em um plano geral para a cidade, plano global, plano de urbanização, plano diretor definitivo. Esse plano 'definitivo' e legalmente instituído era uma reivindicação antiga – havia atravessado os governos de Octavio Rocha (1924-1928) e Alberto Bins (1928-1937). A necessária elaboração de um plano 'definitivo', nos anos 1930, “seria continuamente lembrada de maneira mais ou menos incisiva, seja por técnicos, seja pela imprensa ou comentaristas locais”<sup>222</sup>. Assim, era entendido o plano geral que daria o suporte ao “estabelecimento de um controle e a regulação sobre o crescimento urbano”<sup>223</sup>, de maneira que “englobasse não somente a solução racional dos problemas imediatos e mediatos, como, também, uma previsão total do desenvolvimento urbano dentro dos limites determinados do tempo”<sup>224</sup>.

Após vários meses de negociação junto à Caixa Econômica Federal, a Prefeitura de Porto Alegre obtém um empréstimo, conforme veiculado na imprensa local (Fig. 8).



Figura 8: Concedido empréstimo à Prefeitura de Porto Alegre (1938). FONTE: *Correio do Povo*, 04 ago. 1938, p.16.

Nessa mesma ocasião, em sua passagem pelo Rio de Janeiro, o prefeito Loureiro da Silva convida Arnaldo Gladosch para elaborar o Plano Diretor de Porto Alegre. Em agosto de 1938, Gladosch atende ao convite do prefeito e vem à capital gaúcha para realizar os primeiros levantamentos necessários para a elaboração de sua proposta. Em setembro, ele

<sup>222</sup> MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRS, Porto Alegre, 1998.p.127

<sup>223</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.17

<sup>224</sup> Ibid.p.17

entrega ao prefeito um relatório com a avaliação dos problemas e das propostas de 'remodelação' de Porto Alegre. Em novembro, Loureiro da Silva convoca uma reunião para encaminhar sua proposta de criação de uma comissão ou conselho que iria acompanhar a elaboração do plano – não havia, naquele momento, uma definição clara sobre o tipo de estrutura a ser criada. O objetivo da reunião era “tratar do plano de urbanização com os representantes das classes conservadoras e produtoras e entidades técnicas e sociais porto-alegrenses sobre o grande plano de urbanização da cidade, a ser executado e que virá colocar a metrópole rio-grandense em situação de especial destaque no país”<sup>225</sup>.

A criação do Conselho do Plano Diretor, como foi enfim denominado, foi aprovada nessa reunião, com a participação de representantes de diversos órgãos públicos e entidades da sociedade, como se observa na lista dos presentes: Alberto Oliveira (Associação Comercial); Salvador Longo e Theophilo R. Braga (Associação Comercial dos Varejistas); Caleb Leal Marques (Centro de Indústria Fabril); Agnelo Pereira da Silva (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem); Ivo Wolf (Sociedade de Engenharia); Leopoldo Gaelser (Sindicato dos Lojistas); Francisco Medeiros de Albuquerque, Alberto de Souza Gomes, Arthur Camello e Paulino Gonçalves (Associação dos Proprietários de Imóveis); R. H. Rawlings e Oscar Pereira (Companhia Telefônica Rio-Grandense); Geraldo Snell (Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul); Affonso Soares (Caixa Econômica Federal); Henrique Maia (Associação Rio-grandense de Imprensa); Paulo de Aragão Bozano e Alvaro Pitta Pinheiro (Diretoria de Obras e Viação da Prefeitura); Ernesto Lassance, Pedro Drugg e Gilberto Moraes (Contabilidade da Prefeitura); Conrado Ferrari (Diretoria Geral da Fazenda Municipal), Germano Petersen Jr., João de Deus Vaz da Silva, Ivo Barbedo e outras pessoas convidadas pelo prefeito Loureiro da Silva.

Na ocasião em que aconteceu essa reunião, a contratação de Gladosch já estava decidida. Sua concretização, porém, somente ocorreu no dia 21 dezembro de 1938, com a presença de Loureiro da Silva, do diretor de Obras e Viação, engenheiro Paulo de Aragão Bozano, e do secretário da municipalidade, Cincinato Brandão.

Para Loureiro da Silva, a formalização do contrato com Gladosch e a elaboração do plano de remodelação da cidade tinham um significado muito importante: “Sinto-me feliz em poder concretizar esta aspiração de incalculáveis benefícios futuros para a cidade. É uma obra de grande vulto a que se vai fazer. Nela vão colaborar técnicos de todas as

---

<sup>225</sup> A cooperação geral para uma grande obra. *Correio do Povo*. Porto Alegre, p.7, 17 nov.1938.

especialidades”<sup>226</sup>. Manifestando seu desejo que a elaboração do Plano tivesse uma atuação ampla dos engenheiros da DGOV da Prefeitura<sup>227</sup> e de outros setores vinculados à área técnica municipal, Loureiro da Silva os convida a integrar o Conselho do Plano Diretor. Ao final da cerimônia de assinatura do contrato, o prefeito, mais uma vez, se dirige aos presentes pedindo o empenho de todos: “Espero a colaboração leal do povo de Porto Alegre, nesta obra ingente, e que vai demandar esforço e sacrifício de toda a sorte ao governo do município”<sup>228</sup>.

Para o prefeito, o Conselho do Plano Diretor deveria cumprir um papel importante na ampliação do debate sobre a cidade. Para atender esse objetivo, na sua formação foi definida a participação de certos setores da sociedade de Porto Alegre, a fim de acompanhar o trabalho a ser desenvolvido por Gladosch, com a prerrogativa de aprovação do seu conteúdo. Essa prerrogativa foi destacada pelo próprio Loureiro da Silva: “à proporção que for aprontando o seu plano, irá submetendo-o ao conselho [...], para a necessária aprovação”<sup>229</sup>. Importante destacar que a submissão ao Conselho era uma exigência contratual; contudo, na prática, o Conselho não teve atuação com caráter decisório. De fato, naquele momento, não havia ainda uma definição clara sobre a atuação do Conselho. Mas, o contrário se poderia afirmar com relação à sua composição: Loureiro da Silva, na própria reunião de criação do Conselho, disse já saber o “nome da maioria dos membros da comissão julgadora do plano”<sup>230</sup>, posteriormente denominado Conselho do Plano Diretor. Loureiro da Silva também deixou claro que a escolha dos membros do Conselho era de sua exclusiva competência.

---

<sup>226</sup> A urbanização de Porto Alegre. Assignado o contracto para a execução das obras. *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.p.3

<sup>227</sup> Há uma referência à equipe de engenheiros que trabalharia com Gladosch no jornal *Correio do Povo*, de 22 de dezembro de 1938, p. 3, em matéria redigida por ocasião da assinatura do contrato entre a Prefeitura e Gladosch: Paulo de Aragão Bozano, Antonio Klinger Filho, Alfredo Wiltgen, Sylvio Brum e Ubatuba de Farias – chama a atenção o fato de não constar nesta lista o nome do engenheiro Edvaldo Pereira Paiva.

<sup>228</sup> A urbanização... *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.p.3

<sup>229</sup> A urbanização... *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.p.3

<sup>230</sup> Os nomes então anunciados pelo prefeito foram os seguintes: Alberto de Oliveira, da Associação Comercial; Manoel Coelho Parreira, da Viação Férrea; Aurelio Py, da Secretaria de Educação; Martim Gomes, do Sindicato Médico; Clóvis Pestana, do DAER; Ruy Bacellar, da Diretoria de Higiene; Ivo Wolff, da Sociedade de Engenharia.

## 2.5 O urbanismo e o plano diretor para Gladosch

Na primeira reunião do Conselho, realizada em 3 de março de 1939, Loureiro da Silva faz a apresentação de Gladosch, ressaltando o seu vínculo com o arquiteto francês Alfred Agache.

(...) Dr. Arnaldo Gladosch foi companheiro assistente do professor Agache, nome vastamente conhecido em todo país, principalmente pelas obras de remodelação que planejou no Rio de Janeiro. E, em concurso realizado na Espanha, o seu projeto para a construção do porto de Barcelona obteve o terceiro lugar (...) credenciais apresentadas são suficientes para que a Municipalidade e os componentes do Conselho do Plano Diretor desta capital o aceitem com o carinho que merece.<sup>231</sup>

Agache atribuía a si a paternidade da palavra urbanismo, como ele mesmo referiu no texto do Plano Cidade do Rio de Janeiro<sup>232</sup>, termo por ele assim definido: “o estudo metódico dos fatos a que a cidade está subordinada, da procura das causas que a criaram e, por conseguinte, de um trabalho de análise. É preciso ainda que, de posse das conclusões, ele imagine um estudo de síntese elucidativo do futuro da cidade”<sup>233</sup>. Destaca-se, também, na sua concepção, o urbanismo compreendido como denominação da ciência e da arte: “Tudo isso exige observações científicas. Mas, se o urbanismo é uma ciência, é também uma arte”<sup>234</sup>. De acordo com Agache<sup>235</sup>, ao urbanista cabe “interpretar as observações científicas” e definir “as necessidades técnicas, em um conjunto de harmonia e de beleza”, sendo que para isso se “exige preceitos diversos: regulamentos de construção, de circulação e de higiene”.

Na visão de Agache a elaboração de um bom plano exigia do urbanista,

(...) antes de tudo, tomar conhecimento da história e da geografia do lugar no seu passado, interpretar as estatísticas para a previsão do futuro, e traçar com esses dados um programa de estudo. Em seguida, desenhará o ‘primeiro esboço’, no qual estudará todas as reformas e criações exigidas pela estética e higiene modernas. Ao ‘esboço’ sucederá o ‘anteprojeto’ onde todas as sugestões de reformas e criações, previamente verificadas ‘in loco’, serão reunidas num

---

<sup>231</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.125

<sup>232</sup> De acordo com Agache: “Este vocábulo: urbanismo, do qual fui o pai/padrinho, em 1912, quando fundei a Sociedade Francesa dos Urbanistas”. Reproduzido de AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro*. Relatório. Rio de Janeiro, 1930. Original em francês. Tradução de Francesca de Souza. p. 6.

<sup>233</sup> AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro*. Relatório. Tradução de Francesca de Souza. Rio de Janeiro. 1930.p.9

<sup>234</sup> Ibid.p.9

<sup>235</sup> Ibid.p.9

programa geral, ao qual sucederá o 'projeto definitivo. (...) O Plano da Cidade como uma composição sintética.<sup>236</sup>

Seguindo a mesma linha de pensamento, Gladosch<sup>237</sup> define o urbanismo “como um termo técnico do domínio da ciência, que se ocupa com a conformação do espaço e com a economia dos núcleos de acumulação de habitações humanas”<sup>238</sup>. O urbanismo, como “ciência de construir cidades”, tinha como objetivo “estabelecer uma unidade econômica, social e cultural elevada para aglomerações humanas”, de modo a alcançar o bem-estar público. Isto posto, a missão mais nobre do urbanismo moderno seria a libertação da população humana da miséria – “a gente pobre” – tornando-a novamente capacitada para o trabalho<sup>239</sup>. Compreendido como uma ciência aplicada na construção de cidades, o urbanismo apoiava-se em conhecimento e métodos de análise racionais, “bases seguras, que só os algarismos oferecem”<sup>240</sup>. Gladosch acreditava que, com base nessas informações, a administração pública estaria

[...] habilitada a estudar a situação verdadeira das manifestações de vida no organismo da cidade e preparar o caminho, não só para novos empreendimentos municipais; reformas e alterações urbanísticas, de acordo com as necessidades reais, como também orientar as suas finanças com dados concretos, enfim, - organizar um programa administrativo racional e de valor positivo para o progresso da cidade. A Prefeitura de Porto Alegre caminha hoje na vanguarda de uma nova orientação administrativa, abandonando o antigo sistema experimental e empírico, adotando, em seus serviços, métodos calcados em base científica e racional.<sup>241</sup>

Porém, em sua concepção, o urbanismo não era constituído apenas por uma base científica, racional. Para Gladosch, o urbanismo apoiava-se no princípio da exigência de ‘competência artística’. Essa ‘competência artística’ corresponderia, em sua acepção, à associação entre os princípios gerais aplicados à solução de problemas (ciência) às exigências estéticas, “em síntese de um processo criativo que se revela como arte”<sup>242</sup>.

Sob tal perspectiva, na sua primeira apresentação ao Conselho, Gladosch traça um panorama sobre o crescimento das cidades, referindo-se, em particular, à ‘desordenada’ situação urbana de Porto Alegre. Diante dessa realidade desfavorável, apresenta alguns

---

<sup>236</sup> Ibid.p.12

<sup>237</sup> Cf. Exposição de Arnaldo Gladosch realizada na 4ª reunião do Conselho do Plano Diretor, em 23 de agosto de 1939.

<sup>238</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.148

<sup>239</sup> Ibid.p.177

<sup>240</sup> Ibid.p.177

<sup>241</sup> Ibid.p.172

<sup>242</sup> Ibid.p.172

passos considerados necessários à elaboração de uma proposta de plano diretor: “esboçar e delinear uma planta para regularizar a parte central, sanear os arrabaldes e determinar a expansão da cidade de Porto Alegre”, a partir de “bases racionais, sob uma orientação única, a bem dos seus habitantes”<sup>243</sup>.

Essa racionalidade resultaria da produção e avaliação de um conhecimento acumulado sobre a cidade, com o acompanhamento de estudos, de investigações e exames pormenorizados da sua realidade. A partir dessas considerações, para alcançar

“o fim almejado, todas as conclusões nele contidas [plano diretor] deverão provir de um raciocínio puramente objetivo, depois de minucioso estudo do estado atual, dos melhoramentos possíveis e desenvolvimento futuro, tudo repousando sobre bases reais e fundamentais”<sup>244</sup>.

Entretanto, um plano diretor deveria estabelecer mais do que diretrizes, teria que ser viável. No entendimento de Gladosch, era necessário “provar com planos estudados em todos os seus detalhes”<sup>245</sup> a sua viabilidade econômica e social e, ainda mais, ser “realizável com despesas relativas aos benefícios que trará à cidade e que sua concretização não venha a constituir a origem de novos problemas e encargos onerosos para o erário público”<sup>246</sup>.

Na relação contratual de Gladosch com a Prefeitura foi estabelecida a elaboração de diversos projetos relativos ao saneamento e à expansão da cidade; orientação e regularização do traçado das vias de comunicação; distribuição dos espaços livres e ampliação do porto. Como exigência do contrato, reproduzido no documento “Um plano de urbanização”<sup>247</sup>, seu trabalho deveria ser apresentado por meio de documentação cartográfica específica, e seria acompanhado e apreciado pelo Conselho do Plano Diretor. Em sua cláusula 3ª, o contrato lista os documentos a serem submetidos ao Conselho do Plano Diretor, relativos ao anteprojeto e ao projeto definitivo, ou seja: (I) Plano Geral do Município, escala 1:10.000; (II) Plano Diretor da cidade, incluído o porto, nas escalas 1:2.000 e 1:1.000, com a integração das seguintes partes, em separado, todos na escala 1:10.000: a) zoneamento; b) traçado geral e cálculo da rede de esgotos; c) traçado geral e cálculo da rede de galerias pluviais; d) traçado geral e cálculo da rede de água potável; e) distribuição de espaços livres públicos; f) traçado das linhas de bondes; e, g) seção

---

<sup>243</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.172

<sup>244</sup> Ibid.p.172

<sup>245</sup> Ibid.p.172

<sup>246</sup> Ibid.p.149

<sup>247</sup> Ibid.1943.

detalhada das principais vias de comunicação, praças e estudos de sua arborização e gabarito das edificações.

Segundo o Contrato, em sua cláusula 8ª, como produto final, Gladosch deveria apresentar um “Relatório completo, detalhado, justificando as razões de ser das sugestões apresentadas, demonstrando as soluções propostas no Plano Diretor e nas plantas complementares, bem como um anteprojeto de legislação relativo à execução do Plano Diretor”<sup>248</sup>.

A partir de 1939, Gladosch, com a colaboração dos técnicos da Prefeitura, desenvolveu uma série de estudos e propostas urbanísticas para Porto Alegre. Na sua perspectiva, para a elaboração de um plano, como já citado, era fundamental a implementação de estudos minuciosos da realidade para promover os melhoramentos necessários para o desenvolvimento futuro da cidade. Com este intuito, foram resgatados estudos anteriores, a exemplo do Plano Geral de Melhoramentos (1914) e dos trabalhos de Ubatuba de Faria e Paiva apresentados na Exposição de Urbanismo (1936-1938).

A criação de uma equipe local foi necessária, uma vez que Gladosch residia no Rio de Janeiro. Sobre a relação estabelecida entre Gladosch e os técnicos municipais, chama atenção uma notícia publicada pelo *Correio do Povo*<sup>249</sup>: “(...) ficarão trabalhando junto ao escritório que o urbanista Gladosch mantém nesta capital, os seguintes engenheiros da prefeitura: Paulo de Aragão Bozano, Antonio Klinger Filho, Alfredo Wiltgen, Sylvio Brum e Ubatuba de Faria”. Esses técnicos, entre os quais está o próprio Diretor Geral de Obras e Viação (Paulo de Aragão Bozano), trabalhariam “com” ou “para” Gladosch? Na apresentação do anteprojeto do plano ao Conselho, o urbanista fez um reconhecimento público para com a equipe de engenheiros, reverenciando o trabalho realizado pelas Diretorias Gerais de Obras e Viação e de Saneamento. Assim se referiu Gladosch:

Aproveito a oportunidade para agradecer aos srs. Engenheiros da Prefeitura a valiosa assistência e muito boa vontade que constantemente puseram na colaboração de que é fruto o trabalho que vamos examinar e tão eficientes foram esses elementos primordiais para qualquer trabalho em conjunto que devo dizer, para não fugir à realidade, que os estudos constituem ao invés de um trabalho individual uma produção da Diretoria Geral de Obras e Viação e da Diretoria Geral de Saneamento da Prefeitura de Porto Alegre das quais eu apenas fui o engenheiro coordenador.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.217

<sup>249</sup> A urbanização... *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.p. 3

<sup>250</sup> *Porto Alegre... Correio do Povo*. Porto Alegre. 04 mar.1939.p.9

Essa equipe de engenheiros teria sido responsável por diversos estudos fundamentais na definição de um conjunto de diretrizes básicas do anteprojeto do plano diretor. Diretrizes essas orientadoras da distribuição de espaços viários, com a utilização de radiais e circulares; dos espaços verdes; do sistema de transporte; do saneamento; e de equipamentos voltados à educação e esporte; incluindo ainda, vias férreas e o porto.

Da exposição de Gladosch, na primeira reunião do Conselho, destacam-se aqui os pontos apresentados como sendo indispensáveis para a elaboração de um anteprojeto de Plano: uma rede viária e um sistema de superfícies verdes. Para ele, “a idealização de uma rede de vias de comunicação primárias utilizando, por motivos econômicos, sempre que possível, os traçados das ruas existentes”<sup>251</sup>, seria aquela estabelecida em uma “comunicação lógica entre o centro urbano e as Zonas de Habitação”<sup>252</sup>. E isso deveria ser feito por meio de “um esquema ideal de radiais com as vias circulares”, de forma que fosse criada uma ligação fácil dos diversos centros de moradia entre si, buscando com isso reduzir o número de vias radiais com penetração no centro e dar melhor fluidez ao tráfego a partir da elaboração de um projeto em que seriam observados “apurados critérios”<sup>253</sup>.

Nove avenidas radiais foram projetadas, entre elas a Avenida Farrapos, referida como uma importante artéria pela sua ligação entre o centro e a zona industrial – bairros São João e Navegantes (onde se localizava a maioria das indústrias da capital); a abertura da Avenida Beira-Rio, criando uma conexão do Centro com a zona sul da cidade; o prolongamento da Avenida João Pessoa até a antiga estrada de Mato Grosso (atual Avenida Bento Gonçalves); a abertura da Avenida 10 de Novembro (atual Avenida Salgado Filho), Avenida Protásio Alves. Nos bairros São João e Navegantes, também foi proposto um projeto de saneamento.

A valorização das margens do Guaíba e a criação de mais superfícies verdes também integravam essa proposta, cujo objetivo seria a constituição de um sistema de áreas verdes interligadas e “em proporções adequadas”<sup>254</sup>. Em seu entendimento, a falta desses espaços “constitui um relevante problema higiênico, social”, contudo poderia ser passível de solução “com relativa facilidade, estabelecendo ao mesmo tempo, ao redor da cidade, uma zona admirável para passeios e distração.

---

<sup>251</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.130

<sup>252</sup> Ibid.p.130

<sup>253</sup> Ibid.p.130

<sup>254</sup> Ibid.p.130



É intuito do plano diretor preencher esta lacuna reunindo e ligando estas áreas isoladas, fazendo-as entrar num agrupamento de faixas de jardins ou parques, cuja distribuição no território da cidade se assemelharia ao sistema circulatório de um corpo, findando as ramificações extremas numa cintura de florestas envolvendo a cidade.<sup>255</sup>

O saneamento da Praia de Belas foi proposto como ponto de partida para o estabelecimento de um sistema de faixas verdes ao longo do Guaíba, na direção sul, formando “um grandioso espaço para a construção de um parque, atendendo sempre à exigência de ser acessível para o público e nunca constituir propriedade particular”<sup>256</sup>. Uma segunda proposta, relacionada ao Riacho, a ser canalizado e retificado, formaria, “além de superfícies edificáveis, uma faixa verde ideal que, partindo da Praia de Belas, se estenderia até o fundo da zona rural, atravessando o eixo de um território edificável, de alto valor futuro”<sup>257</sup>

Nessas proposições, resultantes do trabalho da equipe e apresentadas por Gladosch ao Conselho, podem ser visualizados elementos do trabalho *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre* (1938), de Ubatuba de Faria e Edvaldo de Paiva. No plano viário, é possível identificar, por exemplo, uma relação com a proposta de um *Perímetro de Radiação* feita pelos engenheiros municipais – um sistema radial-perimetral de vias de comunicação, para onde convergiriam todas as grandes radiais, desconcentrando a área central e garantindo maior fluidez do tráfego. O sistema de áreas verdes também foi objeto daquele estudo, com a apresentação de capítulos específicos compreendendo os espaços livres e a canalização do Riacho, mais uma evidência de que existia um compartilhamento de ideias entre os dois engenheiros e Gladosch.

Em continuidade às discussões sobre a cidade, na quinta reunião do Conselho, em 05 de dezembro de 1939, Gladosch trata de um novo tema, o zoneamento – aqui entendido como uma abordagem técnica do parcelamento do solo e da divisão de bairros pela setorialização de funções e atividades, que se tornaria “um instrumento privilegiado de planejamento e inseparável do plano”<sup>258</sup>. Para Gladosch

Uma cidade é um organismo vivo e as suas manifestações de vitalidade, cada uma diferente e de variada intensidade, tem suas raízes nas propriedades

---

<sup>255</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.131

<sup>256</sup> Ibid.p.131

<sup>257</sup> Ibid.p.131

<sup>258</sup> FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.p.32

imobiliárias e os seus efeitos repercutem com maior força na vizinhança imediata de cada imóvel, como também se podem sentir em toda cidade.<sup>259</sup>

Entende o urbanista que para

(...) um saneamento real e completo de uma cidade não basta que se estabeleça somente um plano diretor, no qual se encontrem traçadas e delimitadas as superfícies destinadas às construções, mas, sim, é preciso que dispensemos também a nossa melhor atenção à conformação destas superfícies, ao modo de seu emprego e ao grau de sua utilização.<sup>260</sup>

O zoneamento seria o instrumento responsável por estabelecer uma classificação das atividades mantidas nas propriedades imobiliárias em conformidade com uma distribuição coordenada no território da cidade.

O trabalho de Gladosch (Fig. 9, p.114) resulta na definição de quatro estudos: normas gerais, constantes de uma planta que incluía as áreas de expansão da cidade, um estudo para o núcleo central, um anteprojeto do Plano Diretor, e um quarto estudo detalhando a reforma viária nas zonas próximas ao centro urbano.

Após um ano de trabalho, partes dele são apresentadas pela equipe. A primeira, um Anteprojeto ou primeiro esboço, com uma planta demonstrativa das normas ideais e das bases gerais para a organização de um Plano Diretor, incluindo uma proposta de expansão da cidade. O segundo estudo abrangia apenas a área central, propondo a ligação a seco para a travessia do Rio Guaíba, um projeto de novos aterros e reforço do sistema de vias de ligação entre as vias radiais, à semelhança do Perímetro de Irradiação já proposto por Ubatuba de Faria e Pereira Paiva, em 1936.

---

<sup>259</sup> Cf. LOUREIRO DA SILVA. 1943.p.158

<sup>260</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.159



**Figura 9:** Plano Gladosch (1938-1943). FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=125](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125)>

Por fim, Gladosch apresenta um anteprojeto abrangendo a parte mais densa da capital, estendendo a proposição aos bairros onde se concentravam as instalações industriais mais importantes e as habitações operárias (São João e Navegantes). Além disso, estudos para algumas áreas especiais da cidade também foram elaborados, como a planta do futuro Hipódromo no bairro Cristal, o projeto de um bairro residencial no aterro do bairro Praia de Belas e propostas de projeto do Centro Cívico da capital, na atual Praça Marechal Deodoro onde já se localizavam os principais edifícios administrativos e culturais, quais sejam, o Palácio do Governo, a Catedral Metropolitana e o Theatro São Pedro.

A discussão do Plano Gladosch ocorre na gestão de Loureiro da Silva (1937-1943) e avança por dois outros governos, dos prefeitos Antônio Brochado da Rocha (1943-1945) e Clóvis Pestana (1945). No governo de Antônio Brochado da Rocha, uma comissão é formada por integrantes do Conselho para analisar a proposta de Gladosch que, posteriormente, apresentou um parecer, aprovado pelo pleno do Conselho.

## 2.6 O Conselho do Plano Diretor

Como já foi indicado, a primeira reunião do Conselho do Plano Diretor acontece em 3 de março de 1939 e é presidida pelo prefeito Loureiro da Silva. Entre os presentes, diversos representantes de entidades públicas federal, estadual e privadas<sup>261</sup>, além de integrantes da estrutura técnica da Prefeitura. Estes comporiam a equipe da Prefeitura que daria suporte à elaboração do Plano: Paulo de Aragão Bozano, diretor-geral de Obras e Viação, e os engenheiros Ubatuba de Farias, Edvaldo Pereira Paiva, Germano Petersen Filho, Osvaldo Coufal, Ernesto Lassance, Antônio Klinger Filho, Sílvio Brum, Márcio Cúrio Duarte, Sílvio Barbosa e Horta Barbosa.

Nessa primeira reunião do Conselho, Loureiro da Silva (1943), em diversos trechos de sua apresentação ressalta a importância da colaboração das instituições e pessoas presentes:

Sinto-me feliz, meus senhores, em poder contar com a colaboração de homens de expressão e de responsabilidade na cidade de Porto Alegre, para levar uma obra, como esta, ingente e notável, ao seu verdadeiro limite e ao seu bom termo”, enfatizando que “a obra de expansão e desenvolvimento não seja obra pessoal e parcial, mas que conte com a colaboração de todos os homens que convivem, têm inteligência, cultura, e amem a sua cidade.”<sup>262</sup>

O discurso em defesa a uma autoria compartilhada do Plano Diretor com a sociedade aparece, mais uma vez, quando Loureiro da Silva afirma que “a remodelação de uma cidade não pode estar adstrita à orientação única de um só homem”<sup>263</sup>.

Além disso, sob a ótica de Loureiro da Silva, na medida em que “há interesses em choque e há orientações diferentes”, o Conselho seria o seu balizador na tomada de decisões para orientar o desenvolvimento da capital. Nessa perspectiva, “à proporção que o

---

<sup>261</sup> Antônio de Siqueira e Pedro Paulo Scheunemann, pela Secretaria de Obras Públicas do Estado; Carlos J. Müller, pela Associação Comercial Varejistas de Porto Alegre; Henrique Maia, pela Associação Rio-grandense de Imprensa; Fernando de Freitas e Castro, pela Faculdade de Medicina de Porto Alegre; Basil Sefton; pelo Rotary Club de Porto Alegre; Alberto S. Oliveira, pela Associação Comercial de Porto Alegre; Clóvis Pestana, pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem; Paulino Gonçalves, pela Associação dos Proprietários de Imóveis; João Ferlini, pela Escola de Engenharia da Universidade de Porto Alegre; Manoel Coelho Parreira, pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul; Ivo Wolff, pela Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul; Rui Honório Bacelar, pelo Departamento Estadual de Saúde; Martim Gomes, pela Sociedade de Medicina de Porto Alegre; Aurélio Pi, pela Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde Pública; Adão Bueno de Araújo, pela Inspeção Federal das Estradas; José Brochado da Rocha, pela 3ª Região Militar e Caleb Leal Marques, pelo Centro da Indústria Fabril. Além desses, também participaram João de Deus Vaz da Silva, Arlindo Ramos, Alcides Gonzaga e Afonso Soares, cujos nomes não vêm acompanhados de referências sobre suas representações.

<sup>262</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.126

<sup>263</sup> *Ibid*.p.126

plano de urbanização da cidade for elaborado e desenvolvido”, o Conselho assumiria o papel de “um tribunal, para o qual apelarei nas horas difíceis da minha administração, no que concerne ao bem-estar da coletividade porto-alegrense”<sup>264</sup>.

É importante perceber que o Conselho era um espaço político, sobre o qual Loureiro da Silva depositou grandes expectativas para construção de sua imagem de dirigente político dinâmico e modernizador. Além disso, a elaboração do plano era considerado por ele como uma oportunidade de “dar forma ao sonho de todos os técnicos desta capital: organizar um plano diretor para a cidade, justamente no momento em que atinge o ponto próprio à sua efetivação”<sup>265</sup>. Ressalta-se também que “todos os problemas ligados à cidade deverão ser estudados pela Prefeitura e pelo Conselho do Plano Diretor”<sup>266</sup>, sugerindo que este, a partir de então, se constituiria em um espaço importante e privilegiado de discussão sobre a cidade.

O Conselho foi conduzido diretamente pelo prefeito Loureiro da Silva, que participou de todas as suas reuniões enquanto esteve à frente do governo. O Conselho se manteve em atividade ainda durante os dois governos posteriores e, ao todo, realizou 15 reuniões (Quadro 3).

**QUADRO 3. REUNIÕES DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR (1939 – 1945).**

|                 |              |                                   |
|-----------------|--------------|-----------------------------------|
| 1 <sup>a</sup>  | 03 mar. 1939 | Governo José Loureiro da Silva    |
| 2 <sup>a</sup>  | 19 mai. 1939 |                                   |
| 3 <sup>a</sup>  | 06 jun. 1939 |                                   |
| 4 <sup>a</sup>  | 23 ago. 1939 |                                   |
| 5 <sup>a</sup>  | 05 dez. 1939 |                                   |
| 6 <sup>a</sup>  | 15 mar. 1940 |                                   |
| 7 <sup>a</sup>  | 02 jul. 1940 |                                   |
| 8 <sup>a</sup>  | 22 nov. 1940 |                                   |
| 9 <sup>a</sup>  | 17 abr. 1941 |                                   |
| 10 <sup>a</sup> | 21 out. 1942 |                                   |
| 11 <sup>a</sup> | 09 dez. 1943 | Governo Antônio Brochado da Rocha |
| 12 <sup>a</sup> | 20 jan. 1944 |                                   |
| 13 <sup>a</sup> | 20 ago. 1945 |                                   |
| 14 <sup>a</sup> | 19 abr. 1945 | Governo Clóvis Pestana            |
| 15 <sup>a</sup> | 28 set. 1945 |                                   |

FONTE: Boletim Municipal. Atas do Conselho do Plano Diretor. Período 1939-1945.

<sup>264</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.126

<sup>265</sup> Ibid.p.126

<sup>266</sup> Ibid.p.126

Embora a criação do Conselho se apresentasse como novidade, a representação da sociedade era bastante restrita às ‘figuras exponenciais’ da cidade, escolhidas pelo próprio Prefeito, limitando e muito a participação da ampla maioria da população.

Sob uma perspectiva atual, as considerações sobre a criação do Conselho não são unânimes. Alguns autores acreditam que esta foi “talvez a medida mais inovadora da época”<sup>267</sup>. Em uma visão mais ponderada, Almeida<sup>268</sup> avalia assim, “Ainda que tivesse suas funções contestadas, especialmente após o término da gestão de Loureiro, [...], a experiência desse Conselho permaneceu como indicativo de que esse poderia ser um espaço de debate permanente sobre a cidade e seu urbanismo”. Já Machado<sup>269</sup> mostra-se bastante crítica: “a cidade é pensada de cima para baixo, de forma cabalmente autoritária, apesar da conotação populista da justificativa de Loureiro da Silva para a constituição do Conselho do Plano Diretor”.

No entanto, observa-se que a abertura de um canal de discussão na elaboração do Plano Gladosch – o Conselho do Plano Diretor – ainda que restrito a certos segmentos da sociedade, em certa medida, contribuiu para mostrar a necessidade de se ter um órgão específico estruturado para tratar das questões urbanísticas relacionadas, especialmente à regulação do uso do solo. Porém, mais importante que o Conselho, o trabalho dos técnicos municipais teve um peso maior na continuidade da estruturação de um setor de urbanismo-planejamento urbano na Prefeitura de Porto Alegre.

Maria Soares de Almeida<sup>270</sup> considera que três medidas tomadas por Loureiro da Silva teriam sido fundamentais para alicerçar “uma nova forma de atuação na produção do conhecimento sobre a cidade e o urbanismo”.

[...] a primeira, a contratação desse especialista [Gladosch] de fora para elaborar um novo Plano Diretor para a cidade; a segunda, a criação do Conselho do Plano Diretor, órgão ligado diretamente ao prefeito, mas não integrante da estrutura administrativa municipal – foi constituído para servir de fórum de debates sobre os problemas da cidade, mas de fato se tornou a vitrine para a divulgação do Plano Gladosch, como ficou conhecido o trabalho desenvolvido pelo urbanista; e a terceira, o aperfeiçoamento do corpo técnico local, que se efetivou pela escolha de Edvaldo Pereira Paiva para realizar um curso no exterior, como forma adequada

---

<sup>267</sup> SALENGUE; MARQUES, 1993, p. 157

<sup>268</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.60

<sup>269</sup> MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRS, Porto Alegre, 1998.p.132

<sup>270</sup> Cf.ALMEIDA. 2004. P.59

de dar continuidade à elaboração do Plano Diretor Definitivo para a capital, após o afastamento de Gladosch da cena local.<sup>271</sup>

É importante destacar que Gladosch tinha no Conselho um espaço de difusão de sua concepção do urbanismo. A sua participação no Conselho era para ele uma “oportunidade para propagar as idéias básicas do urbanismo”<sup>272</sup>, cuja abrangência deveria ir além do embelezamento da cidade, incluindo o saneamento geral, tanto do ponto de vista higiênico e técnico, assim como socioeconômico. Nesta concepção, distingue-se a ideia de uma cidade eficiente, ordenada e controlada em seu crescimento e no uso dos serviços públicos.

## 2.7 Da Seção de Expediente Urbano à Subdiretoria Geral de Urbanismo

No final de 1940, frente as dificuldades encontradas para dar seguimento aos trabalhos de Gladosch, por este residir no Rio de Janeiro e também porque suas propostas se mostraram de difícil implementação, Loureiro da Silva considera a possibilidade de um de seus engenheiros realizar uma especialização na área do urbanismo-planejamento urbano. Sua escolha foi pelo engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, um dos poucos entre eles com certa experiência neste campo. Ao aceitar a indicação, Paiva decide fazer um curso de Urbanismo, na Faculdade de Arquitetura de Montevideú<sup>273</sup>.

Quando Paiva finaliza seu curso e retorna a Porto Alegre, “carregado de notas, livros e mapas”<sup>274</sup>, como ele próprio descreveu, apresenta ao prefeito um plano de trabalho, como parte do compromisso assumido de prestar serviços à Prefeitura relativos à sua especialidade durante 10 anos.

Este plano de trabalho deveria avançar no sentido de constituir um setor específico de urbanismo e dar andamento a elaboração do Plano Diretor. De acordo com Paiva<sup>275</sup>, o plano de trabalho foi aprovado pelo Prefeito, e, consistia dos seguintes pontos: (I) criação de uma divisão de urbanismo; (II) levantamento dos dados e preparação do “Expediente

---

<sup>271</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004. p.59

<sup>272</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.p.148

<sup>273</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.p.60

<sup>274</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. Autobiografia. In *Edvaldo Pereira Paiva: um urbanista*. Porto Alegre: UFRGS/IABRS, 1985.p.14

<sup>275</sup> Cf. PAIVA. 1985

Urbano de Porto Alegre; (III) organização de um Pré-Plano Diretor; (IV) organização do Trabalho Definitivo; (V) elaboração das Leis respectivas do Zoneamento e elaboração de um novo Código de Obras.

No dia 25 de abril de 1942, apoiado neste plano de Paiva, Loureiro da Silva publica o Decreto Nº 279, estabelecendo normas para a execução do Expediente Urbano. Nas considerações introdutórias do Decreto são ressaltados os seguintes pressupostos:

- O atual Plano Diretor é na realidade um pré-plano, uma orientação geral feita com base no conhecimento de dados já existentes, mas incompletos e não sistematizados.
- A necessidade de organizar, dentro dos princípios da moderna ciência urbanística, um serviço de informações, tecnicamente designado por Expediente Urbano, para levar à prática o citado pré-plano, traçando-se então o Plano Diretor definitivo, o qual deverá abranger todos os aspectos da vida cidade, e não só desta como da região econômica a ela ligada, e enquadrar a evolução de Porto Alegre, para o futuro previsível, dentro de normas racionais.
- A necessidade urgente de passar à execução desse trabalho.
- No presente exercício esta Administração não pode criar verbas adicionais.

É interessante observar a designação *pré-plano* nos dois documentos. Aqui se poderia especular sobre a inexistência de um Plano Diretor, ou melhor, uma indicação de que o trabalho desenvolvido anteriormente não teria sido concluído, isto em clara referência ao Plano Gladosch<sup>276</sup>.

Voltando ao Decreto Nº.279, foi determinado que a DGOV, por intermédio de uma seção de Expediente Urbano, seria a responsável pelos encaminhamentos necessários à organização do Expediente Urbano de Porto Alegre, com a finalidade de preparar o Plano Diretor definitivo. Edvaldo Pereira Paiva, nomeado chefe da Seção, foi incumbido da organização e preparação do Expediente Urbano. O trabalho concluído resultou em uma publicação com um conjunto de informações, dados e gráficos. Segundo Paiva, este documento tinha dois propósitos fundamentais: o primeiro, “demonstrar aos círculos interessados, de todo o país, como a atual administração de nossa cidade se interessa pelo

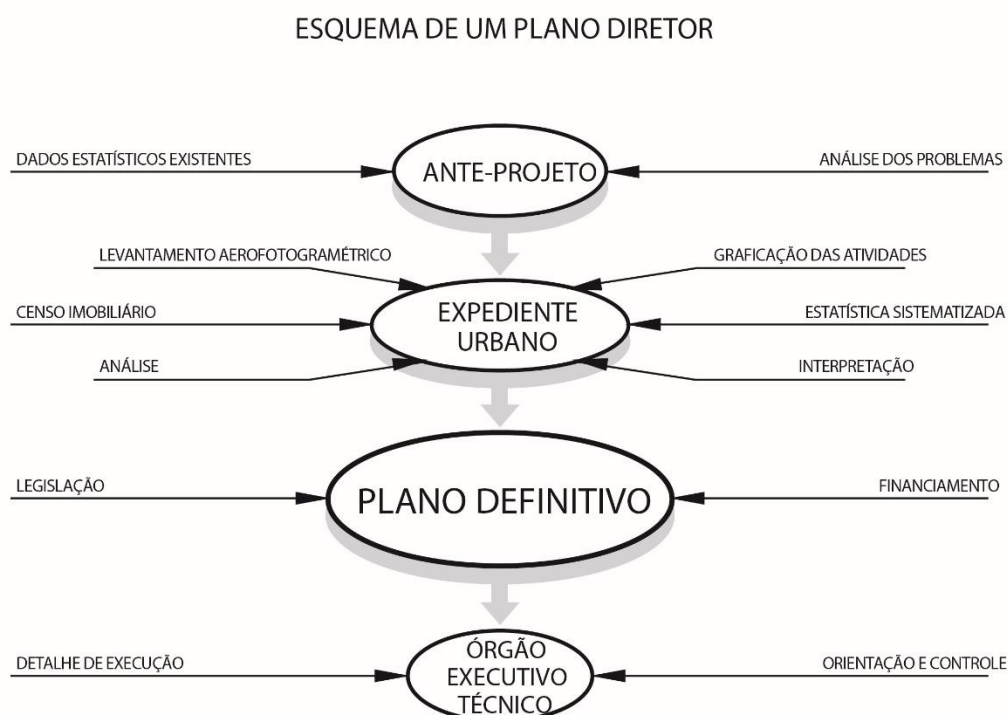
---

<sup>276</sup> A noção de ‘plano diretor’, posteriormente, causaria acirrada polêmica, pautada não só por aspectos técnico-conceituais, mas também por divergências políticas. O tema será tratado no próximo capítulo.



problema urbanístico e como procura resolver dentro dos princípios científicos, e, segundo, colaborar com os meios técnicos brasileiros apresentando a nossa orientação e os resultados”<sup>277</sup>. Uma série de autores é citada por Paiva como referência na construção do método, entre eles, Raymond Unwin, Leon Jaussely, Tomas Adams (conhecido pela coordenação do Survey of New York and Its Environs, origem do Regional Plan New York and Its Environs). Além desses, Paiva destaca o trabalho realizado por um grupo de técnicos urbanistas uruguaios, sob a direção de seu professor, Maurício Gravotto, que por ele foi adotado “com pequenas variações” na elaboração do Expediente Urbano de Porto Alegre<sup>278</sup>.

O Expediente Urbano apresentado foi dividido em duas partes, sintetizado por duas palavras: “o Passado e o Presente”. Na primeira, a Tese, foi estudado a origem e evolução do fenômeno urbano e, na segunda, a Antítese, uma análise do “estado atual, com suas contradições internas em pleno desenvolvimento”<sup>279</sup>. Com esse documento, Paiva pretendia criar um “guia para o urbanista como preparatório ao estudo de seu Plano definitivo (Fig. 10), o qual a transformará num organismo racionalmente ordenado e construído de acordo –



**Figura 10:** Esquema de um plano diretor por Edvaldo Pereira Paiva. FONTE: LOUREIRO DA SILVA, 1943.

<sup>277</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1942.p.5

<sup>278</sup> Ibid.p.5

<sup>279</sup> Ibid.p.6

com os princípios artísticos, em suma – ‘um instrumento de viver coletivo – simples, prático e belo’<sup>280</sup>.

Em 1943, Loureiro da Silva deixa o governo municipal - Antônio Brochado da Rocha assume o seu posto. Este foi um momento de mudanças na estrutura e nos quadros da área técnica da Prefeitura, com a constituição de nova equipe. Edvaldo Paiva deixa de ser o chefe da Seção de Expediente.

Brochado da Rocha assume o governo municipal manifestando sua pretensão em manter os trabalhos de elaboração do Plano Diretor com a participação do Conselho. No dia 9 de dezembro, em sua primeira reunião do Conselho como prefeito, ao saudar seus membros, reforça seu apoio aos trabalhos desenvolvidos, dizendo que: “aplaudia, sem reservas, a instituição de um grande Conselho, através do qual se possa manifestar a opinião pública da cidade”<sup>281</sup>. Brochado da Rocha ressalta ainda que “têm assento nele [Conselho] expressões da nossa cultura, de todas as forças locais organizadas, da economia, das finanças, das entidades públicas, das classes liberais, das forças armadas, e que nada faria sem o seu beneplácito”<sup>282</sup>. O Plano Diretor, conforme suas palavras, seria “obra de previsão e largo descortino político que vai ligar as administrações atuais ao futuro remoto da capital do estado, como um roteiro traçado sob os moldes dos mais avançados princípios do urbanismo”<sup>283</sup>. Ainda de acordo com o novo prefeito, o Plano Diretor seria “um simples roteiro, de orientação geral, que deve presidir ao desenvolvimento da cidade. Não tem prazo determinado para sua execução”<sup>284</sup>. E, seguindo, mostra uma visão bastante pragmática de utilização do Plano Diretor, ao afirmar que “cada administrador separa do plano geral, aquilo que pretende executar tendo em vista um período razoável e as possibilidades financeiras do município. (...) Tudo mais continua em estado potencial. Mero roteiro, à espera de novas oportunidades para a sua execução”<sup>285</sup>.

Durante a reunião em pauta, Brochado da Rocha diz também que, em vista da

---

<sup>280</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1942.p.7

<sup>281</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p 423.

<sup>282</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p 423.

<sup>283</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p 423.

<sup>284</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p 423.

<sup>285</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p 423.

lentidão na elaboração do anteprojeto do Plano Diretor, surgiram inconvenientes pela falta de conhecimento das linhas definitivas do plano, assim elencadas por ele:

- impedia-se largamente a construção em toda parte que pudesse ser eventualmente atingida pelo plano em estudos;
- impunham-se alinhamentos novos e recuos às construções, mesmo na parte central e mais valorizada da cidade, sem base legal nem critério uniforme;
- aviltava-se o preço da propriedade imobiliária, que não tinha a sua utilização adequada; impedia-se o giro normal dos negócios, gerando desconfiança pública.

Diante desses fatos, Brochado afirma: “já que a municipalidade não pudera evitar essa situação, devia sair dela o mais depressa possível. [...]. Urgia, pois, concluir o plano; dar-lhe existência legal e a maior divulgação; criar, ainda, uma legislação desse plano, para a segurança das relações jurídicas dos que por ele fossem atingidos”<sup>286</sup>. Na verdade, existia aqui uma preocupação com a repercussão dos regramentos sobre os imóveis privados, ainda sem o instituto legal, derivada provavelmente da pressão dos proprietários que se sentiam lesados. Maria Soares de Almeida<sup>287</sup> nos proporciona um melhor entendimento daquele contexto.

Nesse período em que planos e projetos foram sendo implementados sob a vigência das normas não-escrita, trabalhava-se sempre na base da negociação direta entre o poder público e o cidadão. Valia o que preconizavam os planos, o bom senso e a tradição. Valiam também os antigos dispositivos legais sobre a altura das construções em relação à largura das vias, e iam sendo impostos os recuos progressivos e recuos de jardins.<sup>288</sup>

Havia, pois, a necessidade de dar consequência aos trabalhos do plano, situação destacada por Brochado da Rocha: “Mas o Plano Diretor continuará (...) A sua elaboração acelera-se como nunca, dentro dos prazos contratuais; e esperava, até o fim de 1944,

---

<sup>286</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p.424.

<sup>287</sup> Sobre esses dispositivos legais ver: Lei nº 2, de 13 de março de 1893, Código de Posturas Municipais sobre construções; Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, Regulamento geral de construções; Decreto nº 53, de 10 de maio de 1926, altera o Regulamento geral sobre construções aprovado pelo Ato nº 96; Decreto nº 239, de 17 de dezembro de 1940, Dispõe sobre o número de andares das construções na Avenida Farrapos; Decreto nº 245, de 27 de dezembro de 1940, Estabelece normas sobre as construções nas Avenidas Borges de Medeiros, 10 de Novembro, Rua dos Andradas e sobre a testada dos terrenos arruados.

<sup>288</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.112

decretá-lo e publicá-lo, para conhecimento da população”<sup>289</sup>, enfatizando ainda que a “discussão far-se-á perante o Conselho, de cuja última audiência dependerão sempre as suas decisões”<sup>290</sup>. Na sequência, informa que “para facilitar-lhe o trabalho e prestar-lhe assistência, criará um departamento de urbanismo, que seria dirigido por um engenheiro especialista”<sup>291</sup>. Este órgão, de grande importância e complexidade, teria a função de acompanhar a elaboração do plano, atualizá-lo e fazer os detalhamentos necessários para a sua execução futura. Neste momento, é anunciada a criação da primeira estrutura denominada “de urbanismo” na Prefeitura de Porto Alegre: em 31 de dezembro de 1943, por intermédio do Decreto nº 310, Brochado da Rocha transforma a Seção de Expediente Urbano em Departamento Municipal de Urbanismo, subordinado diretamente ao prefeito, cuja estrutura foi composta pela equipe existente na Seção de Expediente Urbano. Primeiro setor da Prefeitura de Porto Alegre a receber a palavra urbanismo em seu nome, tinha como incumbência centralizar todas as atividades voltadas à realização do Plano Diretor, como estabelecido no art. 3º do Decreto referido:

- I. reunir todo o material e centralizar todos os trabalhos necessários à elaboração do plano diretor de Porto Alegre;
- II. acompanhar, sugerir e cooperar nos trabalhos do plano diretor de urbanização;
- III. dar parecer final sobre o projeto definitivo do plano de Porto Alegre;
- IV. projetar os detalhes do plano diretor e estabelecer e dirigir as etapas de sua execução e adaptação futura;
- V. conhecer e opinar sobre todos os casos de restrições à propriedade que tenham origem no pré-plano atual, no plano diretor e nas etapas de sua execução;
- VI. emitir parecer sobre todos assuntos relacionados com o urbanismo, sempre que solicitado pelo Prefeito.

Desde a publicação do Expediente Urbano, em 1943, vinha ganhando corpo a ideia de criação de um setor específico para tratar da elaboração de um plano diretor e realizar estudos urbanísticos. No entanto, a vida do Departamento Municipal de Urbanismo seria

---

<sup>289</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p.424.

<sup>290</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p.424.

<sup>291</sup> Ver em: Ata da Undécima sessão do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. In Boletim Municipal, de 09 dez. 1943, p.424.

curta. Uma nova reestruturação, decretada pelo prefeito Ivo Wolff (substituto de Brochado da Rocha), acarretaria significativas mudanças para o recém-criado Departamento. Em 26 de dezembro de 1945, Wolff publica os Decretos-lei nº 282 e nº 283, extinguindo, respectivamente, a Diretoria de Cadastro e a IV Seção de Obras e criando a Subdiretoria de Urbanismo da DGOV.

O Departamento, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, é então substituído pela Subdiretoria de Urbanismo. Esta, por sua vez, é subordinada à DGOV, o que provavelmente a enfraqueceu enquanto espaço de poder no interior da máquina administrativa.

A criação desses órgãos, tanto do Departamento de Urbanismo como da Subdiretoria de Urbanismo, de fato não se relaciona a uma reestruturação geral da Prefeitura. Foram mudanças pontuais, a fim de atender a uma situação específica, vinculada sobretudo à elaboração do plano diretor.

A Subdiretoria de Urbanismo, subordinada à DGOV, passa a ter estrutura própria, constituída pelas Diretorias de Cadastro; de Arquitetura; de Planejamento e, de Expediente e Propaganda. Entre as competências da Subdiretoria Geral de Urbanismo<sup>292</sup>, além daquelas referidas às diferentes etapas de elaboração e execução do Plano Diretor, é incluída a organização de uma biblioteca especializada. Assim foram relacionadas tais competências no Decreto:

- I. confeccionar e centralizar todos os estudos, projetos e trabalhos referentes ao Plano Diretor;
- II. estudo das possibilidades econômicas de execução do plano em suas diversas etapas;
- III. orientar sua execução;
- IV. reambulação;
- V. atualização do Plano Diretor;
- VI. dar parecer sobre todos assuntos relacionados com o Plano Diretor;
- VII. estudo e elaboração das leis e regulamentos necessários;
- VIII. exposição permanente dos quadros do expediente urbano, gráficos, painéis,

---

<sup>292</sup> No próprio Decreto-lei nº 283, a denominação da Subdiretoria de Urbanismo é confusa, no corpo do texto também recebe o nome de Subdiretoria Geral de Urbanismo.

maquetes e estudo de detalhe do Plano Diretor;

- IX. organização de uma biblioteca técnica especializada de obras de urbanismo e de um arquivo de dados recolhidos sobre a urbanização de cidades brasileiras e estrangeiras;
- X. publicações.

Na Subdiretoria de Urbanismo emprega-se, pela primeira vez, a palavra *planejamento* (Diretoria de Planejamento), “assinalando uma possibilidade de mudança de postura frente às duas concepções”, diz Almeida<sup>293</sup> a propósito das noções de urbanismo e planejamento urbano – perspectiva que se tornaria mais visível no processo de elaboração do Plano Diretor nos anos 1950.

Essas duas estruturas – Departamento Municipal de Urbanismo e a Subdiretoria (Geral) de Urbanismo – surgem pois como parte dos desdobramentos da experiência de elaboração do Plano Gladosch e do Conselho do Plano Diretor; das novas necessidades da cidade de dar solução aos problemas urbanos, inclusive pela pressão do setor imobiliário que se fortalecia; e também pelo trabalho desenvolvido pelos técnicos da DGOV e de suas reivindicações pela estruturação de um setor específico e permanente para o urbanismo-planejamento urbano na Prefeitura.

## 2.8 Considerações sobre o Capítulo 2

José Loureiro da Silva, ao assumir, interrompe a longa trajetória do Partido Republicano Rio-grandense à frente do governo municipal. Constitui-se em uma nova coalisão de forças políticas em Porto Alegre. Essa mudança leva ao afastamento de toda uma geração, fortemente influenciada pelo ideário positivista, com incidência nas experiências urbanísticas até então praticadas na capital do Rio Grande do Sul, como foi o caso do Plano de Melhoramentos e Embelezamento.

Loureiro da Silva inicia sua gestão durante o Estado Novo, período em que o poder legislativo foi extinto, o que lhe proporcionou amplos poderes para administrar – um governo realizado por meio de decretos, os quais tinham força de lei. Nesse contexto foi implementada uma reforma administrativa seguindo o modelo de administração pública

---

<sup>293</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.62

fortemente centralizador determinado pelo governo federal. Porém, mesmo antes de essa reforma acontecer, Loureiro da Silva criou o Conselho do Plano Diretor e contratou um especialista “de fora”, Arnaldo Gladosch, para elaborar um “plano diretor” para a cidade – definição ainda sujeita a controvérsias, como visto anteriormente.

Na nova estrutura municipal, a DGOV assume novas atribuições vinculadas à limpeza, à eletricidade e ao transporte público. Engenheiros lotados na DGOV, em especial na Diretoria de Topografia e Cadastro (antes denominada ‘de Patrimônio e Cadastro’), foram destacados para dar apoio a Gladosch, formando a equipe responsável pela realização de estudos sobre a cidade.

Loureiro da Silva tinha grandes projetos para o seu governo; o mais ousado era tornar “Porto Alegre a mais bela capital do Brasil e da América”. Foi com esse propósito que ele criou o Conselho do Plano Diretor e contratou Gladosch.

O Plano Diretor, como desejado por Loureiro da Silva, não se concretizou; e o Conselho do Plano Diretor foi extinto em 1945.

No caso do Plano Gladosch, e diferentemente da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento (1912-1914), o Conselho não foi uma criação *ad hoc*, com a constituição de uma equipe especial de profissionais trabalhando na prefeitura: tratava-se de um organismo externo à sua estrutura administrativa, formado por pessoas escolhidas pelo Prefeito e por ele consideradas representativas da sociedade porto-alegrense. Não era um conselho ‘técnico’, nem detinha poder de decisão. Era um ambiente informativo sobre o andamento dos trabalhos e das propostas elaboradas para o Plano e um espaço político de afirmação do prefeito Loureiro da Silva junto aos ‘amigos da cidade’. Uma tentativa de reprodução da experiência norte-americana na constituição de comissões e na contratação e pagamento de especialistas para elaboração do plano diretor<sup>294</sup>.

O prefeito, ao contratar um urbanista como consultor (o especialista ‘de fora’) e ao se utilizar do argumento do ‘notório saber’, o fez de forma autoritária. Além disso, em um primeiro momento, diminuiu a importância dos técnicos da municipalidade que já vinham acumulando conhecimento na área – em diversos momentos Gladosch demonstrou seu reconhecimento público à equipe da prefeitura.

---

<sup>294</sup> LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.

Foram muitas as propostas produzidas por Gladosch (1938-1940) para Porto Alegre. Entretanto, poucas foram implementadas. É importante que se diga que, durante a sua gestão, Loureiro da Silva executou diversas obras, com base em planos e projetos elaborados pelos técnicos locais, muitos dos quais projetados em governos anteriores. Posteriormente, sob a justificativa da necessidade de ter entre seus quadros um ‘técnico especializado em urbanismo’, Loureiro da Silva apoia a ida do engenheiro Edvaldo Pereira Paiva a Montevideú, para fazer um curso. No retorno de Paiva, atendendo à sua sugestão de organizar um setor de urbanismo, o prefeito cria a Seção de Expediente Urbano. Contudo, essa estrutura tinha atribuições bastante restritas: elaborar o Expediente Urbano, um ‘guia para a elaboração do plano diretor definitivo’. Este setor coordenado por Paiva, sob certo ponto de vista, pode ser considerado uma antecipação da primeira estrutura voltada diretamente para o urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre.

Com isso, pode-se concluir que as primeiras estruturas administrativas municipais nomeadamente de urbanismo-planejamento urbano surgiram na capital gaúcha a partir do processo desencadeado pelo prefeito José Loureiro da Silva em 1937. Se, em um primeiro momento, o Conselho do Plano Diretor possuía atribuições de debater o plano, na sequência, ganhou força a constituição de uma estrutura mais permanente, um setor específico para tratar das questões da cidade, que, no entanto, somente teria um reconhecimento maior uma década depois.

Nesse contexto, é importante salientar a falta de clareza conceitual sobre o “pensar a cidade”, o que certamente contribuiu para dificultar a instituição de uma estrutura administrativa de suporte técnico ao urbanismo-planejamento urbano. O urbanismo começa a ser confundido com plano diretor – planejar era ter um plano. Emprega-se ainda, como parte dessa confusão conceitual, uma ampla gama de nomenclaturas para definir o plano – reflexos dessa situação seriam sentidos depois, com o não reconhecimento do Plano Gladosch como “plano diretor”.

Por fim, ainda não houve espaço para a configuração de um lugar institucional ‘forte’ para o urbanismo-planejamento urbano na municipalidade. A criação do Conselho do Plano Diretor e de um Departamento ou Subdiretoria não foi suficiente para a constituição daquele *lugar*. A expectativa criada em torno do Plano Diretor não se efetivou. Todavia, da experiência então acumulada, outras surgiriam, indicando o alargamento do horizonte de expectativas dos técnicos locais no sentido da valorização do urbanismo por parte da municipalidade.





# Capítulo 3

## O Plano Diretor de 1959

Um breve retrospecto do período pós-governo de José Loureiro da Silva (1937-1943) evidencia a ocorrência de sucessivas mudanças no comando do executivo municipal: entre 1943 e 1948, a cidade teve seis governantes nomeados<sup>295</sup>, seguido na sequência pelo prefeito Ildo Meneghetti<sup>296</sup> (também nomeado) cuja gestão foi de 1948 a 1951. Após Meneghetti deixar o cargo, em 1951, seguiram-se dois novos mandatos curtos, de Eliseu Paglioli<sup>297</sup> e José Antônio Aranha<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> Antônio Brochado da Rocha (15 de setembro de 1943 – 14 de maio de 1945); Clóvis Pestana (14 de maio de 1945 – 06 de novembro de 1945); Ivo Wolf (06 de novembro de 1945 – 21 de fevereiro de 1946); Egídio Soares da Costa (21 de fevereiro de 1946 – 19 de novembro de 1946); Conrado Rigel Ferrari (19 de novembro de 1946 – 27 de março de 1947); Gabriel Pedro Moacyr (27 de março de 1947 – 15 de julho de 1948).

<sup>296</sup> Como prefeito nomeado Ildo Meneghetti governou de 15 de julho de 1948 a 1º de fevereiro de 1951. Foi eleito diretamente em 1º de novembro de 1951, apoiado por uma coligação Partido Social Democrático (PSD), Partido Libertador (PL) e União Democrática Nacional (UDN), derrotando o engenheiro Leonel de Moura Brizola, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), governando Porto Alegre no período de 1º de janeiro de 1952 a 03 de julho de 1954, quando deixou a Prefeitura para concorrer às eleições ao governo do estado do Rio Grande do Sul.

<sup>297</sup> Eliseu Paglioli, nomeado ao cargo de prefeito, governou de 01 de fevereiro de 1951 a 17 de novembro de 1951.

No governo de Meneghetti foi criada, em 1948, a Comissão Revisora do Plano Diretor, acontecimento que trouxe à tona o debate das questões urbanas, em especial sobre o Plano Gladosch, em razão da polêmica sobre a sua qualificação como 'plano diretor'.

Em 1952, Meneghetti assumiu novamente o governo, como prefeito eleito, porém não concluiu seu mandato – em 03 de julho de 1954 deixou a prefeitura para concorrer ao governo do estado do Rio Grande do Sul. Após sua saída, outros quatro mandatos foram exercidos por prefeitos nomeados: Ludolfo Boehl<sup>299</sup>; Manoel Osório da Rosa<sup>300</sup>; Manuel Sarmanho Vargas<sup>301</sup>; e, Martim Aranha<sup>302</sup>. Em 1955, Leonel de Moura Brizola foi eleito prefeito, governando de 1 de janeiro de 1956 a 29 de dezembro de 1958, quando saiu para se candidatar a governador do Estado. Durante a sua gestão foi elaborado o primeiro Plano Diretor<sup>303</sup> de Porto Alegre, coordenado por Edvaldo Pereira Paiva.

Este capítulo recupera o “momento” da elaboração do primeiro plano diretor de Porto Alegre no qual se inserem a recriação do Conselho do Plano Diretor e a organização de uma equipe técnica na Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) responsável pela sua elaboração.

### **3.1 Constituição de 1946, municipalismo e urbanismo**

Este foi um período marcado pela restauração do estado de direito com a promulgação da Constituição de 1946, quando se restabeleceram a democracia e o federalismo. A nova Constituição fortaleceu o município, garantindo-lhe maior autonomia, o que ocorreu, principalmente, pela ampliação de sua capacidade tributária (impostos, e taxas): os municípios passaram a ter como prerrogativa a decretação e a arrecadação dos

---

<sup>298</sup> José Antônio Aranha, nomeado prefeito, governou de 17 de novembro de 1951 a 01 de janeiro de 1952.

<sup>299</sup> De 03 de julho a 13 de setembro de 1954.

<sup>300</sup> De 13 de setembro de 1954 a 31 de janeiro de 1955.

<sup>301</sup> Filho do presidente Getúlio Vargas, era vice de Ildo Meneghetti, governou Porto Alegre de 31 de janeiro a 03 de outubro de 1955. De acordo com a Lei Federal nº 1164, de 24 de julho de 1950, que instituiu o Código Eleitoral, em seu art. 105, item g, a eleição para Prefeito e Vice ocorria separadamente, elegendo-se aquele que obtinha a maioria dos votos, independentemente das chapas formadas.

<sup>302</sup> De 03 de outubro de 1955 a 01 de janeiro de 1956.

<sup>303</sup> A elaboração do Plano Diretor transcorreu durante o governo de Leonel de Moura Brizola, porém sua aprovação na Câmara de Vereadores e sua homologação aconteceram na gestão de Tristão Sucupira Vianna que, sendo vice de Brizola, assumiu a Prefeitura quando este se candidatou ao governo do estado do Rio Grande do Sul.

tributos de sua competência (agora ampliadas), a aplicação de suas rendas e, por fim, a organização dos serviços públicos locais.

Reconhecendo a necessidade do restabelecimento da autonomia municipal, bem assim a da atribuição, às administrações locais, de maior largueza de recursos, a Constituição de 1946 possibilitou a revitalização dos Municípios e o fortalecimento, nas diferentes camadas da opinião, daquela consciência municipalista indispensável ao equilíbrio da vida brasileira e imprescindível ao esforço de organização nacional.<sup>304</sup>

Sob a égide do ideário municipalista<sup>305</sup>, ganhou força a possibilidade de ampliação do corpo técnico-burocrático nas municipalidades. Diversos estados criaram órgãos de assistência técnica aos municípios, desempenhando importante papel na modernização das administrações municipais e na capacitação de seus funcionários, o que contou com a colaboração financeira do governo federal. No Rio Grande do Sul, coube à Secretaria Estadual de Viação e Obras Públicas, por intermédio da Diretoria de Urbanismo, prestar assistência direta ao planejamento físico dos municípios gaúchos<sup>306</sup>.

Nesse ambiente político-social deu-se a criação, em 15 de março de 1946, no Rio de Janeiro, da Associação Brasileira de Municípios (ABM), vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tinha à frente de sua comissão organizadora Rafael Xavier, então diretor técnico do Serviço Nacional de Recenseamento, um defensor dos ideais municipalistas.

A ABM desempenhou um trabalho importante de difusão do conhecimento e das experiências relativas à organização, ao funcionamento, às condições e aos métodos de trabalho nos municípios brasileiros, com vistas a uma maior eficiência administrativa.

Essa ABM tinha por objetivo:

promover o maior intercâmbio possível entre os Municípios e com eles colaborar no planejamento, orientação, assistência técnica e implantação de quaisquer modificações ou reformas administrativas; [...] receber, estudar e difundir sugestões sobre assuntos de administração municipal, promovendo, para tal fim, em colaboração com os órgãos federais e estaduais - por meio de palestras,

---

<sup>304</sup> ABM/IBGE. Apresentação. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, ano I, n. 1.2, jan-jun. 1948.p.1

<sup>305</sup> A Campanha Municipalista, que ganhou corpo na década de 1940, obteve avanços importantes na Constituinte de 1946 em favor da autonomia dos municípios brasileiros, valorizada, de acordo com Vítor Nunes Leal (1975) pela eleição do prefeito (com restrições) e vereadores e pela administração própria, naquilo que se refere a seu peculiar interesse – decretação e arrecadação de tributos, aplicação de rendas e organização dos serviços públicos locais.

<sup>306</sup> PEREIRA, Rubens de Mattos. *Integração do planejamento físico no planejamento governamental*. In IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Leituras de planejamento urbano. Rio de Janeiro: IBAM, 1965.

documentários, congressos, publicações, etc. - ampla difusão de ensinamentos sobre os princípios, os problemas e a técnica de administração municipal.<sup>307</sup>

Seu ideário é difundido pela Revista Brasileira dos Municípios, criada em 1948<sup>308</sup>, periódico editado pela ABM em parceria com o IBGE. Também foram importantes veículos do ideário municipalista a realização de congressos e seminários nacionais, estaduais e municipais, promovidos pela associação, o que provocou uma ampliação do debate sobre o urbanismo-planejamento urbano no país.

O primeiro Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros ocorreu de 6 a 9 de abril de 1950, em Petrópolis/RJ. Participaram prefeitos, vereadores e técnicos municipais de todos os estados brasileiros. Ressalta-se a presença de José Antônio Martin Aranha<sup>309</sup>, então presidente da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, um dos palestrantes na abertura do evento. Um número especial da Revista Brasileira dos Municípios<sup>310</sup> foi publicado com todos os temas tratados no Congresso – teses propostas, resoluções finais, lista completa de participantes.

No Congresso, o urbanismo aparece na pauta de discussão dos diversos grupos de trabalho formados. Entre esses, destacam-se as discussões realizadas pelas Comissões Técnicas, em particular da que tratou da temática: “Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Organização da vida social e econômica do Município”. O plano diretor foi ali um dos temas centrais:

É inadiável a elaboração de Planos Diretores Municipais - ou regionais, no caso em que se impuser uma solução de conjunto para dois ou mais Municípios vizinhos. Esse plano visa à obtenção de melhores condições de vida para os munícipes e deverá ser protegido por uma legislação que lhes garanta a execução. O urbanismo não pode mais ater-se aos objetivos de mera reforma de cidades, mas sim visa ao planejamento regional, uma vez que a distinção entre zonas rurais e urbanas não tem sentido senão para levantamento de informações, perdendo sua razão de ser sempre que se trata de elaborar um Plano Diretor,

---

<sup>307</sup> Texto extraído da Revista Brasileira dos Municípios, Ano I, n. 3-4, julho-dezembro de 1948, Rio de Janeiro: Órgão do Conselho Nacional de Estatística e da Associação Brasileira de Municípios, editado trimestralmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

<sup>308</sup> A Revista Brasileira dos Municípios era uma publicação do Órgão do Conselho Nacional de Estatística e da Associação Brasileira de Municípios, editada trimestralmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foi publicada entre 1948 e 1968 e seu programa visava “informar e educar, assegurando às Municipalidades a mais ampla colaboração técnica, a elucidação oportuna e o esclarecimento adequado, no trato e exame dos problemas administrativos de interesse imediato para os governos locais” (ABM/IBGE. REVISTA BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS, Ano I, nºs 1.2, janeiro-junho de 1948, Rio de Janeiro).

<sup>309</sup> José Antonio Aranha exerceu o mandato de prefeito durante o período de 17 de novembro de 1951 a 1º de janeiro de 1952, quando era presidente da Câmara de Vereadores.

<sup>310</sup> ABM/IBGE. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, ano III, v 3, n 10, abr-jun 1950.

dentro do qual existe uma inevitável inter-relação de problemas urbanos e rurais, cuja solução de conjunto é preconizada pela doutrina e técnica do urbanismo.<sup>311</sup>

Naquele momento, o país atravessava uma conjuntura dinâmica de transformações políticas, crescimento econômico e urbanização intensa, decorrentes do aumento populacional, do processo migratório rural-urbano, da industrialização, que contribuíram para o agravamento da crise de oferta de moradias.

A cidade e seus problemas passaram a constituir-se em novo desafio. Diante disso, algumas municipalidades importantes organizaram ou reestruturaram setores de urbanismo-planejamento urbano – por exemplo, o Departamento de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, organizado e dirigido inicialmente pelo engenheiro José de Oliveira Reis<sup>312</sup>, e o Departamento de Urbanismo de São Paulo, estruturado em 1947 pelo engenheiro Luiz de Anhaia Mello<sup>313</sup>.

Na Prefeitura de Porto Alegre, os primeiros passos para a criação de uma estrutura administrativa permanente voltada para o urbanismo foram dados na primeira metade da década de 1940, como mostrado anteriormente nesta tese. A Seção de Expediente Urbano, criada em 1942, coordenada por Edvaldo Pereira Paiva, foi a primeira iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre nesse sentido. Na sequência, em 1943, o prefeito Antônio Brochado da Rocha transformou esta Seção em Departamento Municipal de Urbanismo, diretamente subordinado ao seu gabinete. Este Departamento foi extinto em 1945, na gestão de Ivo Wolff, que por sua vez criou a Subdiretoria de Urbanismo, vinculando-a ao Departamento Geral de Obras e Viação.

Essas novas configurações administrativas, contudo, não seriam suficientes para garantir, naquele momento, a estruturação e o funcionamento permanente de um setor de urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre. Como medida de comparação, toma-se como exemplo a Prefeitura de São Paulo que, em 1947, criou um Departamento de Urbanismo apresentando características de uma “organização pautada na ideia de planejamento como função de governo, como técnica de administração, e de uma

---

<sup>311</sup> ABM/IBGE. Revista Brasileira dos Municípios, Rio de Janeiro, ano III, v 3, n 10, abr-jun 1950.p.309

<sup>312</sup> FARIA, Rodrigo Santos. José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966). Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP, Campinas SP, 2007.

<sup>313</sup> FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.

concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade, e de intervenções estritamente físicas”<sup>314</sup>.

Enquanto o Departamento de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo já apresentava essas características, a Subdiretoria de Urbanismo de Porto Alegre exercia uma atuação bastante limitada relativa ao desenvolvimento urbano da cidade. Entretanto, essa estrutura, com experiências imprecisas e de pouca visibilidade, aos poucos incorporou o urbanismo-planejamento urbano à máquina pública como função de governo.

Em 1955, assumiu a Prefeitura da capital Manuel Sarmanho Vargas, vice-prefeito-eleito. Vargas era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que liderava a oposição ao Partido Social Democrático (PSD) de Ildo Meneghetti. Ocorre, portanto, uma mudança relevante no cenário político local. Em seu curto mandato, Vargas implementa uma importante reforma administrativa, incluindo a recriação do Conselho do Plano Diretor.

Naquele mesmo ano de 1955, nos municípios brasileiros, foram eleitos novos prefeitos. Leonel de Moura Brizola (1956-1958) vence o pleito em Porto Alegre, e se compromete com a elaboração de um plano diretor para a capital. Essa decisão demanda uma melhor estruturação do corpo técnico da Prefeitura, com a incorporação de profissionais especializados (urbanistas, engenheiros e arquitetos) para conduzir os trabalhos. Embora com limitações, uma equipe técnica foi então organizada sob a coordenação de Edvaldo Pereira Paiva, e este, em atuação conjunta com o Conselho do Plano Diretor, elaborou o Plano Diretor da cidade. Os integrantes dessa equipe seriam os principais propagadores do pensamento urbanístico nas décadas seguintes.

Nos anos 1950, portanto, o urbanismo-planejamento urbano ganhou força como função de governo nos principais municípios brasileiros, o que também aconteceu em Porto Alegre – esta nova abordagem se assentava na proposta da elaboração e execução de um plano diretor e na qualificação dos profissionais envolvidos, onde passam a se destacar os arquitetos.

### **3.2 Edvaldo Pereira Paiva e o urbanismo municipal**

Em 1941, Edvaldo Pereira Paiva, principal protagonista na elaboração do Plano Diretor de 1959, publicou um texto denominado “Alcance da ação do técnico urbanista no

---

<sup>314</sup> FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.p.27

exercício de sua função municipal”. Este documento foi apresentado no final do curso de Urbanismo, realizado no Instituto de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura de Montevideu, curso que lhe deu legitimidade profissional para atuar como urbanista no Brasil<sup>315</sup>. Já naquele momento, Paiva percebeu a importância de se ter uma estrutura municipal organizada, com um corpo técnico especializado, capaz de atuar sobre os problemas urbanos, acentuados pelo crescimento das cidades brasileiras, em particular, na primeira metade do século XX<sup>316</sup>.

Como relata Paiva naquele texto<sup>317</sup>, as municipalidades no Brasil, “sem órgãos especializados e, em regra geral, assessorados por leigos, têm procurado, sempre na retaguarda dos acontecimentos, resolver esses problemas”. Com essas palavras ele queria evidenciar o que considerava uma “realidade nacional”: a falta de estruturas administrativas locais relacionadas ao urbanismo – estruturas que, segundo Paiva, deveriam ser compostas por um corpo técnico preparado para tratar da nova situação, incidindo sobre os problemas existentes, mas, também, refletindo sobre o futuro desenvolvimento das cidades.

Para Paiva, à medida que as cidades atingissem certo grau de desenvolvimento, mais complexos seriam seus problemas. A solução desses problemas exigiria um corpo técnico capacitado e unidade de ação do poder público. No entanto, como se observou em boa parte dos municípios, não havia quem se ocupasse do urbanismo ou, quando havia, isto era feito por um dos órgãos despreparados para tanto – “assiste-se então à intervenção de diversos departamentos no assunto, criando uma situação caótica”<sup>318</sup>. Em decorrência dessa falta de órgãos especializados, tinha-se como resultado “uma atividade intermitente, manobrada, principalmente, por interesses particularistas de correntes determinadas”<sup>319</sup>. Neste cenário, concluiria, “trabalhos urbanísticos de valor são puras obras de determinados prefeitos mais devotados ao bem público e com mais visão e dinamismo”<sup>320</sup>.

Aqui se poderia evocar, como exemplo, o próprio prefeito Loureiro da Silva, de quem Paiva era próximo: a iniciativa de contratação de Gladosch para elaborar o plano diretor foi

---

<sup>315</sup> Sobre a trajetória profissional de Edvaldo Pereira Paiva ver ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese de doutorado. Paris: Universidade de Paris – 8, 2001.

<sup>316</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal*. Boletim Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, n 14, mai-ago. 1943.

<sup>317</sup> Ibid.p.228

<sup>318</sup> Ibid.p.229

<sup>319</sup> Ibid.p.228

<sup>320</sup> Ibid.p.228



exclusiva do Prefeito, que a julgou, de forma unilateral, necessária e de grande importância para a cidade de Porto Alegre, como foi mostrado no capítulo anterior. Paiva fez parte da equipe de funcionários municipais que acompanhou Gladosch nessa atividade, cujo produto final ganhou a denominação de Pré-Plano (1939-1942). Este Pré-Plano seria considerado, posteriormente, pelo prefeito Ildo Meneghetti (1948-1951), um “plano diretor” pronto, o que causou sérias divergências, em especial com Paiva, que “polemiza com Meneghetti, contrariando-o publicamente, ao dizer que a cidade ‘não’ dispunha de um plano diretor, posicionamento apoiado pelos participantes do 2º Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Porto Alegre em 1948”<sup>321</sup>. Paiva<sup>322</sup> defendia que um plano que não estabelecia pelo menos um zoneamento das atividades urbanas não poderia se chamar ‘plano diretor’. Para ele, Gladosch não propôs qualquer ‘zoneamento’.

Para Paiva, o urbanismo exigia um tratamento científico, com estudos aprofundados do processo de ocupação e crescimento da cidade e de suas condições geográficas, físicas, demográficas e econômicas. A partir dessa visão, ele expressou suas observações no tocante à elaboração de um plano diretor e suas considerações sobre a “organização interna municipal, em relação à prática urbanística”<sup>323</sup>. Conforme Paiva, as cidades brasileiras não eram “organizadas de maneira científica”<sup>324</sup> e não dispunham de um corpo técnico capacitado para propor soluções para a cidade se desenvolver de forma adequada. Os órgãos de urbanismo das municipalidades, quando existem, “não ocupam o lugar predominante que seria mister e, quase sempre, não possuem a necessária autoridade para fazer executar algo no trabalho de ordenação da vida das cidades”<sup>325</sup> – o urbanismo deveria ter um lugar de destaque na hierarquia do executivo municipal e gozar de autonomia para atuar. Mas como isso poderia acontecer?

Uma disputa se anunciava, envolvendo o reconhecimento do urbanismo como campo especializado do conhecimento. E, nesta disputa, inseria-se o discurso da supremacia técnica, da legitimação do especialista portador do saber urbanístico pelos

---

<sup>321</sup> ROVATI, João Farias. *Porto Alegre: Urbanismo público e projetos urbanos na Copa 2014*. In NOBRE, Eduardo; BASSANI, Jorge (Org.). *Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2015.p.8

<sup>322</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas urbanos de Pôrto Alegre*. Palestra realizada no Instituto de Belas Artes. Porto Alegre: UFRGS/Instituto de Belas Artes, junho de 1951.p.13

<sup>323</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal*. Boletim Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, n 14, mai-ago. 1943.p.229

<sup>324</sup> Ibid.p.229

<sup>325</sup> Ibid.p.229

poderes constituídos e pela ‘máquina pública’. O urbanista deveria ser alguém investido socialmente de autoridade, o que lhe garantiria poder de comando no trato das questões da cidade: controlar e organizar o processo de crescimento urbano.

Paiva<sup>326</sup> acreditava que o modelo utilizado pelas cidades norte-americanas<sup>327</sup> – “onde os departamentos de urbanismo, compostos e chefiados por técnicos especializados, as ‘Comissões do Plano da cidade’ são órgãos colocados na cúspide da organização municipal coordenadores de toda a administração” – era uma alternativa para as municipalidades brasileiras.

Cabe lembrar que, em 1941, quando Paiva publicou o texto “Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal”, não existia uma estrutura administrativa na municipalidade de Porto Alegre com atribuições específicas na esfera do urbanismo – nem havia uma equipe técnica preparada para atuar e dar continuidade ao planejamento da cidade e pensar seu desenvolvimento futuro.

Quando Gladosch foi contratado, os técnicos locais tiveram um papel secundário, de apoio ao especialista – muitas vezes eram apenas encarregados de organizar e fornecer as informações e documentos, isto quando alguns funcionários da Prefeitura já tinham reconhecimento público dos seus pares como especialistas do urbanismo, como acontecia com Ubatuba de Faria e Paiva. Contudo, como já foi visto, o espaço de atuação dos técnicos municipais, na prática do urbanismo-planejamento urbano, era limitado e hierarquicamente subordinado à estrutura administrativa vinculada às Obras. Para Paiva, em particular, a fase que antecede a gestão de Manuel Antonio Sarmanho Vargas seria extremamente difícil como funcionário da municipalidade, condição que se estende até o final do segundo governo de Ildo Meneghetti (1952-1954).

Entre 1944 e 1954, Paiva viverá um período de isolamento progressivo dentro da equipe municipal. Nem o prefeito nem seus superiores imediatos se interessaram por seu trabalho e menos ainda pelo seu título de urbanista. É por isso que, por

---

<sup>326</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal*. Boletim Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, n 14, mai-ago. 1943.p.229

<sup>327</sup> Sobre o modelo norte-americano aplicado em diversas cidades, com a utilização de comissões e departamentos de planejamento urbano, ver a publicação “Planejamento Urbano” da Associação Internacional de Administradores Municipais, publicada no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1965. Ver também: FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

quase 10 anos, terá pouca influência sobre os trabalhos de urbanismo realizados pela municipalidade de Porto Alegre.<sup>328</sup>

Antônio Brochado da Rocha (1943-1945), ao assumir o lugar de Loureiro da Silva, afasta Paiva de suas funções e altera a composição dos cargos mais importantes do Executivo, escolhendo como seus assessores diretos engenheiros que não compartilhavam das mesmas posições políticas de Paiva<sup>329</sup>. Paiva era militante do Partido Comunista Brasileiro desde a juventude<sup>330</sup>. Essa sua filiação política contribuiu para o seu isolamento na Prefeitura durante o período que antecedeu o governo de Manuel Sarmanho Vargas. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1947, foi proibido de atuar. Como Edvaldo Paiva comungava das ideias defendidas pelo PCB, isso corroborou para o seu afastamento temporário da Prefeitura.

No grupo de engenheiros nomeados por Brochado da Rocha, a figura principal era Fernando Mendes Ribeiro, que exerceria liderança sobre as questões relacionadas ao urbanismo na cidade até o segundo mandato de Meneghetti (1952-1954).

Fernando Mendes Ribeiro (1889-1971) forma-se em 1922 em Engenharia Civil na Escola de Engenharia de Porto Alegre. Em 1926, é nomeado engenheiro-auxiliar na Comissão Especial de Obras Novas do Departamento Geral de Obras e Viação (DGOV), sendo promovido no ano seguinte a engenheiro residente. Durante os anos de 1933-1934, trabalha no governo do estado do Rio Grande do Sul. Quando volta à Prefeitura, é nomeado chefe de seção da Diretoria de Cadastro e Patrimônio, sendo ali colega dos engenheiros Edvaldo Pereira Paiva e Ubatuba de Faria. Em 1940, é nomeado interinamente como diretor da Diretoria de Cadastro. Em 1943, torna-se chefe do Departamento Municipal de Urbanismo. Em 1946, é nomeado para a função de engenheiro Subdiretor Geral de Urbanismo da cidade, posto criado em 1945 pelo também engenheiro e prefeito interino Ivo Wolff. E, nessa condição, em 1948, foi indicado para participar da Comissão Revisora do Plano Diretor instituída por Ildo Meneghetti.

---

<sup>328</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: "ordre et progrès" dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.p.67

[Tradução livre] «Entre 1944 et 1954, Paiva vivra une période d'isolement progressif au sein de l'équipe municipale. Ni le maire ni ses supérieurs directs ne s'intéressent à son travail et moins encore à son titre d'urbaniste. C'est pourquoi il n'aura pendant près de 10 ans que peu d'influence sur les travaux d'urbanisme réalisés par la municipalité de Porto Alegre.»

<sup>329</sup> Cf. ROVATI.2001.p.67

<sup>330</sup> Cf. ROVATI. 2001

Ribeiro exerceu uma forte influência como engenheiro municipal até sua aposentadoria, em 1954<sup>331</sup>. Nesse período, ressalta-se, predominava o “programa do urbanismo público do governo de Meneghetti”<sup>332</sup> com a decretação de leis municipais permitindo, no centro da cidade, a construção a qualquer altura em área equivalente a 25 % da superfície total do terreno no qual se construiria a edificação<sup>333</sup>, facilitando a ação modernizadora da indústria imobiliária na capital<sup>334</sup>.

Paiva, no ano de 1944, havia se afastado de Porto Alegre. Ele fora recomendado pelo ex-prefeito Loureiro da Silva para um posto no governo estadual, exercendo esta nova função em Uruguaiana, onde foi responsável, juntamente com o arquiteto Demétrio Ribeiro, pela elaboração do Plano Diretor. Em 1945, ao retornar à capital, Paiva volta à Diretoria de Cadastro da DGOV a convite do prefeito Clóvis Pestana, nomeado para um curto mandato (maio-novembro de 1945). Os dois engenheiros eram parceiros de debates sobre a cidade, na época realizados com frequência na Sociedade de Engenharia.

Posteriormente, na Subdiretoria de Urbanismo, nas diversas gestões que seguiram até 1954, Paiva ocupou o mesmo cargo de Diretor de Planejamento. Neste período, importante salientar, não lhe foi solicitado qualquer trabalho relacionado ao urbanismo-planejamento urbano<sup>335</sup>.

O próprio Paiva relatou essa situação em palestra sobre “Problemas urbanos de Pôrto Alegre”, apresentada no Instituto de Belas Artes:

[...] em fins de 1946 (sic), a chamado do prefeito Clovis Pestana, assumi o cargo de Diretor de Planejamento, posto em que me mantenho até hoje. Desde então, entretanto, somente me foi permitido o estudo dos problemas de nossa Capital através de minha atividade docente, como professor catedrático do Curso de Urbanismo e do Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes. Nesta missão,

---

<sup>331</sup> MIRANDA, Adriana Eckert. *Planos e projetos de expansão urbana industriais e operários em Porto Alegre (1935-1961)*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2013.

<sup>332</sup> ROVATI, João Farias. *Porto Alegre: Urbanismo público e projetos urbanos na Copa 2014*. In NOBRE, Eduardo; BASSANI, Jorge (Org.). *Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2015.p.7

<sup>333</sup> É o caso da Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, que dispõe sobre a altura das construções e dá outras providências.

<sup>334</sup> Cf. ROVATI.2015

<sup>335</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.

anualmente ministro várias aulas exclusivamente sobre a nossa cidade e proponho, aos senhores alunos, temas ligados a este assunto.<sup>336</sup>

Nesta apresentação, Paiva reafirmava a necessidade de uma equipe técnica para enfrentar os problemas urbanos, agravados com o tempo e a falta de incidência sobre os mesmos pela Prefeitura. Para ele, “a análise desses problemas e o encontro de soluções adequadas deve ser obtido através da intervenção de técnicos especializados, os únicos verdadeiramente capacitados para essa tarefa”<sup>337</sup>. De acordo com Paiva, Porto Alegre vivera um hiato relativo à prática urbanística, e, essa deveria ser retomada em uma perspectiva de continuação dos estudos existentes.

[...] para que seja reatado o processo iniciado pelo grande arq. Maciel, continuado por nós e pelo trabalho do arq. Gladosch. Perspectiva, aliás já foi aberta no 2º Congresso de Arquitetos do Brasil, ao sugerir ao Poder Executivo de nossa cidade, a necessidade da entrega desses estudos novamente à técnicos especializados. É necessário que essa tarefa fique afeta a uma Comissão Elaboradora do Plano Diretor”, composta por urbanistas, arquitetos e engenheiros e assessorada por técnicos de outras especialidades (estatísticos, economistas, legistas, higienistas, etc.). Essa Comissão, a exemplo das congêneres estrangeiras, deve ter ampla liberdade de ação e se encarregar diretamente do assunto.<sup>338</sup>

Paiva acreditava que os trabalhos deveriam ser balizados pelos conhecimentos da ‘ciência urbanística’ e pelo estudo de experiências realizadas internacionalmente. E, nesse sentido, certos princípios fundamentais deveriam ser considerados, entre eles, que os “trabalhos relativos ao Plano (inquéritos, projetos, etc.) não devem ser improvisados em repartições burocráticas. Devem ser orientados exclusivamente por profissionais especializados em Urbanismo”<sup>339</sup>.

### 3.3 Plano Diretor?

Em 1948, um fato importante ocorreu com a instituição de uma Comissão Especial, durante o primeiro mandato de Ildo Meneghetti (1948-1951), último prefeito nomeado antes de 1964, quando novamente os prefeitos das capitais foram nomeados pelo Regime da Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

---

<sup>336</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas urbanos de Pôrto Alegre*. Palestra realizada no Instituto de Belas Artes. Porto Alegre: UFRGS/Instituto de Belas Artes, junho de 1951.p.1

<sup>337</sup> Ibid.p.1

<sup>338</sup> Ibid.p.19

<sup>339</sup> Ibid.p.19

Essa Comissão, criada por meio da Lei nº 87, de 26 de julho de 1948, com o objetivo de revisar o Plano Diretor de Porto Alegre, foi denominada Comissão Revisora do Plano Diretor. Em seu Art. 1º, foi estabelecido que: “A execução do chamado ‘Plano Diretor de Porto Alegre’ é condicionada à decretação, pelos órgãos competentes, das leis e regulamentos destinados a sua ordenação à normalização das relações entre Poder Público Municipal e os particulares cujas propriedades e interesses são ou venham a ser atingidos pelos planos urbanísticos da Capital”. Na verdade, não existia nem nunca existira uma legislação formalizando um plano diretor para a cidade.

Desencadeou-se, então, um intenso debate em torno da existência ou não de um plano diretor para a capital, quando se questiona, mais especificamente, se o trabalho realizado por Gladosch poderia ser tomado como tal. Na avaliação do prefeito Meneghetti, existia sim um plano diretor. Já, na de Paiva, referendada pelo 2º Congresso dos Arquitetos do Brasil, que ocorreu em Porto Alegre em 1948, o que existia era um plano incompleto. Nas Atas do Conselho do Plano Diretor (1938-1944), é possível encontrar informação sobre a denominação dada ao trabalho de Gladosch. Uma Subcomissão<sup>340</sup> foi criada para analisar e elaborar um parecer sobre este trabalho, que foi apresentado ao Conselho do Plano Diretor e aprovado em reunião ordinária no dia 20 de janeiro de 1944. No texto do parecer, a terminologia utilizada foi Pré-Plano:

O Pré-Plano merece a mais entusiástica aprovação. Representa uma aplicação concreta dos preceitos mais rigorosos da técnica urbanística moderna. Houve a preocupação de evitar tudo que fosse artificialmente monumental. Nada que não fosse nitidamente necessário e evidentemente exequível foi projetado. Prevê o Pré-Plano um conjunto harmonioso de obras belas e úteis e rigorosamente necessárias<sup>341</sup>.

O parecer, de maneira ambígua, ao mesmo tempo em que o denominou de Pré-Plano, uma indicação de um produto não finalizado que antecede o principal, o Plano Diretor, considerou também a possibilidade de sua aplicação imediata, como um plano pronto. A mesma terminologia – Pré-Plano – havia sido usada no Decreto nº 279, de 25 de abril de 1942, assinado pelo prefeito Loureiro da Silva, para o estabelecimento das normas para a execução do Expediente Urbano, como referido no capítulo anterior desta tese. Além disso, cabe lembrar que durante o processo de elaboração, registrado em atas do Conselho, havia uma variação terminológica (Pré-Plano, Plano Diretor, Plano de

---

<sup>340</sup> A Subcomissão foi composta por Dr. Saint Pastous (presidente); Clovis Pestana (relator); H. Souza Costa; A. Siqueira e Tenente-Coronel José Diogo Brochado da Rocha.

<sup>341</sup> Cf. Ata da reunião do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, realizada no dia 20 de janeiro de 1944. Publicada no Boletim Municipal da Prefeitura de Porto Alegre, n 6, 1945, p 80.

Urbanização)<sup>342</sup> que sugere falta de clareza conceitual com relação ao que se queria realizar.

A criação da Comissão Revisora do Plano Diretor ocorreu nesse contexto, trazendo à tona a ambiguidade das diferentes denominações empregadas.

Para compor a Comissão Revisora, o prefeito Meneghetti nomeou “elementos representativos da cidade a fim de estudarem as reformas que se evidenciavam como indispensáveis ao texto do referido código”<sup>343</sup>. Conforme relatório, publicado no *Correio do Povo*, no dia 6 de maio de 1950, foram convidados: Diego Blanco, representando a Sociedade de Engenharia; José Gerbase, representando a Faculdade de Medicina; Ubatuba de Farias, representando o Instituto de Belas Artes; Artur do Porto Pires, representando a Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul; Alcides de Oliveira Gomes, representando a Associação Riograndense de Imprensa; e Fernando Mendes Ribeiro, titular da Diretoria de Urbanismo da Prefeitura e coordenador da Comissão.

Paiva havia sido nomeado para integrar essa Comissão como representante do Instituto de Belas Artes. Porém, foi substituído por Ubatuba de Farias, em razão do conflito estabelecido entre Paiva e o prefeito Meneghetti, desencadeado pela resolução do 2º Congresso Brasileiro de Arquitetura. Nesse Congresso, foi definido, como parte de suas Resoluções, o envio de uma carta ao prefeito pedindo providências para elaboração de um plano diretor para a capital, gerando a polêmica sobre a sua existência ou não. De acordo com a resolução, o ato de criação de uma Comissão Revisora do Plano Diretor pelo prefeito era equivocado, uma vez que não havia um Plano. Portanto, nada havia para ser revisado, segundo seus autores. A reivindicação era pela elaboração de um plano diretor ‘completo’. Entre outras razões, porque o que existia, conforme os autores da carta, não se apoiava em um estudo científico de planificação urbana, nem sobre um trabalho de técnicos especializados<sup>344</sup>. Tal afirmação diverge, de certa maneira, com as considerações finais do parecer aprovado pelo Conselho do Plano Diretor, quando este afirma que o Plano

---

<sup>342</sup> Ver, como exemplo, a Ata da 1º Reunião do Conselho do Plano Diretor, realizada em 3 de março de 1939, na qual foram utilizadas as denominações plano de urbanização e plano diretor.

<sup>343</sup> Entregue ontem, ao Prefeito da Capital, o trabalho de Revisão do Plano Diretor da cidade. Relatório da Comissão Revisora do Plano Diretor. *Correio do Povo*. Porto Alegre, p. 9-10, 6 mai. 1950.p.9

<sup>344</sup>PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas urbanos de Pôrto Alegre*. Palestra realizada no Instituto de Belas Artes. Porto Alegre: UFRGS/Instituto de Belas Artes, junho de 1951.

Gladosch “representa uma aplicação concreta dos preceitos mais rigorosos da técnica urbanística moderna”<sup>345</sup>.

Paiva seria o pivô da discórdia. Meneghetti atribui a ele o encaminhamento dessa carta, com informações que, para o Prefeito, eram equivocadas e afetavam os trabalhos da Comissão Revisora do Plano Diretor. Paiva havia criticado os trabalhos da Comissão ao se opor à A urbanização de Porto Alegre. Assignado o contracto para a execução das obras. *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.p.3pretensão de revisar um plano que, segundo ele, não existia. Em razão dessa situação conflituosa, Paiva decide se retirar da Comissão, sendo substituído nessa atribuição pelo engenheiro Ubatuba de Faria<sup>346</sup>.

A criação da Comissão, pelo prefeito Ildo Meneghetti, segundo relatório publicado pelo jornal *Correio do Povo*, em 6 de maio de 1950, teria como base as críticas às normas reguladoras existentes, de serem danosas ao desenvolvimento urbano, sobretudo em relação à falta de moradia.

Um dos primeiros atos da administração do prefeito Ildo Meneghetti foi o re-exame das normas que orientavam o Plano Diretor da Cidade, por considera-las prejudiciais ao desenvolvimento urbano, tanto que diversos técnicos lhe atribuíram, naquela época a responsabilidade pela falta de moradias em Porto Alegre, problema este que, aliás, ainda existe com todas as suas conhecidas inconveniências.<sup>347</sup>

A Lei nº 87, em seu Art.4º, para além da determinação de uma revisão do Plano Diretor, estabelecia que os proprietários privados de imóveis estavam liberados a realizar obras de construção e reforma da maneira que lhes conviesse, enquanto não fosse aprovado o plano resultante da revisão. Essa liberação foi condicionada à assinatura de um termo no qual se comprometiam a abdicar de qualquer tipo de indenização decorrente da construção ou reforma feitas, bem como não causar dificuldades à execução do novo plano de urbanismo - oriundo da revisão pretendida - e realizar e cumprir as obras e alterações decorrentes desse plano, no momento que fosse determinado pelo Município, em conformidade com a legislação futura. Contudo, poderia se especular que, com base nessa Lei, com a instituição da Comissão também se explicitavam os interesses do governo na

---

<sup>345</sup> Cf. Ata da reunião do Conselho do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, realizada no 20 de janeiro de 1944. Publicada no Boletim Municipal da Prefeitura de Porto Alegre, n 6, 1945, p 80.

<sup>346</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001; ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.

<sup>347</sup>. Entregue ontem... *Correio do Povo* Porto Alegre, p. 9-10, 6 mai. 1950.p.9



preservação dos direitos do proprietário de imóvel. Dessa forma, o governo municipal estaria buscando uma orientação urbanística que provocasse um mínimo de tensão entre o setor imobiliário e o governo, na aplicação do ordenamento do solo da capital.

À Comissão, como ponto de partida, foi determinado que deveria estudar e indicar medidas relativas aos trabalhos existentes na Prefeitura sobre obras de viação e melhoramentos para Porto Alegre. A partir desse indicativo, a Comissão definiu como prioridade o exame em detalhe dos seguintes documentos: I) o Plano Gladosch; II) diferentes projetos de alteração deste plano, como Praia de Belas, do Centro Ferroviário, da Praça 15 de Novembro; e III) o Decreto 313, o qual estabelecia recuos das construções em via pública.

Para a análise dos diversos documentos fornecidos pelos técnicos da Diretoria de Urbanismo, a Comissão estabeleceu um esquema de trabalho bastante amplo, dividido em: I. Sistema viário atual; II. Centro de atividades: ferroviário, rodoviário e portuário; III. Centro de abastecimento: mercados permanentes – Central de bairros, feiras livres; IV. Centros administrativos: administração estadual, repartições federais, administração municipal; V. Rede escolar: instrução primária, instrução secundária, normal e superior; VI. Centro de cultura física: estádio municipal; VII. Diversos aspectos dos planos apresentados: saneamento, bairros baixos, áreas acrescidas, influência do saneamento da Praia de Belas; e, VIII. Conclusões. A análise de cada um desses itens foi acompanhada de sugestões de solução.

Nas conclusões, a Comissão apontou como questão central a “inexistência de um estudo de Zoneamento”, além de outros estudos técnicos “indispensável a boa e definitiva apreciação dos planos em apreço” razão pela qual “privam a comissão de apresentar um trabalho completo de revisão”<sup>348</sup>.

Como resultado, a Comissão limitou-se a apreciar e estudar os trabalhos fornecidos pela Prefeitura, “consubstanciado em um grande número de plantas e projetos relativos ao Plano Gladosch e variantes estudadas pela Diretoria de Urbanismo”<sup>349</sup>. Nesta apresentação final dos trabalhos da Comissão, embora ela não afirmasse de modo contundente a inexistência de um plano diretor (questão que remete ao debate ocorrido em 1948), a conclusão foi que não havia um regramento do solo urbano, com base em um zoneamento, instrumento considerado fundamental na definição de um plano diretor, o que fortaleceu a

---

<sup>348</sup> *Entregue ontem... Correio do Povo*. Porto Alegre, p. 9-10, 6 mai. 1950.p.9

<sup>349</sup> *Ibid.*p.9

posição defendida por Paiva. Além disso, pela falta de informações sobre as possibilidades financeiras e econômicas da municipalidade, a Comissão considerou-se impedida de apresentar uma definição mais clara sobre a localização dos trabalhos descritos e sugeridos no relatório. A Comissão ressaltou, também, que a falta de condições econômicas e financeiras enfrentadas pela Prefeitura na época, impediu a elaboração de um novo plano diretor – “plano próprio e estudos técnicos para uma solução nova e talvez mais equilibrada”<sup>350</sup> –, não cumprindo assim com o objetivo de sua criação:

Projetar, estudar e procurar, enfim, elaborar um plano novo, demandaria meios imediatos de ordem financeira e fundamento sólido estruturado em base econômica. Inexistindo os primeiros [...] e o desconhecimento dos últimos, impediram fosse concretizado trabalho diverso do da simples revisão. Além disso, os serviços públicos de água, esgoto, transporte coletivo e luz estão exigindo exame acurado e solução pronta pelas deficiências de que se apresentam, refletindo seriamente no desenvolvimento e progresso da cidade.<sup>351</sup>

Em resumo, na conclusão dos trabalhos, a Comissão destacou duas questões limitantes para a revisão, e conseqüentemente, para a elaboração de um ‘novo’ plano diretor, tarefa para a qual ela fora criada: a inexistência de um estudo de zoneamento e a falta de recursos para a realização de estudos técnicos e proposição de soluções para os problemas existentes. Como consequência, a elaboração do plano novamente não se concretizaria, contudo, seria fortalecida a ideia do zoneamento como elemento inseparável do plano diretor.

### 3.4 O anteprojeto de planificação

Foi nesse cenário de ressurgimento do debate sobre o Plano Diretor, e a partir da lógica de centralidade do zoneamento e da regulação do uso e ocupação do solo, que, em 1951, Edvaldo Pereira Paiva e Demétrio Ribeiro elaboraram um estudo denominado “Anteprojeto de Planificação de Porto Alegre”.

Ainda que afastado dos espaços de decisão do governo local, Paiva continuou trabalhando e produzindo estudos relativos ao urbanismo-planejamento urbano de Porto Alegre, alguns em parceria com outros técnicos, como é o caso deste Anteprojeto.

---

<sup>350</sup>. *Entregue ontem...Correio do Povo*. Porto Alegre, p. 9-10, 6 mai. 1950.p.10

<sup>351</sup> Ibid.p.10

Para esses urbanistas era importante “continuar historicamente a sequência de estudos de planificação da cidade”<sup>352</sup> com a inclusão de “todos os aspectos positivos dos anteriores trabalhos (dos arq Maciel e Gladosch, e nossa própria experiência), procurando elevá-los, entretanto, à um nível superior”<sup>353</sup>, incorporando assim uma ideia de continuidade do planejamento da cidade. Como se percebe, existia uma visão evolucionista da sociedade e da ciência associada a certa ideia de progresso.

De acordo com Paiva e Ribeiro<sup>354</sup>, a organização da cidade, premissa básica do planejamento urbano, não poderia prescindir de medidas como as que seguem:

- Estabelecimento do zoneamento das atividades e de áreas e volumes construídos, com a diferenciação das funções e de densidade;
- Descentralização da vida urbana, por meio da ampliação do Centro e da caracterização conveniente das áreas residenciais;
- Criação de novas condições coletivas para seus habitantes relacionadas à moradia, abastecimento, aos transportes e ao saneamento; e,
- Estabelecimento de condições adequadas às extensões futuras da cidade, nas direções mais favoráveis.

Este conjunto de medidas deveria estar na base da elaboração de um plano diretor para Porto Alegre, um requisito a ser seguido pela equipe técnica da Prefeitura. Entretanto, sua aplicação dependeria de providências de ordem técnica, legal e administrativa. Entre elas, “a organização e manutenção de um serviço técnico permanente de urbanismo, dotado da necessária autonomia”<sup>355</sup>.

Nessa perspectiva, Paiva e Ribeiro<sup>356</sup> sustentavam que, para obter bons resultados, as atividades do urbanismo-planejamento urbano fossem dirigidas e coordenadas por técnicos especializados, os quais tivessem condições de orientar adequada e cientificamente a ação do poder público, nos seus aspectos técnico, legal e administrativo. Em consequência, mudanças seriam possíveis com repercussão nas condições de trabalho

---

<sup>352</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira e RIBEIRO, Demétrio. *Anteprojeto de Planificação de Pôrto Alegre*. In PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas Urbanos de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Belas Artes, 1951.p.20

<sup>353</sup> Ibid.p.20

<sup>354</sup> Ibid.p.20

<sup>355</sup> Ibid.p.27

<sup>356</sup> Cf. PAIVA e RIBEIRO.1951.

dos especialistas urbanistas, garantindo-lhes a primazia na tomada de decisão sobre o desenvolvimento urbano da cidade, caracterizando ganho de poder desses profissionais na estrutura administrativa local.

Para tornar viável o programa de melhoramento proposto, de acordo com Paiva e Ribeiro<sup>357</sup>, seria necessário estabelecer diretrizes de ação envolvendo uma legislação adequada, regulamentando o uso da terra urbana e uma política municipal de obras públicas, a ser implementada em etapas sucessivas. Era preciso se ter um guia para orientar a organização da cidade.

Esse Anteprojeto foi sugerido como documento-base para a elaboração de um plano diretor definitivo para Porto Alegre, um guia para orientar o corpo técnico. Porém, contrariamente ao nome dado, plano diretor definitivo, considerava-se que o mesmo deveria ser passível de mudanças, sujeito a constantes adequações, com a agregação de novas informações – dados cadastrais e estatísticos mais recentes. E acreditavam seus autores: “O serviço técnico estaria, então, em condições de fornecer ao poder municipal o projeto de lei de zoneamento e o de recuos nas vias públicas”<sup>358</sup>.

A criação de um corpo de leis de zoneamento era condição fundamental para concretização de uma reforma na cidade. “Essa legislação deveria resultar de um estudo aprofundado das atuais condições urbanas e deve ser suficientemente elástica para corresponder à variedade existente de situações”<sup>359</sup>. O zoneamento, como questão central desse estudo, foi abordado destacando as quatro funções: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e espírito. Para cada uma dessas funções, os autores apresentaram proposições, considerando os seus problemas específicos, seguindo os preceitos da Carta de Atenas<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira e RIBEIRO, Demétrio. *Anteprojeto de Planificação de Pôrto Alegre*. In PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas Urbanos de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Belas Artes, 1951.

<sup>358</sup> Ibid.p.27

<sup>359</sup> Ibid.p.21

<sup>360</sup> LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em jan. 2014.

Paiva e Ribeiro<sup>361</sup> não negavam a existência de limites na busca de solução dos problemas urbanos, mas acreditavam que “certas medidas específicas, urbanísticas”, poderiam contribuir na resolução desses problemas.

Outros estudos foram feitos por técnicos ligados à Prefeitura ou à Universidade (como era o caso de Paiva) no sentido de projetar e regular o uso e ocupação do solo, até a formalização em lei (1959), contudo em sua maioria tinham como objetivo ordenar áreas específicas da cidade.

Apesar dos esforços desses técnicos, não se pode dizer que o urbanismo-planejamento urbano, até aquele momento, fosse reconhecido como uma atividade caracterizada como função de governo, já introduzida no cotidiano da Prefeitura. As iniciativas práticas relativas ao ordenamento urbano de Porto Alegre, quando tomadas, eram fragmentadas, sem uma visão mais global dos problemas e soluções.

Diante desse quadro, de uma conjuntura política marcada pela transitoriedade no governo municipal de Porto Alegre, com reflexos na atuação e permanência de seu quadro técnico, as expectativas em relação à estruturação de um setor administrativo vinculado ao urbanismo-planejamento urbano não pareciam ser das mais promissoras. No entanto, pode se dizer que o período situado entre os anos 1940 e início dos 1950 representou um movimento de passagem, caracterizado pelas tentativas de estruturação e a possibilidade real de constituição efetiva de um setor de urbanismo. Posteriormente, na segunda metade dos anos 1950, isso foi, paulatinamente, se legitimando no interior da estrutura administrativa da Prefeitura.

### **3.5 A reforma administrativa de 1955**

Em julho de 1954 Ildo Meneghetti se afasta da Prefeitura para concorrer ao governo do estado do Rio Grande do Sul e, novamente, a administração municipal de Porto Alegre passa por gestões de curta duração – entre esses governos efêmeros destacam-se o de Manuel Sarmanho Vargas (PTB), que, mesmo sendo adversário político de Meneghetti, fora eleito seu vice-prefeito. Sua posse ocorreu em 31 de janeiro de 1955, para uma gestão de apenas oito meses (governou até 3 de outubro de 1955). Todavia, apesar do pouco tempo

---

<sup>361</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira e RIBEIRO, Demétrio. *Anteprojeto de Planificação de Pôrto Alegre*. In PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas Urbanos de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Belas Artes, 1951.p.23

no governo, foi responsável pela viabilização de uma importante reforma administrativa na Prefeitura de Porto Alegre, reorganizando toda sua estrutura. Essa reforma também contemplou a estruturação da Divisão de Urbanismo, vinculada ao DGOV, em que se reuniu o pequeno grupo de especialistas que conduziu os trabalhos de elaboração do Plano Diretor de 1959.

Embora um setor de Urbanismo já existisse, sua constituição no interior da estrutura municipal de Porto Alegre obteve grande impulso nesse período: sob o comando de Edvaldo Pereira Paiva, uma equipe permanente foi finalmente organizada para estudar e orientar as intervenções urbanísticas na capital.

Em outubro daquele mesmo ano de 1955, Manuel Vargas transmitiu o cargo ao presidente da Câmara de Vereadores, Martim Aranha (PTB), cujo governo se estendeu até 31 de dezembro de 1955. Em 1º de janeiro de 1956, assumiu o prefeito eleito Leonel Brizola (PTB). Nessa nova conjuntura política, o tema do plano diretor novamente ganha força. Paiva é convidado a comandar a Divisão de Urbanismo, com uma prioridade: elaborar o Plano Diretor de Porto Alegre. Paiva também coordenou o Conselho do Plano Diretor, recriado em 1955 e agora integrado, sobretudo, por especialistas, principalmente engenheiros e arquitetos, que se tornaram, por assim dizer, coautores do Plano.

As duas estruturas criadas pela nova reforma administrativa – o Conselho do Plano Diretor e a Divisão de Urbanismo da agora denominada Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) – desempenham importante papel na elaboração e concretização do Plano Diretor, instituído em 1959, o primeiro transformado em Lei em Porto Alegre<sup>362</sup>.

O processo de elaboração do Plano Diretor contribuiu de maneira decisiva para evidenciar a importância do urbanismo-planejamento urbano como função de governo na municipalidade. Ressalta-se, porém, que as mudanças introduzidas pela reforma administrativa, ao criar os espaços necessários para o debate das propostas elaboradas pela Divisão de Urbanismo marcaram fortemente a emergência de nova institucionalidade.

A reforma administrativa promovida pelo governo de Vargas alcançou toda a estrutura da Prefeitura, através da Lei nº 1413, de 11 de junho de 1955. Segundo esta lei, a nova organização administrativa se assentaria em cinco tipos de órgãos:

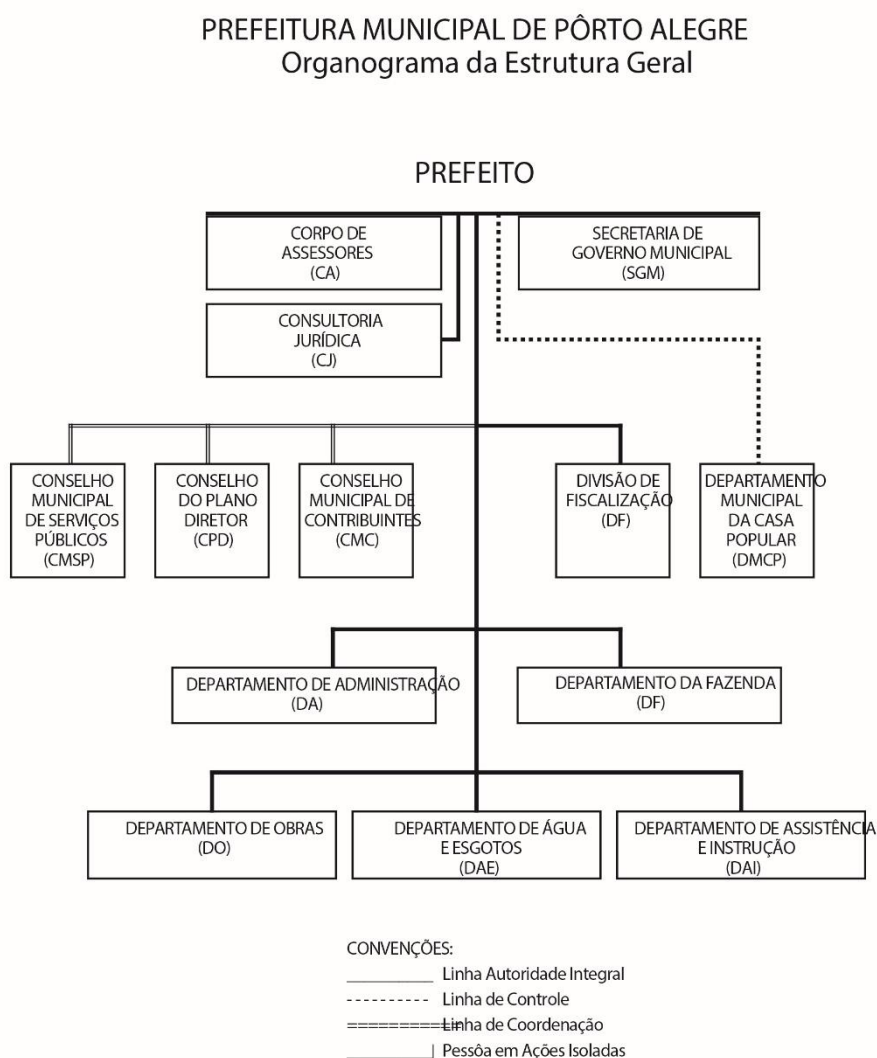
- I. órgãos e funções de assistência ao Prefeito;

---

<sup>362</sup> Cf. Lei Municipal nº 2046, de 30 de dezembro de 1959. Lei que institui o Plano Diretor de Porto Alegre e dá outras providências.

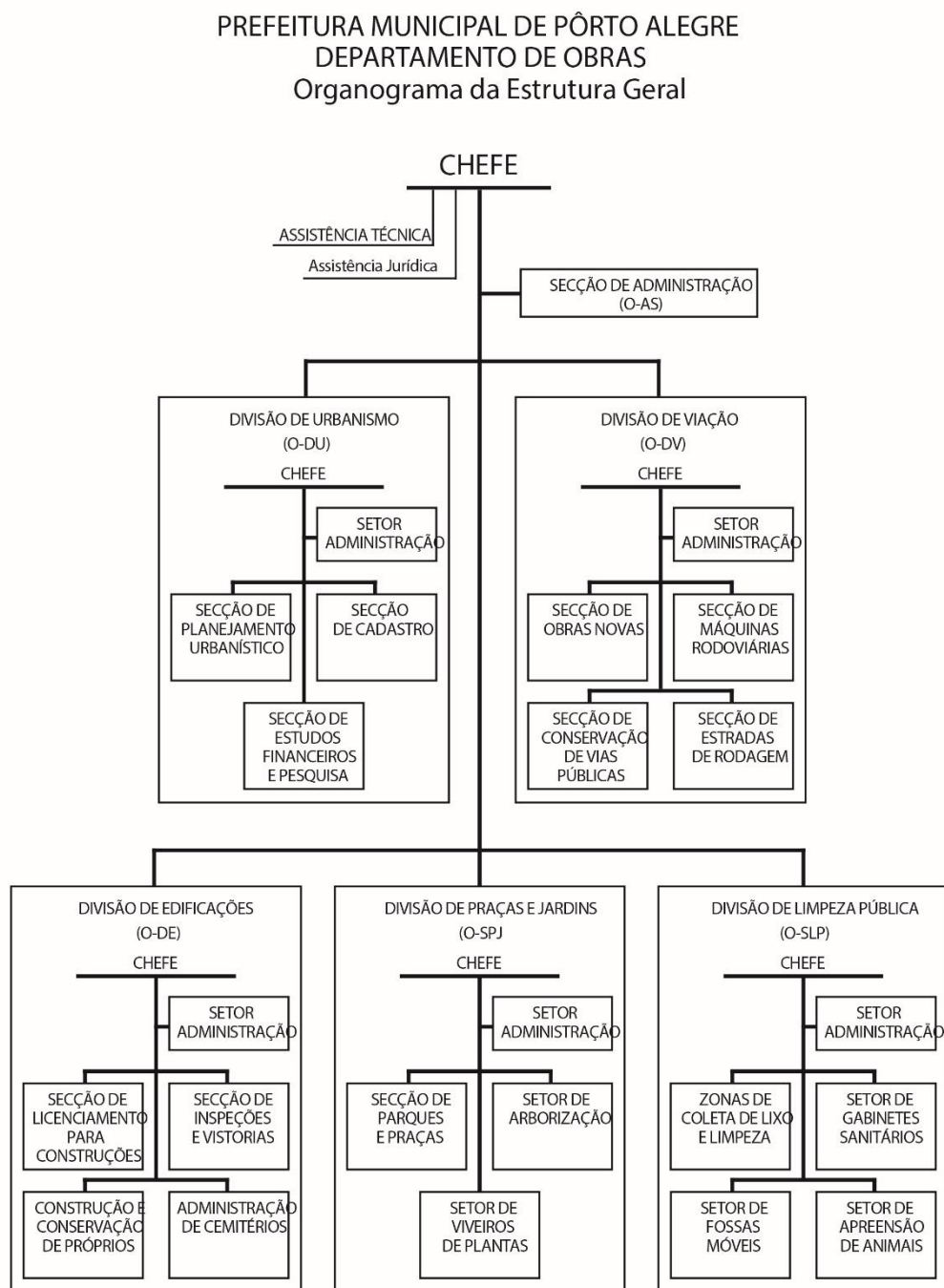
- II. órgãos colegiados seriam os conselhos, incluindo o do Plano Diretor;
- III. órgãos de atividades-meio;
- IV. órgãos de atividades-fim, incluindo o Departamento de Obras;
- V. órgãos autárquicos.

A nova estrutura foi composta de cinco departamentos organizados pelo tipo de atividade desempenhada: I) Administração e Fazenda (atividades-fim); II) Obras, Águas e Esgoto e Assistência e Instrução (atividades-meio). Foram criados três conselhos: o Conselho Municipal de Serviço Público, o Conselho do Plano Diretor e o Conselho Municipal de Contribuintes. O organograma apresentado na Figura 11 reproduz o desenho completo da nova organização administrativa municipal.



**Figura 11:** Organograma da estrutura geral da Prefeitura de Porto Alegre – 1955. Fonte: Lei Nº 1413, de 11 de junho de 1955.

Na nova organização, a DGOV foi substituída pelo Departamento de Obras (DO), mantendo as mesmas atribuições. Sob sua responsabilidade, de acordo com a Lei nº 1.413, Capítulo X, Art. 82, Item III, havia três divisões e dois serviços, conforme se pode ver no organograma do Departamento (Fig.12): Divisão de Urbanismo, Divisão de Viação, Divisão de Edificações, Serviços de Praças e Jardins e Serviço de Limpeza.



**Figura 12:** Organograma da Departamento de Obras (1955). FONTE: Lei Nº 1413, de 11 de junho de 1955.



As atribuições do DO, conforme a lei citada, no Capítulo X, Art. 82, foram definidas e divididas em acordo com as suas atividades e competências. Para uma melhor visualização dessas atribuições, nesta tese, optou-se por agrupá-las e classificá-las em três grupos distintos, destacando em negrito aquelas atividades diretamente associadas ao campo do urbanismo-planejamento urbano:

**a)** Relativas às obras de edificações públicas e privadas, propriamente ditas, e à sua manutenção e/ou fiscalização:

i – Executar ou fiscalizar a execução de obras públicas municipais e efetuar a sua conservação.

ii – Construir e reparar edifícios e instalações diversas para serviços públicos municipais.

vii – Examinar e aprovar os projetos de construções particulares e inspecionar a sua execução.

**b)** Relativas às obras e manutenção de espaços abertos e vias públicas:

viii – Construir ou fiscalizar a construção de parques, praças e jardins promovendo sua conservação, remodelação e manutenção dos existentes, bem como proceder à arborização dos logradouros.

ix – Promover a coleta do lixo domiciliar, a limpeza dos logradouros públicos e outros trabalhos de asseio público.

**c)** **Relativas ao urbanismo-planejamento urbano:**

**iii – Confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e demais trabalhos relacionados com o Plano Diretor**

**iv – Promover a atualização da planta topográfica e cadastral do Município, bem como da representação do plano urbanístico da cidade.**

**v – Realizar estudos e planejamentos urbanísticos e outros complementares ao Plano Diretor, bem como projetos e orçamentos das obras a seu cargo.**

**vi – Opinar sobre projetos de urbanização de áreas pertencentes a particulares e fiscalizar a execução dos arruamentos aprovados.**

Conforme o Art. 85, a nova Divisão de Urbanismo, herdeira da Subdiretoria Geral de Urbanismo, passa a ser constituída pelas seguintes secções: de Planejamento Urbanístico, de Cadastro, de Estudos Financeiros e Pesquisa, de Administração.

De acordo com o mesmo Art. 84, suas competências envolviam principalmente as atividades relacionadas à elaboração e execução do Plano Diretor:

I – Confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e trabalhos relacionados com o Plano Diretor, submetendo-os, quando for o caso, ao Conselho do Plano Diretor.

II – Estudar as possibilidades econômico-financeiras de execução de empreendimentos previstos no Plano Diretor ou com ele relacionados.

III – Organizar os projetos técnico-financeiros relativos a incidência da contribuição de melhoria.

IV – Opinar sobre projetos de urbanização de quaisquer glebas situadas no Município, tendo em vista a respectiva legislação e orientação do Conselho do Plano Diretor.

V – Dar pareceres e informações sobre assuntos referentes ao Plano Diretor.

VI – Executar trabalhos topográficos em geral e fornecer aos órgãos competentes do Departamento de Obras os elementos necessários à locação e nivelamento de logradouros atingidos pelo Plano Diretor, bem como a marcação de alinhamentos.

VII – Efetuar avaliações de imóveis para transações em que seja o Município o interessado.

É possível observar, a partir do texto da Lei, o estreito vínculo estabelecido entre a Divisão de Urbanismo e o Conselho do Plano Diretor nos desdobramentos das atividades relacionadas ao planejamento da cidade – atividades essas propostas pela Secção de Planejamento Urbanístico, mas, necessariamente, submetidas ao debate no Conselho do Plano Diretor. Assim, por atribuição legal, a Secção de Planejamento Urbanístico centralizou os trabalhos de elaboração do Plano Diretor como órgão executivo, mas suas propostas eram ordinariamente submetidas ao Conselho do Plano Diretor.

De acordo com o Art. 86, eram estas as competências da Secção de Planejamento Urbanístico:

I – Manter atualizada a planta representativa do plano urbanístico da cidade, com indicações de zoneamento, traçado de avenidas, ruas e praças, cruzamentos e outros dados aprovados pelo Conselho do Plano Diretor, bem como gráficos, painéis, maquetes e estudos de detalhes do Plano Diretor.

II – Realizar estudos sobre o plano urbanístico da cidade, bem como planejamentos, parciais a ele relativo, visando ao seu aperfeiçoamento e ajustamento aos problemas supervenientes.

III – Projetar obras de arte de grande porte, bem como detalhes arquitetônicos relativos ao plano urbanístico da cidade.

IV – Agrupar os elementos constitutivos dos estudos e planos a serem submetidos ao Conselho do Plano Diretor, efetuar seu encaminhamento e manter arquivo dos aprovados ou rejeitados por aquele órgão.

V – Dar parecer sobre assuntos relacionados com o Plano Diretor e com orientação traçada pela legislação respectiva ou pelo Conselho do Plano Diretor.

VI – Examinar projetos de loteamento e urbanização de áreas pertencentes a particulares e de glebas de terra destinadas pelo Município a núcleos residenciais populares, subordinando-os à legislação correspondente e à orientação traçada pelo Conselho do Plano Diretor, bem como de subdivisão de terrenos e de modificações em arruamentos já aprovados.

VII – Efetuar o arquivamento das plantas de todos os loteamentos aprovados, fornecendo cópias das plantas arquivadas aos órgãos da Prefeitura e a particulares, neste caso mediante pagamento.

No final do ano de 1955, o prefeito Martim Aranha transformou o DO em Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) através da Lei nº 1565, de 31 de dezembro de 1955, mantendo as atribuições estabelecidas pela Lei nº 1413.

A Divisão de Urbanismo, sob o comando de Edvaldo Pereira Paiva, coordena os trabalhos de elaboração do Plano Diretor e, para tanto, amplia e qualifica sua equipe técnica. Para Paiva, esse era o momento de colocar em prática o que vinha defendendo desde os anos 1940. E assim o fez, se autodefinindo-se o “maestro da orquestra”<sup>363</sup> que

---

<sup>363</sup> Sobre a atuação de Edvaldo Pereira Paiva ver em ROVATI, 2001.

concebeu o plano diretor, buscando os acordes e notas necessários para o desenvolvimento harmônico perfeito de Porto Alegre<sup>364</sup>. Qual seria o resultado de sua obstinada busca?

Para Maria Soares de Almeida<sup>365</sup>, esse momento é uma referência importante para a instituição de um processo permanente de planejamento na municipalidade, tendo como resultado imediato a aprovação das Leis nº 2.046 e 2.047, do Plano Diretor e do Código de Obras respectivamente. Para Almeida, a partir de então, a ideia de Plano é gradativamente substituída pela de Planejamento, incorporando a esse último conceito “os mecanismos de tomada de decisão, controle e avaliação permanente de resultados”<sup>366</sup>.

A viabilização do processo de elaboração do Plano Diretor ocorreu em grande parte pela participação determinada de Paiva, tanto na Divisão de Urbanismo quanto no Conselho do Plano Diretor. De fato, é difícil abordar a história do urbanismo-planejamento urbano municipal sem considerar o seu trabalho como técnico na Prefeitura e professor dos cursos de Urbanismo do Instituto de Belas Artes e da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. O esforço de Paiva foi no sentido de dar organicidade e estrutura à Divisão de Urbanismo, com a contratação de novos profissionais, mesmo com todas as dificuldades impostas pela escassez de recursos. Com uma estrutura bastante modesta, a equipe coordenada por Paiva deu o suporte técnico necessário para a elaboração do Plano Diretor, cujos estudos e propostas foram discutidos passo a passo pelo Conselho do Plano Diretor.

Paiva, em diversos documentos, trouxe à tona a reivindicação por uma estrutura técnico-administrativa municipal voltada ao urbanismo-planejamento urbano – e foi isso que buscou enquanto esteve à frente da Divisão de Urbanismo, em particular no período de elaboração do Plano Diretor. Para Paiva, como já vimos, esta era uma preocupação presente desde o trabalho que escreveu em Montevideu no início dos anos 1940, quando destacou a importância do urbanista, cuja autoridade se distinguiria a partir de dois aspectos, um geral, com a criação de uma legislação que respalde sua ação; e um particular, que se daria pelo poder que lhe é concedido e “que se faz mister dentro da

---

<sup>364</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.

<sup>365</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.

<sup>366</sup> Ibid.p.28

organização”<sup>367</sup>. Essa ideia está presente também no Anteprojeto de Planificação de Porto Alegre:

A primeira medida a ser tomada é a organização e manutenção de um serviço técnico permanente de urbanismo, dotado da necessária autonomia. Este serviço, sob a direção e a cargo de técnicos especializados, deverá ser aparelhado para fornecer orientação adequada e científica à ação do poder público no tocante as questões de urbanismo, tanto no terreno técnico, como no legal e administrativo.<sup>368</sup>

Paiva convoca então, para trabalhar na Divisão de Urbanismo, um grupo de especialistas por ele referido como “o primeiro escalão de arquitetos” da cidade<sup>369</sup>, iniciativa que oportunizaria a ampliação da participação desse segmento profissional nas equipes responsáveis pelo planejamento da capital pelos próximos anos.

A incorporação dos arquitetos ao campo do urbanismo-planejamento urbano municipal ocorreu em diferentes etapas da elaboração do Plano Diretor. Em 1957, por exemplo, Paiva conseguiu a contratação dos arquitetos Moacyr Moojen Marques e Roberto Veronese, ampliando a equipe existente, na qual já trabalhavam o arquiteto Carlos Maximiliano Fayet e o urbanista Francisco Riopardense de Macedo – todos tiveram presença destacada no Conselho do Plano Diretor durante o processo de elaboração do Plano.

### 3.6 O Conselho e o Plano Diretor

O Conselho do Plano Diretor, recriado<sup>370</sup> e reestruturado pela Lei nº 1.413, foi incorporado ao processo de elaboração do Plano como órgão efetivo de planejamento, pois tinha como atribuição primeira “promover a elaboração do Plano Diretor da Cidade, tomando por base, no que respeita ao traçado e zoneamento urbanos, as disposições legais e o projeto já existentes”, conforme estabelecido no Capítulo V, Art.19, Item I e II dessa Lei. Com este objetivo, o Conselho do Plano Diretor deveria “promover os estudos necessários ao Plano Diretor ou a ele complementares” (Capítulo V, Art. 19), incluindo uma lista extensa

---

<sup>367</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. *Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal*. Boletim Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, n 14, mai-ago. 1943.p.229

<sup>368</sup> Ibid.p.27

<sup>369</sup> PAIVA, Edvaldo Pereira. Autobiografia. In *Edvaldo Pereira Paiva: um urbanista*. Porto Alegre: UFRGS/IABRS, 1985.p.17

<sup>370</sup> Conforme visto anteriormente, o primeiro Conselho do Plano Diretor foi criado em 1938 e funcionou até 1945.

de levantamentos e de informações sobre a cidade, conforme o item II de suas competências:

- I. planta topográfica e cadastral;
- II. pesquisas urbanas de caráter físico, social e econômico;
- III. zoneamento urbano;
- IV. plano viário;
- V. serviço de saneamento, incluindo os de água, esgotos, limpeza pública e drenagem de águas pluviais;
- VI. trânsito e transportes coletivos e de mercadorias;
- VII. rodovias, aeroportos, estações terminais e questões ferroviárias de interesse para o Município;
- VIII. problemas relativos a núcleos residenciais;
- IX. saúde pública e higiene;
- X. distribuição de centros de produção agrícola e de abastecimento domiciliar;
- XI. distribuição de energia elétrica e gás;
- XII. comunicações telefônicas;
- XIII. distribuição de escolas e hospitais;
- XIV. parques, jardins, campos de esportes, locais de recreação, balneários e paisagismo;
- XV. construções particulares e gabaritos de prédios;
- XVI. legislação relacionada com os assuntos determinados neste item;
- XVII. quaisquer outros problemas semelhantes que interessem ao Município;
- XVIII. financiamento da realização de planos e de serviços de utilidade pública.

Ao Conselho do Plano Diretor cabia também a decisão de aprovar ou rejeitar os planos resultantes desses estudos, inclusive quanto à incidência da contribuição de melhoria e quaisquer outros temas relacionados ao plano diretor, como também definir a orientação sobre demais matérias de sua competência e encaminhar projetos de lei ou regulamentações à consideração do Prefeito.

A análise de suas competências mostra que o Conselho do Plano Diretor tinha um caráter tanto consultivo quanto decisório. Embora isso não estivesse definido expressamente no corpo da lei, ao Conselho do Plano Diretor foram concedidos autoridade e poder para tomar decisões relativas ao processo de elaboração do Plano. Assim, toda e qualquer decisão oriunda da Divisão de Urbanismo era submetida previamente ao Conselho do Plano Diretor. Por outro lado, na análise das atividades elencadas como de sua

reponsabilidade, também se evidencia o grau de compromisso exigido de seus integrantes – e daí a escolha ou exigência de uma composição essencialmente técnica.

Conforme a Lei nº 1413, no seu Capítulo V, Art. 20, o Conselho era composto por 11 membros, sendo seis (6) funcionários públicos municipais e cinco (5) representantes de entidades públicas e classistas, cuja escolha orientava-se pelo reconhecimento do saber técnico de seus membros. A escolha da presidência do Conselho do Plano Diretor se dava por votação secreta, realizada na primeira reunião do conselho. Já a secretaria executiva cabia ao chefe da Divisão de Urbanismo. E, conforme o mesmo artigo (parágrafo 5º), na Divisão de Urbanismo eram centralizados todos os trabalhos a serem desenvolvidos pelo Conselho, inclusive os de expediente.

A inauguração dos trabalhos do Conselho do Plano Diretor ocorreu no dia 19 de setembro de 1955, com a presença do Prefeito Manuel Antônio Sarmanho Vargas<sup>371</sup>, que deu posse aos onze conselheiros nomeados: Alcindo Guanabara Pôrto Alegre (Diretor-Geral de Obras e Viação); Rubens Santos Noronha (Diretor-Geral dos Serviços Industriais); Ítalo Brutto (Diretor Geral de Administração e Controle); Elly Ruiz Caravantes (Departamento Estadual de Estatística); Nelson Souza (Instituto de Arquitetos do Brasil-RS); Gentil Coelho Leal (Sociedade de Agronomia); Carlos Fett Paiva (Sociedade de Engenharia); Mozart Lopes Barcelos (Departamento Estadual de Saúde); Henrique Henkim (Prefeitura Municipal de Porto Alegre); Pedro Tassis Gonzales (Prefeitura Municipal de Porto Alegre) e Edvaldo Pereira Paiva (Subdiretor Geral de Urbanismo - DGOV). Nesse mesmo dia, Carlos Fett Paiva foi eleito presidente do Conselho do Plano Diretor. Por determinação da lei, Edvaldo Pereira Paiva foi nomeado secretário executivo do Conselho.

No Conselho do Plano Diretor predominam numericamente os engenheiros. Porém, como se observa nas atas que registram os trabalhos de confecção do Plano, a participação dos arquitetos revela-se ali muito importante – foi o caso, por exemplo, da atuação de Carlos Maximiliano Fayet na defesa das propostas de zoneamento elaboradas pela Divisão de Urbanismo.

O trabalho desenvolvido em conjunto pelo Conselho do Plano Diretor e pela Divisão de Urbanismo, dominado por técnicos ou especialistas na matéria, pode ser considerado um ponto de inflexão no processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano de Porto Alegre.

---

<sup>371</sup> Único momento em que um prefeito compareceu durante os trabalhos de elaboração do Plano Diretor de 1959.

As reuniões do Conselho do Plano Diretor foram programadas para acontecer uma vez por semana, segundo o regimento interno, o que, de fato, nem sempre ocorreu. Durante o período em que o Plano esteve em elaboração foram realizadas 88 reuniões, assim distribuídas: 15 reuniões em 1955; 37 reuniões em 1956; 24 reuniões em 1957; 8 reuniões em 1958; 4 reuniões em 1959.

Desde sua instituição, em 1955, até a aprovação do Plano Diretor, em 1959, participaram das reuniões do Conselho do Plano Diretor 34 pessoas, entre integrantes do Conselho e convidados chamados para dar esclarecimentos – ver o Quadro 4, elaborado com base nas Atas das Reuniões.

**QUADRO 4. PARTICIPANTES NO CONSELHO DO PLANO DIRETOR (1955 – 1959).**

| <b>CPD 1955 – 1959</b>         | <b>Formação/Cargo/Representação</b>   | <b>Participação<br/>Nº Reunião</b> |
|--------------------------------|---|------------------------------------|
| Manuel Sarmanho Vargas         | Prefeito  | 1                                  |
| Alcindo Guanabara Pôrto Alegre | Secretário da Secretaria Municipal de Obras e Viação  | 54                                 |
| Rubens Santos Noronha          | Diretor da Secretaria Municipal de Serviços Industriais   | 15                                 |
| Italo Brutto                   | Diretor Geral da Diretoria de Administração e Controle  | 40                                 |
| Elly Ruiz Caravantes           | Funcionário do Departamento Estadual de Estatística   | 3                                  |
| Nelson Souza                   | Representante do Instituto de Arquiteto do Brasil   | 43                                 |
| Gentil Coelho Leal             | Representante da Sociedade de Agronomia   | 12                                 |
| Carlos Fett Paiva              | Representante da Sociedade de Engenharia, Presidente do Conselho do Plano Diretor de 1955 a 1956        | 63                                 |
| Mozart Lopes Barcelos          | Funcionário do Departamento Estadual de Saúde   | 52                                 |
| Henrique Henkim                | Assessor Jurídico da PMPA   | 76                                 |
| Pedro Tassis Gonzales          | Assessor PMPA   | 51                                 |
| Edvaldo Pereira Paiva          | Subdiretor Geral de Urbanismo, Secretário Executivo do Conselho do Plano Diretor                        | 69                                 |
| Aldrovando Guerra              | Representante do Departamento Estadual de Estatística   | 20                                 |
| Valter Rosant?                 | Representante da PMPA   | 1                                  |
| Carlos Maximiliano Fayet       | Representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS, funcionário da SMOV, Secretário Executivo CPD | 53                                 |
| Frederico Ernesto Cativelia    | PMPA  | 4                                  |
| Ernesto Sander                 | Assessor Engenheiro do Prefeito   | 5                                  |
| Werner Schütte ou Schütz       | Representante (suplente) da Sociedade de Engenharia   | 5                                  |
| Mário José Maestri             | Secretaria Municipal de Água e Saneamento   | 56                                 |
| Augusto de Castro              | Informação imprecisa  | 51                                 |
| Gustavo Maynard Ribeiro        | Representante da Divisão de Trânsito PMPA   | 3                                  |
| José Castellano Rodrigues      | Informação imprecisa  | 23                                 |
| Luis Melo Guimarães            | Assessor Jurídico da PMPA   | 2                                  |



|                                 |  |    |
|---------------------------------|--|----|
| Francisco Riopardense de Macedo | Funcionário da SMOV e Secretário Executivo (suplente) do Conselho do Plano Diretor               | 33 |
| Daniel Barnewitz Ribeiro        | Funcionário da SMOV PMPA   | 14 |
| Roberto F. Veronese             | Funcionário da SMOV - Divisão de Urbanismo   | 2  |
| Demetrio Ribeiro                | Representante do Instituto de Arquiteto do Brasil-RS   | 12 |
| Abio Hervé                      | Diretor da Faculdade de Ciências Econômica (1945-1946) Funcionário da Secretaria da fazenda 1959 | 1  |
| Claúdio Luiz Araújo             | Informação imprecisa   | 5  |
| Nilton Salgado Pereira          | Secretário Municipal de Obras e Viação   | 8  |
| Nahun Turkenid                  | Informação imprecisa   | 5  |
| M. J. C. Meira                  | Informação imprecisa   | 2  |
| Julio Rubbo                     | Funcionário da Secretaria Municipal de Águas e Saneamento  | 3  |
| Rodolpho Siegfried Matte        | Funcionário da SMOV PMPA, Secretário Executivo do Conselho do Plano Diretor                      | 3  |

FONTE: Elaborado pela autora desta Tese, a partir das Atas do Conselho do Plano Diretor (1955-1959).

As dificuldades vividas pela Divisão de Urbanismo, relativas à falta de recursos humanos e materiais, seriam expostas frequentemente nas reuniões do Conselho durante o longo caminho percorrido até a conclusão dos trabalhos e aprovação do Plano Diretor pela Câmara de Vereadores, em dezembro de 1959.

As incertezas iniciais na condução dos trabalhos e a definição dos limites de atuação do Conselho do Plano Diretor levaram a prolongados debates sobre o regimento interno. No dia 17 de novembro de 1955, por exemplo, Paiva pede que sejam encerradas as discussões do regimento interno, em razão do tempo despendido com esse assunto e do afastamento do tema central do Conselho – a elaboração do Plano Diretor. Em razão dessa preocupação, o conselheiro Henrique Henkim, advogado e funcionário da Prefeitura, foi incumbido de dar uma redação final ao regimento e, posteriormente, apresentá-lo à apreciação do Conselho, retirando essa discussão da pauta cotidiana para focar os trabalhos nas questões relativas ao Plano. O texto do regimento, reencaminhado ao Conselho no dia 1º de dezembro de 1955 e, após ter sido apreciado por três sessões, foi encaminhado ao Prefeito para aprovação final – fato que somente foi comunicado ao Conselho em 26 de abril de 1956.

Embora houvesse uma demanda contínua por parte da equipe técnica e das entidades representadas no Conselho (em especial, aquelas que se ocupavam da construção civil e do setor imobiliário), para que os trabalhos de elaboração do Plano se

desenvolvessem rapidamente, outros temas eram pautados nas reuniões. Nas atas do Conselho foram identificados diversos momentos destinados à análise de projetos e a pedidos de liberação de área para construção de escolas e outros prédios públicos, encaminhados pelo Prefeito e pela Câmara de Vereadores. Essas discussões eram introduzidas no Conselho do Plano Diretor sob a alegação de que as decisões tomadas quanto a tais assuntos poderiam interferir nas definições relativas ao novo Plano Diretor. O debate desses temas ocupou muito tempo do Conselho e da equipe técnica da Divisão de Urbanismo, a qual dispunha de estrutura bastante reduzida para – além de se ocupar da elaboração do plano – dar conta dessas outras discussões. Essa situação perdurou durante todo o processo de elaboração do Plano Diretor.

Em uma tentativa de estabelecer uma sistemática de trabalho, Paiva propôs então uma agenda de apresentações dos estudos, planos e projetos existentes, implementados ou não, o que foi feito de outubro de 1955 a fevereiro de 1956. Com essas apresentações e com palestras, Paiva pretendia munir os conselheiros com informações consideradas por ele necessárias para a elaboração do Plano.

Na reunião de 27 de outubro de 1955, Paiva realizou ampla exposição sobre a ‘Evolução Urbana de Porto Alegre’. Nas reuniões seguintes, palestrou sobre os planos desenvolvidos anteriormente – os estudos de Gladosch, da Comissão Revisora (1948-1950) e relativos ao Pré-Plano (1954). Em 16 de fevereiro de 1956, o Conselho iniciou o debate de propostas para a área central da cidade – foram apresentados estudos relacionados ao plano viário e ao zoneamento desta área. A Secretaria Executiva foi encarregada de preparar “um programa para discussão organizada dos assuntos relacionados com o projeto do centro e sua parte viária, afim de melhor dirigir o debate e torna-lo mais profícuo”<sup>372</sup>. Atendendo a esse objetivo, na reunião do dia 23 de fevereiro de 1956, Paiva propôs a seguinte agenda: I) primeiro perímetro – necessidade e solução proposta; II) tratamento das praças centrais – Senador Florêncio, XV de Novembro e Matriz; III) prolongamento da Avenida Farrapos; IV) ruas com recuos de alinhamento; V) novas ruas; e, VI) terminais de bondes.

No dia 23 de maio de 1956, teve início a discussão da proposta de ‘Leis de Urbanismo e Zoneamento’ elaborada pela Divisão de Urbanismo – tema abordado a partir da área central da cidade. Desse modo, as discussões e resoluções do Conselho sobre o futuro plano diretor foram tomando forma, prolongando-se até a reunião do dia 29 de janeiro

---

<sup>372</sup> Ata do Conselho do Plano Diretor, nº 21, 16 fev. 1956, p. 58

de 1959, quando foi aprovado pelos conselheiros um conjunto de artigos, amplamente analisados e discutidos.

Em síntese, essas novas estruturas – Divisão de Urbanismo da SMOV e Conselho do Plano Diretor – foram fundamentais na organização da dinâmica dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor. Este novo arranjo institucional inaugurou um processo contínuo de planejamento, inexistente até então. O documento “Plano Diretor de Porto Alegre”<sup>373</sup>, 1964, provavelmente escrito por Paiva<sup>374</sup>, assim se refere a essa mudança: “A adoção de um sistema de planificação urbana para Porto Alegre, orientado e estruturado segundo os preceitos da urbanística moderna, concretizou-se de forma objetiva somente em 1959”<sup>375</sup>.

### 3.7 O Plano Diretor de 1959

O Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 foi instituído pela Lei nº 2.046 de 31 de dezembro de 1959 – na mesma data, foi aprovado o Código de Obras da cidade (Lei nº 2047).

Como já observado, a elaboração do Plano Diretor ocorreu durante o governo de Leonel Brizola (PTB). Uma dificuldade encontrada pela pesquisa foi justamente obter informações sobre a atuação de Brizola com relação ao assunto. Em suas biografias, encontram-se apenas referências genéricas relativas à valorização do ‘planejamento’ por parte de seus governos. Em 1952, portanto, antes de se tornar prefeito, Brizola exerceu o cargo de Secretário de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, a convite do governador Ernesto Dornelles. Foi quando elaborou o 1º Plano de Obras do Estado, “um ambicioso planejamento de obras de infraestrutura, com destaque para as áreas de saneamento básico e rodovias”<sup>376</sup>. No exercício daquele cargo, além de contar com o amplo apoio do governador, Brizola se cercou de técnicos para o acompanhamento detalhado de todos os projetos – e o mesmo faria posteriormente, na Prefeitura de Porto Alegre.

---

<sup>373</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1964.

<sup>374</sup> ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.

<sup>375</sup> Cf. PMPA.1964.p.39

<sup>376</sup> TENTARDINI, Cleber Dioni. *O menino que se tornou Brizola*. Porto Alegre: Editora Rígel, 2013.p.51

Em outubro de 1954, Brizola deixa a Secretaria de Obras Públicas para se candidatar à Câmara de Deputados pelo PTB. Em 1955 concorre e vence as eleições para a Prefeitura de Porto Alegre. Durante a campanha eleitoral, Brizola tinha como sua principal bandeira o tema “nenhuma criança sem escola”<sup>377</sup>. Já à frente do governo municipal, Brizola implementa um importante plano de obras e imprime uma dinâmica modernizadora que valoriza o planejamento e a atuação técnica. Nesse contexto, constituiu-se a equipe da Divisão de Urbanismo que, sob o comando de Paiva, elaborou o Plano Diretor. O engenheiro Alcindo Guanabara Pôrto Alegre, chefe da SMOV, acompanhou todo o processo de elaboração do Plano e participou assiduamente das reuniões do Conselho do Plano Diretor.

Até os anos 1940, Porto Alegre apresentou um crescimento horizontal bastante acentuado. Na sua área central ainda predominavam prédios de dois ou três andares – e, nos bairros, construções de até dois pavimentos. Nos anos 1950, a cidade passa por um rápido crescimento populacional. Na área central, pequenas construções são substituídas por edifícios altos. Não há maior controle quanto à ocupação dos terrenos, e verificam-se altas taxas de densidade construtiva na área. Essa situação justificou, em grande medida, a elaboração do Plano Diretor de 1959: um de seus principais objetivos era evitar a densificação excessiva no Centro, para reduzir os problemas de congestionamento ali verificados em virtude do aumento no número de veículos, e para impedir a redução na qualidade das habitações. As novas regras estabelecidas pelo Plano limitavam as alturas, exigiam recuos laterais e criavam índices máximos, o que anteriormente não existia. Os critérios propostos pela Divisão de Urbanismo tinham como referência as cidades de Nova York e São Paulo, como registrou o arquiteto Carlos Maximiliano Fayet em reunião do Conselho do Plano Diretor realizada em 7 fevereiro de 1957. Para ele, a limitação de altura, inclusive com sua redução em relação aos parâmetros em vigor na época, era “uma necessidade”: “a ausência de restrições, a falta de controle do uso da terra é a negação do zoneamento, é a própria negação do urbanismo”<sup>378</sup>. Nas discussões realizadas no âmbito do Conselho, este aspecto do Plano foi o que provocou mais debate, intenso e caloroso, “entre a equipe técnica e os representantes dos investidores imobiliários, que viam na limitação da altura das construções um entrave significativo aos seus negócios”<sup>379</sup>. A equipe técnica

---

<sup>377</sup> Ibid.p.51

<sup>378</sup> Cf. Ata do Conselho do Plano Diretor, nº 59, 07 fev. 1957

<sup>379</sup> ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.p.170

associou suas propostas ao instrumental utilizado por planejadores norte-americanos, evocando mais especificamente o *Regional Survey of New York and its Environs* – como forma de ganhar apoio à proposta da Divisão de Urbanismo, Fayet (Ata do Conselho do Plano Diretor, nº 62, 04 abr.1957) indicou aos conselheiros a leitura de artigo sobre essa experiência de Nova York publicado pela revista *Engineering News Record*.

A Lei nº 2.046 de 31 de dezembro de 1959, a qual instituiu o Plano Diretor e fixou normas para sua execução, é um documento conciso; constitui-se de duas partes: uma gráfica, com plantas e mapas; outra formada pelo texto da lei. Quatro aspectos foram considerados importantes para o ordenamento da cidade: I) zoneamento; II) reservas de áreas para escolas e praças; III) Sistema Viário Principal; e IV) obrigatoriedade de áreas de garagens ou estacionamento interno para os edifícios.

O texto da 'lei do plano' tem cinco capítulos: I – Disposições Preliminares; II – Das Desapropriações; III – Dos Reloteamentos; IV – Das Garagens; e, V – Dos Zoneamentos; seguidos pelas Disposições Gerais e Disposições Finais. A lei tem 60 artigos, entre os quais, 38 tratam da regulamentação sobre os zoneamentos (uso, índices de aproveitamento, percentagens de ocupação, alturas). Na sua parte inicial, a lei trata das determinações de ordem geral para toda a cidade, fixando normas para desapropriações, reloteamentos e garagens. Em seguida aborda a regulamentação relativa ao zoneamento da cidade, dividido em quatro modalidades: zoneamento de usos; zoneamento de índices de aproveitamento; zoneamento de taxas de ocupação; e zoneamento de alturas. Na figura 13 (p.165) tem-se uma síntese territorializadas das proposições do Plano.

---



**Figura 13:** Planta geral com zoneamentos, esquema viário e projetos especiais do Plano Diretor de 1959. FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

O plano urbanístico foi concebido a partir de projetos de ordenação do meio físico, relativos à distribuição das atividades fundamentais existentes na cidade, por zonas: habitação, comércio, indústria e agricultura. Com isso, pretendia-se estabelecer uma prática de separação de usos e, também, atuar na distribuição das alturas das edificações. Para o sistema viário, foram estabelecidas soluções técnicas destinadas à organização das vias de modo a atender às necessidades de circulação de acordo com as condições topográficas e em consonância com a estrutura da cidade. Uma rede de radiais e perimetrais complementadas com vias principais, com destaque para a Avenida Perimetral e ligações interbairros. Em conjunto com o sistema viário foram indicadas as áreas destinadas à localização de terminais dos transportes urbanos e intermunicipal, tanto rodoviário como ferroviário, bem como a disposição de uma rede de estacionamentos coletivos e edifícios-garagens em torno do Centro. Inclusive, havia recomendação com indicação de locais apropriados para a construção dos principais órgãos públicos. Tais providências tinham por objetivo evitar congestionamentos e a desagregação da área central da cidade, por meio de uma estruturação racional que atendesse ao crescente desenvolvimento da metrópole. A partir do esquema viário proposto, na zona residencial, foram definidas unidades

residenciais ou Unidades de Vizinhanças<sup>380</sup>. Nessas unidades residenciais, foram previstos alguns equipamentos de uso coletivo com duas preocupações básicas: a distribuição dos equipamentos de consumo tendo como foco principal a escola que aparece como gerador do conjunto, e a recuperação da vida social ou relações de vizinhança. Assim, sempre que possível, as unidades residenciais contariam com uma escola, formando o que se denominou de Sistema de Prédios Escolares. E, nas zonas de contato de diversas unidades residenciais foram localizados mercados de abastecimento, criando uma Rede de Abastecimento. Nesse conjunto de equipamentos, foi definida, também, a ligação de diversas praças e recantos por ruas arborizadas ou caminhos de pedestres, denominado Sistema de Verdes Públicos<sup>381</sup>.

Alguns aspectos sobre o Plano foram ponderados por Fayet<sup>382</sup>, em sua apresentação na Câmara de Vereadores, entre eles que, considerando a dinâmica urbana e a complexidade dos problemas urbanos da época, “o conjunto de Projetos que é chamado de Plano Diretor seja uma Lei definitiva para o Município”, ideia por ele contestada. Para Fayet, esse Plano representava a melhor solução encontrada naquele momento, ou seja, em acordo com o conhecimento que se havia acumulado e com o objetivo estabelecido para se alcançar o desenvolvimento desejável para Porto Alegre, em um tempo específico. Nesse sentido, defendia uma concepção de Plano Diretor articulado com o desenvolvimento da cidade, no qual deveriam ser feitas modificações continuamente, ressaltando a importância do papel do Conselho do Plano Diretor como órgão municipal e com funcionamento permanente, controlando a aplicação do Plano e “corrigindo os diversos defeitos que eventualmente venham a surgir”<sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup> Considera-se o conceito de Unidade de Vizinhança (UV), o que foi idealizado pelo arquiteto Clarence Arthur Perry nos anos 1920, quando projetou um plano para Nova York (1929), posteriormente adotado como um dos pontos da Carta de Atenas. Com essas unidades de vizinhanças, Perry buscava promover a sociabilidade, resgatando o modelo de um bairro das cidades tradicionais. Segundo Hurvy (1973,p.9), UV seria “um local onde residentes se conhecem pessoalmente e têm o hábito de se visitar, trocar objetos ou favores em geral, ter atividades conjuntas”. Desta forma, a UV seria aquele lugar dotado de autossuficiência, onde se poderia dispor, em uma distância acessível a pé, todas as facilidades necessárias à vida cotidiana, com a preservação do local da influência do tráfego de passagem. Além disso, os equipamentos públicos e de serviços constituiriam espaços de encontros de seus habitantes, com foco principal na escola.

<sup>381</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1964.

<sup>382</sup> PORTO ALEGRE. CÂMARA MUNICIPAL. *Anais*. Vol. V, jul 1959 72ª Sessão Ordinária da 4ª Reunião Legislativa da Terceira Legislatura.2 jul.1959. pp. 18-28. Apresentação Arquiteto Carlos Maximiliano Fayet.

<sup>383</sup> PORTO ALEGRE. CÂMARA MUNICIPAL. *Anais*. Vol. V, jul 1959 72ª Sessão Ordinária da 4ª Reunião Legislativa da Terceira Legislatura.2 jul.1959. pp. 18-28. Apresentação Arquiteto Carlos Maximiliano Fayet.

Além de defender o planejamento continuado, Fayet<sup>384</sup> entendia que um Plano Diretor “não poderia se restringir unicamente ao sistema viário para organizar uma cidade”. Para além disso era necessário

(...) intervir também na distribuição de suas diversas funções, ou seja, em seu zoneamento de uso. Definir um zoneamento de aproveitamento do solo, no sentido de controlar a densidade da cidade, para que limite a população máxima em determinadas zonas da capital. Devemos controlar também a área coberta das construções, com a finalidade de proporcionar o maior número possível de espaços livres na cidade, para que seja ampliada a massa de verdes. Devemos controlar sempre à altura, de modo que edifícios construídos não prejudiquem os vizinhos, como no caso das zonas residenciais atuais. E, finalmente, devemos legislar também, sobre certos serviços que nós julgamos indispensáveis: a educação primária e o abastecimento público. Um Plano Diretor, a rigor, teria que se estender ainda sobre aspectos mais variados da vida de uma cidade<sup>385</sup>.

De fato, para a equipe técnica, o controle de densidades e da ocupação de terrenos, tomado em conjunto com as taxas de ocupação e as estruturas e os equipamentos necessários de uma determinada região, foi considerado fundamental para o planejamento de Porto Alegre.

Por razões técnicas e administrativas, o Plano incidiu apenas sobre as zonas mais intensamente edificadas da cidade, abrangendo, inicialmente, uma parte do território municipal de aproximadamente 1/6 da sua extensão, correspondente ao perímetro delimitado pela via, atualmente denominada Terceira Perimetral, área contida nas cartas existentes na época do levantamento aerofotogramétrico:

Trata-se na verdade, de uma parcela do Plano Diretor. Já que se refere e se aplica a uma área correspondente a uma sexta parte da superfície do Município. A área referida, entretanto, abrange mais de dois terços da zona construída e representa a primeira etapa de um processo que visa o planejamento integral de toda Porto Alegre.<sup>386</sup>

É muito importante ressaltar ainda que foram atribuídos ao Conselho e ao Executivo Municipal poderes para realizar modificações no Plano sem a necessidade de aprovação do Legislativo: de acordo com o art. 57º do Plano, as modificações de traçado, necessárias ao seu aprimoramento, decorrentes do estudo de detalhe para execução e que não modifiquem a estruturação geral do Projeto e suas disposições de ordem legal, poderão ser introduzidas nas plantas aprovadas mediante decisão do Conselho do Plano Diretor, homologada pelo

---

<sup>384</sup> PORTO ALEGRE. CÂMARA MUNICIPAL. *Anais*. Vol. V, jul 1959 72ª Sessão Ordinária da 4ª Reunião Legislativa da Terceira Legislatura. 2 jul. 1959. pp. 18-28. Apresentação Arquiteto Carlos Maximiliano Fayet.

<sup>385</sup> Cf. PORTO ALEGRE. 1959

<sup>386</sup> PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Anais*. Vol. 9 e 10, nov-dez 1959. 174ª Sessão Ordinária da 4ª reunião legislativa da Terceira Legislatura, 26 nov. 1959, p. 192



Prefeito Municipal. Foi, assim, concedida ao Conselho e ao Prefeito competência para decidir sobre a ampliação da área de abrangência do Plano sem consulta ao Legislativo – isto é, para estabelecer as chamadas “extensões” do Plano Diretor de 1959. Isso ficou mais claro na Lei nº 2.330, de 20 de dezembro de 1961, aprovada no segundo governo de José Loureiro da Silva. Conforme o seu Art.24:

As disposições de zoneamento e o traçado viário da área não compreendida no perímetro descrito no artigo 20 e que correspondem aos estudos da extensão do Plano Diretor às demais áreas do Município, poderão ser aplicadas a estas áreas, uma vez aprovados os projetos respectivos pelo Conselho do Plano Diretor e homologados por Decreto do Executivo.

Ao longo dos anos 1960 e 1970, o Executivo Municipal, no uso de suas atribuições legais, estabeleceu por decreto quatro extensões: 1) Extensão A, 1964, Decreto nº 2872 (1964); 2) Extensão B, 1967, Decreto nº 3487; 3) Extensão C, 1972, Decreto nº 4559; e, 4) Extensão D, 1975, Decreto nº 5162. Esta última ocorreu no mesmo ano em que foi constituída a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), a qual iria inaugurar uma nova etapa do processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na cidade.

### **3.8 Considerações sobre o Capítulo 3**

É importante resgatar alguns temas que contribuem para a compreensão deste momento histórico, como a estruturação da equipe na Divisão de Urbanismo. O trabalho conjunto dessa Divisão e do Conselho do Plano Diretor na elaboração do Plano pode ser visto como um dos fatores que contribuiu para o urbanismo-planejamento urbano finalmente dispor de certa institucionalidade na Prefeitura de Porto Alegre. Como elemento impulsionador, tem-se a reforma administrativa promovida por Manuel Vargas (1955), que estabeleceu legalmente um importante vínculo ao longo dos anos 1960 e 1970 entre a Divisão e o Conselho do Plano Diretor, organismos que conduziram as discussões e as decisões sobre o Plano. As propostas eram pensadas e desenvolvidas pela Secção de Planejamento Urbanístico da Divisão de Urbanismo e, depois, submetidas a debate e apreciação por parte do Conselho. Em suma, à Secção de Planejamento Urbanístico coube, por competência legal, centralizar os trabalhos de elaboração do Plano Diretor, como órgão executivo, porém esses deveriam ser submetidos ao Conselho.

O Conselho do Plano Diretor recriado em 1955 em nada se assemelhava ao concebido em 1938 por Loureiro da Silva – este último foi idealizado como espaço essencialmente político, isto desde a definição dos nomes de seus integrantes, sem esquecer que, para a elaboração do Plano, Loureiro contratou um especialista sem qualquer

vínculo com a municipalidade. No novo Conselho, o saber técnico local foi privilegiado. Outro elemento novo foi a estruturação da Divisão de Urbanismo, como órgão coordenador do processo de elaboração do Plano, com autonomia para encaminhar propostas e negociar com os diversos interesses (técnicos e econômicos) representados no Conselho, em particular, com o setor imobiliário.

A elaboração do Plano transcorreu sob a gestão do prefeito Brizola, a quem eram reservados, por competência legal, a palavra final e o encaminhamento à Câmara de Vereadores para votação do Projeto de Lei. Embora não participasse do cotidiano das decisões do Conselho, a decisão última sobre o texto da Lei garantia seu poder político. Registre-se que, nas atas do Conselho do Plano Diretor, não existem referências a possíveis interferências diretas do prefeito sobre o conteúdo do Plano.

O formato assumido pelo Conselho do Plano Diretor possuía certa semelhança com a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento (1912): na sua composição, prevalecia um perfil técnico. Os integrantes do Conselho do Plano Diretor eram ligados quase que exclusivamente a profissões relacionadas à engenharia e à arquitetura. Na sua composição, evidencia-se a visão tecnicista de urbanismo-planejamento urbano, de que os problemas urbanos seriam resolvidos pela ciência e pela técnica, adotando-se os preceitos da urbanística moderna como opção para a planificação da cidade.

O primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, instituído legalmente em 1959, na verdade, se caracterizou muito mais como uma norma de uso e ocupação do solo, restringindo-se ao aspecto físico-constructivo da cidade, em particular na limitação das alturas das edificações, com seus índices construtivos e de aproveitamento de área.

Nesse período, no plano conceitual, ‘ter’ urbanismo-planejamento urbano, ainda significava sobretudo ‘ter’ Plano Diretor. Entretanto, houve uma ampliação dessa compreensão, percebida nos textos de Paiva, aqueles escritos após o seu retorno de Montevideu, e, também, pela sua atuação no Conselho do Plano Diretor. O urbanismo-planejamento urbano já não se limitava a ‘ter’ um Plano. Com essa perspectiva, Paiva defende a ideia de formação de uma equipe técnica permanente, tanto para a elaboração do Plano quanto para sua execução. O processo de elaboração do Plano Diretor – com “começo, meio e fim” na produção de um documento legal, o que não ocorrera anteriormente – desencadeou uma dinâmica de estruturação de um setor permanente de urbanismo-planejamento urbano na administração municipal.

Este tornou-se um período rico, singular, repleto de desafios. Um Plano Diretor foi produzido, mesmo com limitações. Uma equipe de técnicos foi constituída, com a inserção

de um maior número de arquitetos, os quais passaram a ganhar espaço nas decisões sobre o planejamento da cidade. Um momento tensionado pela experiência acumulada na Divisão de Urbanismo e pela expectativa de ganhos de institucionalidade para o urbanismo-planejamento urbano, com seu reconhecimento por parte da 'máquina pública' como um campo específico de conhecimento. Uma transformação, sem dúvida, estrutural, que ganharia ainda mais força com a criação da SPM, em 1975.

# Capítulo 4

## O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

No ano de 1964, um golpe civil-militar desenha uma nova conjuntura política no país, pondo fim a um curto período de democracia (1945-1964). De acordo com Fernando Luiz Abrucio, Paula Pedroti e Marcos Vinicius Pó<sup>387</sup>, ao mesmo tempo em que os militares exerciam o poder de forma autoritária eles buscavam “apoio de parcelas da elite política e social para legitimar sua autoridade”. Para isso, utilizavam como seu principal instrumento “uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir do qual o regime se definia como instrumento ‘modernizador’ do país. É por essa razão que a administração pública ganhou destaque no período”<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp 27-71, 2010.p.47

<sup>388</sup> Ibid.p.47

Em 1967, foi promulgado o Decreto-Lei nº 200/1967, dispondo sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, reforma essa que teria como referência a “concepção de administração paralela que estava no DNA do varguismo”<sup>389</sup>. Na implementação deste projeto de aperfeiçoamento da administração pública, três características se destacavam: “A primeira foi a descentralização administrativa com flexibilização gerencial”<sup>390</sup> cujo objetivo era dar maior agilidade para o Estado expandir suas ações, em especial no terreno econômico; como exemplo, no caso específico do tema desenvolvimento urbano, pode ser citada a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964. A segunda, era “a previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadoras, fortalecendo os órgãos de planejamento e criando ou remodelando as agências responsáveis pelo orçamento, auditorias, compras e informação estatística”<sup>391</sup>. A terceira diz respeito à estrutura federativa do Estado brasileiro inserida no modelo administrativo do Decreto-Lei nº 200/1967. Esse modelo “continha um paradoxo: ao mesmo tempo que propugnava a maior descentralização administrativa, estimulava a reprodução nos estados e municípios da estrutura Institucional vigente no âmbito federal, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos subnacionais. O fato é que no plano da federação criou-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizador”<sup>392</sup>.

Para alguns autores, como Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>393</sup>, a reorganização da administração pública estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 é considerada a segunda grande reforma administrativa realizada no âmbito do governo federal, comparada em sua dimensão à promovida por Vargas durante o Estado Novo. Conforme esse autor, essa

---

<sup>389</sup>ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp 27-71, 2010.p.49

Os autores referem aqui ao modelo DASP, o qual incrementou uma modernização administrativa a partir de um tipo de administração paralela com a criação de autarquias. Na origem essas autarquias foram regidas pelos princípios da meritocracia e do profissionalismo, em contraposição ao clientelismo e à troca de favores políticos. No entanto, parte da administração pública permaneceu sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos diferentes grupos de interesses e atores que sustentaram o governo Getúlio Vargas.

<sup>390</sup> Ibid.p.50

<sup>391</sup> Ibid.p.50

<sup>392</sup> Ibid.p.50

<sup>393</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In *Revista do Serviço Público*. Brasília: DF, v.47, nº 1, pp 1-28, jan-abr. 1996.

reforma foi “uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”<sup>394</sup>.

A descentralização sob o viés da autonomia da administração indireta baseava-se na ideia de que, por ser descentralizada, era mais eficiente – ao contrário, a administração direta seria centralizada, extremamente rígida e incapaz de responder com presteza e flexibilidade às demandas e pressões de um Estado com propósitos desenvolvimentistas. Com essa nova reforma administrativa, o governo buscou formas institucionais que propiciassem maior agilidade e capacidade de implementação de políticas públicas por meio de uma expansão da administração indireta. Essa expansão já vinha sendo implementada mesmo antes desse Decreto-Lei, com medidas tomadas no primeiro ano do governo militar. Algumas tiveram grande impacto no desenvolvimento das cidades brasileiras, entre elas inclui-se a criação do BNH, do Sistema Federal de Habitação (SFH) e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). Para Benício Viero Schmidt<sup>395</sup>, essas instituições foram os alicerces da política urbana no Brasil nos anos 1960-1980.

#### **4.1 A criação e atuação do BNH e SERFHAU**

Em 1964, quando se instalou o regime militar, Humberto de Alencar Castelo Branco, primeiro presidente nomeado após o golpe, elege a questão habitacional como uma das principais políticas de seu governo. A política urbana, centrada na questão habitacional, é considerada estratégica como forma de atacar os problemas sociais, uma demonstração de “sensibilidade [...] às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart”<sup>396</sup>.

Para Sergio de Azevedo e Luis Aureliano Gama de Andrade<sup>397</sup>, a criação do BNH surgiu como uma política de contenção dos movimentos sociais que reivindicavam o atendimento às necessidades de moradia, ampliadas pela crescente urbanização no país. Conforme esses autores, a política que deu origem ao BNH foi sugestão da deputada federal Sandra Cavalcanti (Arena), como forma de apaziguar os ânimos dos movimentos

---

<sup>394</sup> Ibid.p.12

<sup>395</sup> SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.p.45

<sup>396</sup> AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.p.57

<sup>397</sup> Cf. AZEVEDO; ANDRADE.1982

sociais. À época, tinha-se uma percepção de que “as massas estavam órfãs e magoadas”<sup>398</sup>, portanto era necessário realizar um esforço “para devolver uma certa alegria”<sup>399</sup>.

O Plano Nacional Habitacional (PNH) – e, com ele, o BNH – surge com o propósito de solucionar os problemas de moradia no país, em particular nos grandes centros, como o Rio de Janeiro. Contudo, cabe reiterar que sua intenção primeira, revelada em carta de Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco, era a contenção dos movimentos sociais – o que ela propunha era uma atuação “amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas”<sup>400</sup> da população carente de moradia.

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Plano Nacional de Habitação (PNH), criou o BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) – lei de autoria da própria deputada Sandra Cavalcanti, que foi a primeira presidente do Banco Nacional de Habitação.

Em sua origem, o BNH era uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda. Posteriormente, foi transferido para o Ministério do Interior<sup>401</sup> e depois transformado em empresa pública<sup>402</sup>, com personalidade jurídica de direito privado, dispondo de patrimônio próprio, mas ainda subordinado ao Ministério do Interior.

No início de suas atividades, o BNH é investido das funções de órgão central dos Sistemas Financeiros de Habitação e de Saneamento. Tinha atribuições para orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, com isso, promover a construção e aquisição de casa própria, política dirigida inicialmente para as classes de

---

<sup>398</sup> Foram destacados trechos da correspondência da deputada Sandra Cavalcanti ao presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco, na qual foi encaminhada a proposta do Plano Nacional de Habitação e a sugestão de criação do BNH. Esta carta encontra-se reproduzida em SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a política de governo*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH/DCP, Dissertação de Mestrado, 1974, pp 157-159.

<sup>399</sup> SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a política de governo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas UFMG, Belo Horizonte, 1974.p.157

<sup>400</sup> Ibid.p.157

<sup>401</sup> Ver em: Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967. Dispõe sobre a vinculação das entidades da Administração Indireta e dá outras providências.

<sup>402</sup> Ver em: Lei nº 5.762, de 14 de dezembro de 1971. Transforma o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências.

menor renda. Ao BNH competia ainda a realização de operações de crédito (sobretudo crédito imobiliário) e a gestão do FGTS<sup>403</sup>.

O BNH atuou durante 21 anos, sendo que, nos seus últimos anos estava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Foi extinto em 1986<sup>404</sup>, no governo de José Sarney (PMDB). Suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, que conservou os mesmos direitos e obrigações do BNH, como a gestão do FGTS.

O SERFHAU<sup>405</sup> foi uma das mais importantes instituições relacionadas à política urbana criadas no período militar. No início, suas atribuições eram vinculadas à promoção de estudos sobre a questão habitacional e ao planejamento físico e socioeconômico. Além disso, possuía entre suas atribuições dar suporte e assistência aos municípios na elaboração e revisão dos planos diretores. Essa assistência, salienta-se, tinha como objetivo a implementação de uma política urbana federal, com a adoção de diretrizes e normas político-administrativas necessárias para colocar em prática o planejamento local integrado<sup>406</sup>, origem dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), política implementada nos municípios brasileiros a partir de 1966.

O SERFHAU exerceu suas atividades até 1975, quando foi extinto. Durante seus onze anos de existência, passou por mudanças significativas. Em 1964, quando foi criado, embora já tivesse algumas atribuições relativas ao planejamento urbano, suas atividades eram quase que exclusivamente voltadas ao estudo do problema habitacional, dando-lhe características de instituição de assessoria ao BNH. A partir de 1966, tornou-se responsável pela elaboração e coordenação da Política Nacional de Planejamento Local Integrado (PNPLI), como parte das diretrizes da Política de Desenvolvimento Regional, em estreita articulação com os ministérios do Planejamento e de Coordenação dos Organismos Regionais – conforme o Decreto-Lei nº 59.917 (artigo 1º), que define o planejamento local integrado como aquilo que “compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional”. O SERFHAU, de acordo com o Decreto-Lei 59.917, Capítulo IV, Arts. 21, 22 e 23, era responsável também pela gestão do Fundo de

---

<sup>403</sup> O FGTS foi instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

<sup>404</sup> Ver em: Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH e dá outras providências.

<sup>405</sup> Cf. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências.

<sup>406</sup> Cf. VERRI, Fernanda Jahn. *O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre.



Financiamento de Planejamento Local Integrado (FIPLAN), criado para financiar a elaboração de planos e estudos. Para ter acesso a esses recursos, o proponente deveria comprometer-se com a criação e estruturação de órgãos de planejamentos – “para serem beneficiários do Fundo, as regiões e municipalidades se obrigam a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local”<sup>407</sup>. Porém, a elaboração de tais planos e estudos poderia ser objeto de contratação de empresas privadas<sup>408</sup>, o que foi recorrente na época.

No cumprimento de suas atribuições, o SERFHAU buscava estabelecer articulações com “órgãos ou entidades federais, regionais e estaduais de assistência técnica aos Municípios, com vistas à adoção de diretrizes e normas político-administrativas necessárias ao implemento do planejamento local integrado”<sup>409</sup>. Como parte integrante do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI), cabia ainda ao SERFHAU assessorar órgãos e entidades interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais, com vistas à coordenação e integração deste sistema – o SNPDLI era formado pelo conjunto de órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais que tinham a incumbência de desenvolver planos e estudos de planejamento do desenvolvimento local integrado.

Em junho de 1969, através da Portaria nº 214<sup>410</sup>, o Ministério do Interior cria o Programa de Ação Concentrada (PAC). Com base em estudos de base do IBGE, o PAC define os 457 centros urbanos prioritários para a ação do governo no campo do planejamento urbano. Com a criação desse Programa, o SERFHAU deixa de coordenar a PNPLI.

Com o PAC, o governo pretendia promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades em todo o país, por meio da coordenação de ações de órgãos responsáveis por saneamento básico, habitação, planos diretores e organizações técnico-administrativas. O principal objetivo do Programa era implantar processos de planejamento

---

<sup>407</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 59.917 Art. 23, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 05 abr. 2013.

<sup>408</sup> Cf. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 59.917 Art. 23 e 27.1966.

<sup>409</sup> Cf. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 59.917 Art. 3º.1966.

<sup>410</sup> A Portaria nº 214, de 11 de junho de 1969, expedida pelo Ministério do Interior, instituiu o Programa de Ação Concentrada (PAC). Sua vigência ocorreu até 1975.

nos municípios selecionados e executar projetos setoriais, cuja ênfase era o financiamento de programas relacionados ao saneamento básico, à habitação e à organização dos serviços administrativos municipais<sup>411</sup>.

Em 1974, o SERFHAU perde a gestão do FIPLAN e, no ano seguinte, encerra suas atividades. O BNH passa a comandar toda a política de planejamento e desenvolvimento urbano, responsabilidade que manteve até 1986, quando foi extinto.

Sarah Feldmann<sup>412</sup> considera o SERFHAU parte de “um momento particular de organização do setor de urbanismo no Brasil, no ciclo de institucionalização que se gesta na década de 1930 e se completa nos anos 1970”. Para ela, “desde os anos 1930 urbanistas e municipalistas vinham atuando na legitimação da atividade de planejamento, demandando a ampliação da concepção de urbanismo, um plano abrangente a todos os problemas urbanos, a reorganização do setor no interior da administração pública, a qualificação de profissionais urbanistas<sup>413</sup>. Os órgãos de planejamento, os planos e as empresas de consultoria se multiplicam – estas últimas foram responsáveis pela maioria dos planos elaborados nos anos 1960 e 1970 no país.

Se, por um lado, a criação do SERFHAU representa a legitimação do urbanismo e da idéia de plano e repercute na criação de órgãos de planejamento municipais estruturados para desempenhar esta atividade, por outro, a incorporação em legislação federal da possibilidade de governos municipais contratarem a elaboração de planos potencializa a prática profissional fora das administrações. Resulta que, no Brasil, a partir dos anos 1960, é sobretudo fora dos órgãos criados nas administrações públicas que se constrói a prática de elaboração de planos, em equipes multidisciplinares, e onde se dá de forma massiva a formação de quadros técnicos qualificados. Este arranjo que se materializa, através do SERFHAU, entre instituições de assistência técnica aos municípios, órgãos de planejamento na administração pública e planos elaborados por empresas privadas de consultoria, encontra as condições para se realizar na concepção de planejamento que tem como principal característica o divórcio entre atividade técnica e ação política e cotidiana da administração. Nesse sentido, podemos entender o SERFHAU como instituição que consubstancia, através do papel assumido pelas empresas de engenharia consultiva, de forma radical, a tecnicização do urbanismo implementada, no Brasil, desde os anos 1930.<sup>414</sup>

---

<sup>411</sup> FELDMANN, Sarah. *O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975)*. In I Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010, p.1-22. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/171/171-618-1-RV.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

<sup>412</sup> Ibid.p.7

<sup>413</sup> Ibid.p.8

<sup>414</sup> Ibid.p.19

Csaba Deák<sup>415</sup> situa na década de 1960, até o começo dos anos 1970, o auge dos planos urbanísticos e da atividade de planejamento no Brasil. Nesse período, no âmbito governamental, reconhece-se que “o processo de rápida urbanização em curso, que alcançava todo o Brasil, era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou *planejamento urbano* [grifo do autor]”<sup>416</sup> – por planejamento urbano, segundo Deák<sup>417</sup>, entendia-se “o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação”.

No período, “época de ouro”<sup>418</sup> do planejamento urbano, foram elaborados ambiciosos planos de desenvolvimento integrado (PDIs) – “ambiciosos” porque tinham a pretensão de abranger “todos os aspectos possíveis da vida das cidades, desde obras de infraestrutura física até a renovação e o desenho urbanos, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana, até a provisão de serviços tão pouco espacial – específicos quanto saúde e educação pública”<sup>419</sup>. Muito embora não houvesse a obrigatoriedade da elaboração desses planos, o que só viria ocorrer com a Constituição Federal de 1988, os municípios eram incentivados a elaborar seu PDI como condição para obter financiamento e crédito subsidiado, por exemplo, para obras de infraestrutura.

Ao SERFHAU coube, conforme Alexandre Santos e Tereza Cristina Baratta<sup>420</sup>, “o papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica”. O modelo aplicado pelo SERFHAU, com forte viés tecnocrático, “tinha o saber técnico como elemento norteador e o plano como seu principal produto”<sup>421</sup>. No planejamento tecnocrático, o *discurso competente* do planejador urbano encontra campo

---

<sup>415</sup> DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.p.12

<sup>416</sup> DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.p.12

<sup>417</sup> Ibid.p.13

<sup>418</sup> Ibid.p.13

<sup>419</sup> Ibid.p.13

<sup>420</sup> SANTOS, Alexandre & BARATTA, Tereza Cristina. *O plano diretor e o governo dos municípios*. In Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.p.16

<sup>421</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Gestão Urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. In Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.p.114

fértil, “respaldado pelo domínio de um conhecimento privilegiado da cidade”<sup>422</sup>, no qual se atribui a determinada categoria de técnicos a competência de atuação sobre o urbano, em que se prepondera a visão do técnico, ou seja, o domínio da tecnocracia.

Neste contexto, em 1975, foi criada na Prefeitura Municipal de Porto Alegre a Secretaria do Planejamento Municipal, que coordenou a elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (PDDU), aprovado pela Câmara de Vereadores do Município e homologado pelo prefeito Guilherme Socias Villela<sup>423</sup> (1975-1983) em 1979. Neste capítulo, a criação da SPM e o processo de elaboração do PDDU são considerados como aspectos deste amplo ambiente de implementação de políticas públicas urbanas no país. No nível local, o surgimento da SPM traça uma linha divisória – “um antes e um depois” – na trajetória de construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre.

## 4.2 A Secretaria do Planejamento Municipal

Nos anos 1970, novas estruturas são constituídas pela municipalidade de Porto Alegre para tratar das questões urbanísticas. Até então, essas eram vinculadas à Secretaria Municipal de Obras e Viação, situação alterada em 1975, primeiro, com a reorganização do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento (GAPLAM) e, a seguir, com a criação da SPM.

Em retrospectiva, nos anos 1950-1960 ocorre a passagem da Divisão de Urbanismo<sup>424</sup> para a Divisão de Planejamento<sup>425</sup> e, nos anos 1970, para a Divisão de Planejamento Urbano, sempre subordinadas à SMOV. Em 1975, a Divisão de Planejamento

---

<sup>422</sup> CINTRA, Antônio Octávio. *Nota sobre os condicionantes do planejamento*. Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, n. 2, pp 115-138, 1974.p.118

<sup>423</sup> Prefeito nomeado pela Lei de Segurança Nacional, a qual impedia as eleições diretas para os municípios capital de Estado, durante os governos da Ditadura Militar (1964-1985)

<sup>424</sup> Cf. Decreto nº 1315, 03 de setembro de 1957. Dispõe sobre a estrutura das secretarias e dos órgãos autônomos.

<sup>425</sup> Cf. Decreto nº 4283, de 14 de janeiro de 1971. Altera o Decreto 3865, de 30 de janeiro de 1969, na parte relativa à Secretaria Municipal de Obras e Viação, dispõe sobre sua reorganização e dá outras providências.

Urbano é extinta e suas atribuições são assumidas pela Supervisão de Planejamento Urbano<sup>426</sup> do Gabinete Municipal de Coordenação e Planejamento.

O GAPLAM foi criado pelo Decreto nº 3926, de 14 de julho de 1969, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal no Decreto-Lei nº 200/1967. Sua finalidade era auxiliar e assistir diretamente ao prefeito na elaboração e execução da programação global do Governo<sup>427</sup>. Em um primeiro momento, as atribuições do GAPLAM eram bastante amplas e voltadas basicamente às questões econômico-financeiras da gestão municipal.

Em 1971, a SMOV sofre uma nova reorganização, conforme o Decreto nº 4283, de 14 de janeiro de 1971, justificada pela necessidade de garantir “maior flexibilidade gerencial e manejo dinâmico”; pela imprescindibilidade na “adoção de novo estilo de atuação administrativa, a fim de maximizar os recursos disponíveis”; e pela necessidade de estabelecer uma rotina interna de “controle permanente das mudanças efetuadas”, de modo a garantir a continuidade no funcionamento da Secretaria. Na época, era responsabilidade da SMOV “promover e controlar o desenvolvimento urbanístico, de acordo com o Plano Diretor”<sup>428</sup>. Sua estrutura era composta por seis órgãos: Serviço Administrativo, Divisão de Planejamento, Superintendência de Obras, Divisão de Construção, Divisão de Conservação e Divisão de Expansão Urbana. A Divisão de Planejamento era o setor encarregado de centralizar o planejamento urbanístico do Município, submetendo as propostas e os projetos à aprovação do Conselho do Plano Diretor. Além disso, entre suas atribuições, estava a de promover a elaboração de projetos de obras públicas, bem como o estabelecimento de seus custos. Já a Divisão de Expansão Urbana era responsável pela implementação do Plano Diretor com vistas ao ‘desenvolvimento urbano’, procedendo ao exame dos projetos de particulares e demais expedientes a eles relativos, à luz do Código de Obras e do Plano Diretor, efetuando a vistoria e fiscalização de novas expansões urbanas.

Naquele mesmo ano, o governo municipal publica o Decreto nº 4288 (5 de fevereiro de 1971), criando Núcleos Setoriais de Planejamento (NSP) em todas as unidades da administração centralizada e descentralizada do Município, visando ao planejamento integrado. Uma nova visão de administração pública parecia estar surgindo com o GAPLAM

---

<sup>426</sup> Cf. Decreto nº 5326 de 1975, de 12 de setembro de 1975. Altera o Decreto nº 4945, de 19 de junho de 1974; o Decreto nº 4330, de 27 de março de 1972 e o Decreto nº 5019, de 30 de setembro de 1974; dispõe sobre a nova organização do GAPLAM e dá outras providências.

<sup>427</sup> Cf. Decreto n.º 3926, 14 jul. 1969.

<sup>428</sup> Cf. Decreto nº 4283, 14 jan. 1971, Título I – Da Finalidade e Estrutura, Art. 2º.

e os NSP, cujo objetivo maior era a implementação de um planejamento global de governo através da gestão integrada e articulada dos diferentes setores da Prefeitura, como expresso nas atribuições básicas (Art.4º, itens a - d) dos NSP:

- Identificar as alternativas nas áreas específicas de atuação da Unidade respectiva;
- Desenvolver critérios objetivos de hierarquização de tais alternativas;
- Estabelecer a hierarquização com base nas prioridades setoriais, preparando-as para a decisão da autoridade competente;
- Acompanhar a execução dos diversos programas, a partir das informações fornecidas sistematicamente pelos órgãos executores com vistas a uma eventual revisão.

Os NSPs eram subordinados ao titular da Unidade Administrativa correspondente (Decreto nº 4288, Art.3º) e, na sua composição, teriam tantos elementos quanto a natureza e magnitude dos programas exigissem. Na sua estrutura, o representante do GAPLAM exercia um papel articulador importante, com as atribuições de:

- Inteirar-se dos planos e programas desenvolvidos nas áreas específicas de cada órgão, com a finalidade de facilitar a sua integração no planejamento global;
- Transmitir aos demais componentes do NSP correspondente os planos e programas de outras áreas da administração;
- Transmitir aos NSPs as normas formais e diretrizes gerais no que respeita à integração do planejamento e ao estabelecimento de planos plurianuais;
- Funcionar como ligação para os assuntos de sua competência e recíproco interesse entre o GAPLAM e os órgãos da Unidade em que atua.

Também era de sua esfera de ação a transmissão de informações relativas à programação orçamentária do município, anual e plurianual. No entanto o planejamento urbano não era parte de suas atribuições – essa responsabilidade continuava subordinada à SMOV.

Do ponto de vista administrativo, o GAPLAM teria o papel de coordenador geral das políticas públicas do município, acompanhando-as nos seus processos de elaboração nos espaços setoriais e estabelecendo as articulações necessárias entre os diferentes setores.

O Decreto nº 4945<sup>429</sup>, publicado em 1974, estabelece uma nova estrutura geral da Administração Centralizada do Município. Esse decreto altera a denominação e a estrutura Divisão de Planejamento, agora denominada Divisão de Planejamento Urbano – não foi encontrado documento que explique ou justifique tal mudança.

Na nova estrutura da Divisão de Planejamento Urbano, três setores foram direcionados, exclusivamente, para atividades relacionadas ao Plano Diretor: o Setor de Documentação do Plano Diretor; a Seção de Planejamento, responsável pela atualização do Plano Diretor; e a Seção de Estudos e Projetos, à qual competia o detalhamento do Plano Diretor. Além disso, Assessorias de Planejamento foram instituídas absorvendo as funções do NSP.

No ano de 1975, já no governo do prefeito nomeado Guilherme Socias Villela<sup>430</sup>, foram feitas mudanças relevantes na estrutura administrativa da Prefeitura, visando ao planejamento urbano. Nas décadas anteriores, Porto Alegre tivera um crescimento bastante acelerado<sup>431</sup> e a cidade conhecera transformações profundas, e isso, na visão dos gestores municipais, trouxe a necessidade de se revisar não apenas o “conjunto normativo relativo ao ordenamento da cidade, mas da própria estrutura organizacional da administração municipal, para adequar os instrumentos de gestão à nova complexa realidade” (PMPA. SPM, 1985, p 3).

Primeiramente, o GAPLAM passou por uma reorganização<sup>432</sup>, ampliando suas competências e assumindo o planejamento urbano entre suas funções – entre suas novas atribuições relacionados ao planejamento urbano foram incluídos os seguintes itens: II – desenvolver e elaborar, em nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerando seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; XII – elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município; XIII – prestar apoio ao Conselho do Plano Diretor; XV – articular-se com o órgão executivo de planejamento da Região Metropolitana, visando ao acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre.

---

<sup>429</sup> Cf. Decreto nº 4945, de 19 de junho de 1974. Consolida a estrutura geral da Administração Centralizada do Município, lota cargos em comissão e funções gratificadas e dá outras providências.

<sup>430</sup> Guilherme Socias Villela, economista, foi prefeito nomeado durante o Regime Civil-Militar, sua gestão transcorreu durante o período de 1975 a 1983.

<sup>431</sup> Segundo o IBGE, Porto Alegre tinha em 1950 uma população de 394.151 habitantes, em 1960, de 635.125 habitantes e em 1970 de 885.545 habitantes. Um crescimento populacional de cerca de 147% em 20 anos.

<sup>432</sup> Cf. Decreto nº 5326, de 12 de setembro de 1975.

O novo GAPLAM era composto basicamente pelas seguintes estruturas:

- I – Assessoria Especial;
- II – Equipe de Apoio Administrativo;
- III – Supervisão do Planejamento Urbano;
- IV – Supervisão do Planejamento e Programação.

A Divisão de Planejamento Urbano, vinculada à SMOV, foi então extinta, e a Supervisão do Planejamento Urbano do GAPLAM assumiu as atribuições de orientar, coordenar e disciplinar o desenvolvimento territorial do município e de estabelecer diretrizes gerais aos demais órgãos municipais para o processo de planejamento operacional, com base no Plano Diretor. Para esta Supervisão dar conta de suas atribuições, duas coordenações foram instituídas: a Coordenação de Estudos Urbanos e a Coordenação do Plano Diretor.

Com essas mudanças na estrutura administrativa, um só órgão reuniu todas as atividades relativas ao planejamento no município. O GAPLAM, órgão de assessoramento direto do Chefe do Executivo, passou a existir nos moldes de uma Secretaria Extraordinária. A coordenação era sua principal atividade, desempenhada junto aos diversos órgãos municipais na compatibilização de suas metas e dos recursos disponíveis, visando ao “desenvolvimento de uma programação equilibrada e internamente coerente”<sup>433</sup>.

Materializava-se tal atuação, nomeadamente, na elaboração da proposta anual do orçamento, de seu acompanhamento e modificações, do orçamento plurianual de investimentos e seu reajuste em cada exercício e de planos de aplicação de fundos vinculados a despesas específicas.<sup>434</sup>

Para atender a seus objetivos, o GAPLAM desenvolveu um processo de coleta e ordenação de dados físicos e financeiros de todos os serviços da esfera municipal, criando uma base de informações bastante complexa sobre diferentes aspectos do desempenho setorial do Município. Neste sentido, o GAPLAM também exercia a coordenação do planejamento setorial, das atividades desenvolvidas nas diferentes unidades da administração centralizada e descentralizada da Prefeitura, basicamente no que se relacionava à proposta orçamentária. Ainda que, neste momento, era um setor em formação, a meta era o planejamento global integrado no executivo municipal.

---

<sup>433</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois. Porto Alegre: 1985.p.4

<sup>434</sup> Ibid.p.4



A alteração procedida no GAPLAM, em 1975, traduzia, portanto, proposta mais ampla do que uma simples inovação na estrutura administrativa. Tencionava a medida [a alteração], com efeito, centralizar o planejamento, procurando operar sob a forma de um Sistema: ao órgão central caberia o estabelecimento das linhas gerais e às demais unidades administrativas, o seu detalhamento e execução. Surgia, na verdade, a nível municipal, uma nova concepção no planejamento, enquanto atividade governamental.<sup>435</sup>

No que se relaciona ao planejamento urbano e, especificamente, ao Plano Diretor, a intenção era de vinculá-lo ao planejamento geral. Uma concepção orientava esse entendimento, como foi expresso no documento “Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois (1985)”:

(...) a planificação do crescimento da Cidade deveria levar em conta os múltiplos aspectos que interagem na Cidade, o que demandava um aprofundado conhecimento do contexto urbano, a ser permanentemente atualizado, e a organização de um conjunto normativo e de diretrizes técnicas capazes de orientar o desenvolvimento global do Município, não só sob o aspecto físico, mas também, do ponto de vista social, econômico e administrativo. A matéria vinculada, portanto, na sua origem, a planos de obras, com o crescimento urbano e a complexidade dos problemas daí decorrentes, passou a exigir um tratamento mais abrangente, o que pressupunha especialização e profundidade, num campo de conhecimentos que se alargava sensivelmente, e, sobretudo, a mobilização das mais diversas formas de intervenção na realidade urbana, de forma integrada e coerente, com vistas ao seu ordenado desenvolvimento.<sup>436</sup>

Ainda no mês de setembro de 1975, o mesmo da criação da Supervisão de Planejamento Urbano no GAPLAM, é enviado à Câmara Municipal de Vereadores um projeto de lei com a proposta de criação da Secretaria do Planejamento Municipal.

As atribuições cometidas ao GAPLAM, pela abrangência e relevância, estavam a autorizar sua transformação em uma Secretaria, como órgão central dos Sistemas de Planejamento, Orçamento, Organização Administrativa e Informática, num trabalho de concepção, de coordenação e de controle. Assumia relevância, na proposta, o aspecto atinente ao planejamento, uma vez que ao órgão que se pretendia ver criado, caberia a elaboração e acompanhamento de forma integrada, de todo o planejamento da administração municipal, bem como das autarquias e empresas mistas.<sup>437</sup>

O projeto de lei enviado à Câmara pelo prefeito Villela é acompanhado de uma justificativa na qual se argumenta que “com a alteração ora proposta, pretende institucionalizar atribuições adicionais que desde o início, vem cometendo àquele órgão

---

<sup>435</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois. Porto Alegre: 1985.p.5

<sup>436</sup> Ibid.p.5

<sup>437</sup> Ibid.p.6

[GAPLAM], com vistas a centralização do planejamento no município, a nível estratégico”<sup>438</sup>. Novamente é defendida a ideia do planejamento centralizado em um único órgão – aliás, é possível, embora não esteja claramente identificado no documento, que algumas atividades executadas pelo GAPLAM extrapolassem suas atribuições formais.

Nesta lógica, como secretaria extraordinária, o GAPLAM teria sido constituído, provavelmente, como uma estrutura transitória que, após a aprovação na Câmara de Vereadores do Município, transforma-se em uma estrutura permanente, a SPM.

Seguindo o exemplo do governo federal, no momento de criação da SPM existia em Porto Alegre uma forte tendência de centralização do planejamento em uma única estrutura dotada de amplos poderes. Esta estrutura englobaria diversas áreas, como a econômica, a financeira, a social e a territorial. Esta visão está presente na proposta de criação da SPM apresentada pelo Prefeito à Câmara Municipal de Vereadores:

(...) buscando em uma Secretaria Municipal o assessoramento direto das funções básicas do planejamento da ação administrativa, estou reunindo em um único órgão, o planejamento do uso do solo urbano, que atenderá os aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos, bem como sua compatibilização com as políticas federais, estadual e metropolitana sobre o setor; o planejamento da organização municipal; a orçamentação e o controle da execução orçamentária; a coordenação de um sistema de informação técnica e a obtenção de recursos adicionais para investimentos. A Secretaria Municipal de Planejamento, portanto será o órgão central dos sistemas de Planejamento, Orçamento, Organização Administrativa e Informática, num trabalho de concepção, de coordenação e de controle. (1975, p. 1-2).

Em 28 de novembro de 1975, a criação da SPM é aprovada pela Câmara de Vereadores. De acordo com a Lei nº 4050, homologada pelo Prefeito em 1º de dezembro de 1975, à SPM – diretamente subordinada ao Chefe do Executivo e com atuação no setor de Planejamento – competia administrar as atividades relativas ao Planejamento Urbano, Orçamento-Programa, Informações Técnicas e Estatísticas do Município. Todas atividades do agora extinto GAPLAM foram assumidas pela SPM, que passou a ser o órgão central de planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Em acordo com o modelo de organização do executivo federal, a SPM é constituída como uma superestrutura com poderes para assessorar diretamente o Chefe do Executivo na elaboração e execução do planejamento e da programação global do governo municipal. Instituída pelo Decreto nº 5390 de 3 de dezembro de 1975, a SPM foi estruturada conforme o organograma da Figura 14 (p.186), pelos setores:

---

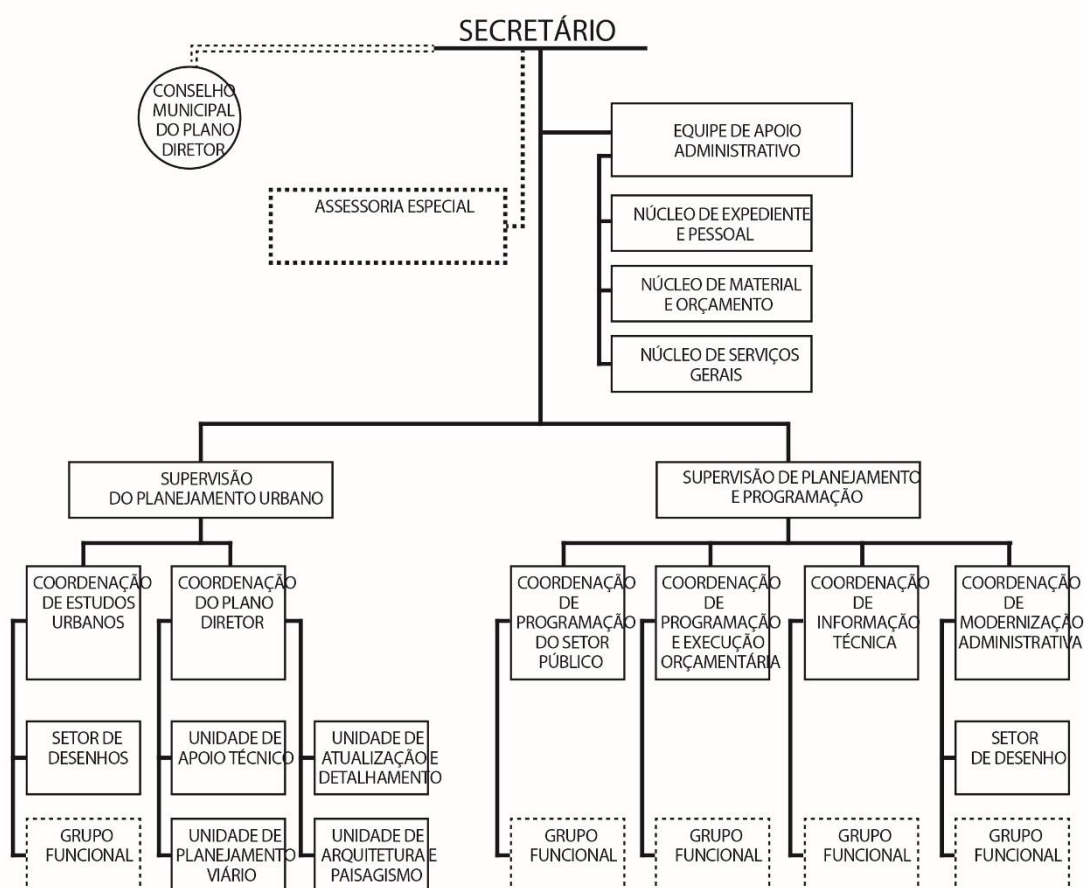
<sup>438</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois. Porto Alegre: 1985.p.33

I – Assessoria Especial

II – Equipe de Apoio Administrativo: a) Núcleo de Expediente e Pessoal; b) Núcleo de Material e Orçamento; c) Núcleo de Serviços Gerais

III – Supervisão do Planejamento Urbano: a) Coordenação de Estudos Urbanos, com o setor de desenhos; b) Coordenação do Plano Diretor, com as unidades de apoio técnico, de planejamento viário, de atualização e detalhamento, e, de arquitetura e paisagismo

IV – Supervisão do Planejamento e Programação: a) Coordenação de Programação do Setor Público; b) Coordenação de Programação e Execução Orçamentária; c) Coordenação de Informação Técnica; d) Coordenação de Modernização Administrativa, com o setor de desenho.



**Figura 14:** Organograma da Secretaria do Planejamento Municipal/MPMA 1975. FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal: Legislação.

Vale lembrar, a SPM foi instituída no ambiente político dos anos 1970, quando o país estava sob o regime civil-militar e o planejamento governamental assumiu um elevado grau

de institucionalidade, impulsionado, especialmente, por programas desenvolvidos pelo Estado, como por exemplo os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Diretamente relacionadas ao planejamento urbano, eram estas as principais finalidades da SPM: desenvolver e elaborar, em nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do Município, considerando os aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; elaborar e manter atualizado o Sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município<sup>439</sup>.

A SPM foi organizada para ser o embrião de um sistema municipal de planejamento permanente, apoiado em estudos e pesquisas desenvolvidas por um corpo técnico interdisciplinar<sup>440</sup>, cujo objetivo era fornecer as bases para uma atuação continuada.

No processo de constituição da SPM, iniciado ainda no GAPLAM, ocorre uma importante mudança terminológica: a palavra *urbanismo*, até então presente na denominação de certas estruturas municipais (como a Divisão de Urbanismo), deixa de ser utilizada em detrimento do termo *planejamento urbano* (a exemplo da Supervisão de Planejamento Urbano). Esta mudança parece relacionar-se sobretudo à incorporação do planejamento como ‘técnica de administração’ na municipalidade e a uma abordagem multidisciplinar do espaço urbano, agora claramente associado a outros campos de conhecimento, como economia, sociologia, geografia e direito.

Na constituição da SPM, por um lado, manteve-se uma departamentalização funcional tradicional, com estruturas hierarquizadas e rígidas, e, por outro, inovou-se com a instituição de Unidades Estruturais de Projeto – como exemplo, tem-se o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (Proplan) responsável pela elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Aliás, este foi o primeiro desafio da SPM: a reavaliação do Plano Diretor de 1959 e, posteriormente, a elaboração do PDDU. Para coordenar essas ações foi escolhido um integrante da equipe montada por Edvaldo Pereira Paiva no final dos anos 1950, o arquiteto Moacyr Moojen Marques.

---

<sup>439</sup> Decreto nº 5390, de 3 de dezembro de 1975. Estabelece a estrutura da Secretaria do Planejamento Municipal, transforma e altera denominação de funções gratificadas e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-5390-1975-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

<sup>440</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Exposição de Motivos. Porto Alegre: 1979.p.48

### 4.3 O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Segundo a avaliação dos técnicos da municipalidade, o Plano Diretor de 1959 estava desatualizado frente as mudanças ocorridas na capital, em virtude da “força natural da evolução das técnicas e dos recursos do planejamento urbano e pelo impacto de variáveis econômicas e sociais”, que influíam “decisivamente no crescimento e desenvolvimento da cidade e da região”<sup>441</sup>. Tal constatação foi determinante na decisão de reavaliar de “modo completo o Plano da Cidade, tendo como objetivo maior uma lei única, coerente em seus dispositivos e atualizada em seus conceitos, capaz de proporcionar melhor qualidade de vida e bem-estar à população”<sup>442</sup>.

Ainda antes da criação da SPM – em reunião presidida pelo secretário engenheiro Jorge Englert, da SMOV, realizada em 26 de junho de 1975 –, é proposto um plano de trabalho preliminar para a reavaliação do Plano Diretor. Esse plano propunha a criação de uma equipe integrada por representantes de Secretarias do município e o estabelecimento de roteiros e cronogramas setoriais para a montagem do Plano de Trabalho Geral. Era um esboço da metodologia que seria aplicada no processo de elaboração do 1º PDDU<sup>443</sup>.

O processo de elaboração do PDDU teve início em 1976, no governo de Guilherme Socias Villela (Arena), logo após a criação do Proplan e já sob a coordenação da SPM, recentemente constituída. Para tanto, o Proplan recebeu recursos financeiros do BNH, através de uma linha especial de créditos do Fiplan.

O Programa de Reavaliação do Plano Diretor - Proplan, elaborado com vistas à obtenção de financiamento junto ao Banco Nacional de Habitação, na linha FIPLAN – Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado, foi ultimado em 1976 e o desenvolvimento de suas tarefas, a cargo de quatorze grupos técnicos, de caráter interdisciplinar, demandou o período de um ano e meio de levantamentos de dados, estudos e compatibilização de conclusões, até atingir a formulação de um conjunto de normativo, destinado à substituir o Plano Diretor, à época em vigor.<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Porto Alegre: PMPA/SPM, 1978.p.9

<sup>442</sup> Ibid.p.9

<sup>443</sup> MARQUES, Moacyr Moojen e FERRARO, Claudio. *Reavaliação do Plano Diretor: Plano de Trabalho 75/76* In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/ SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E AVIAÇÃO/ DIVISÃO DE PLANEJAMENTO URBANO. Porto Alegre: 1975.s/n

<sup>444</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois*. Porto Alegre: 1985.p.12

A equipe interdisciplinar responsável pela elaboração do PDDU, coordenada por Moacyr Moojen Marques, gerente do Proplan, era majoritariamente integrada por técnicos da própria municipalidade.

Propõe-se o aproveitamento prioritário do quadro técnico municipal para a elaboração do trabalho nas áreas correspondentes as especializações requeridas para cada aspecto setorial. A principal razão vincula-se as experiências adquiridas, tanto na elaboração como na implantação do Plano, ou no trato dos problemas a ele ligados. Na impossibilidade de poder dispor-se de técnicos das especialidades desejadas, propõe-se contratações mediante assessorias. Por outro lado, a participação das várias Secretarias neste trabalho, além de propiciar um melhor enfoque, contribuirá para o seu conhecimento, maior convicção e segurança na sua aplicação.<sup>445</sup>

Porém, instituições locais, consideradas altamente especializadas, também foram chamadas a cooperar – foram os casos, por exemplo, da Metroplan, Fundação Estadual responsável pelo planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul, e do Propur, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, criado em 1970.

Ao contrário de grande parte dos municípios brasileiros, cuja opção foi pelo expediente de contratação de consultorias, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre escolheu trabalhar com seus próprios técnicos, como também com instituições de ensino e pesquisa locais, reconhecendo a existência de experiências e de conhecimentos acumulados nesses ambientes próprios da cidade.

Os estudos foram iniciados ainda na Supervisão de Planejamento Urbano do GAPLAM. Eles apontaram uma série de problemas relacionadas à continuidade na aplicação do Plano Diretor de 1959 – entre eles, o importante crescimento do número de edificações na cidade e a existência de grande número de leis e resoluções, com interpretações e procedimentos muitas vezes conflitantes entre si e com os objetivos do planejamento. Além disso, considerou-se que a falta de organização e de sistematização de dados e informações estatísticas dificultava a possibilidade de acessá-los.

Diante dessa situação, com a perspectiva de alcançar um novo patamar para o planejamento urbano de Porto Alegre, foi tomada a iniciativa de reavaliar a legislação vigente. A metodologia definida pelo Proplan para a reavaliação do Plano Diretor, em acordo com os preceitos criados pelo SERFHAU, envolveu a pesquisa e a análise setorializada do

---

<sup>445</sup> MARQUES, Moacyr Moojen e FERRARO, Claudio. *Reavaliação do Plano Diretor: Plano de Trabalho 75/76* In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/ SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E VIAÇÃO/ DIVISÃO DE PLANEJAMENTO URBANO. Porto Alegre: 1975.p.37

Plano Diretor 1959, relacionando os setores estudados à evolução da cidade no período de sua vigência, com o objetivo de obter um diagnóstico global. Para isso foi estabelecido um prazo de 14 meses para realização dos trabalhos, iniciados efetivamente em março de 1977. No entanto, este prazo não foi suficiente e as atividades realizadas ocuparam 18 meses de trabalho contínuo.

Em uma primeira etapa, de maio a setembro de 1977, o trabalho foi desenvolvido por grupos de técnicos formados com o propósito de analisar doze setores ou áreas de especialização<sup>446</sup>, divididos em:

- II. Diretrizes Metropolitanas e Locais (incluiu análise dos planos existentes),
- III. Infraestrutura Urbana;
- IV. Economia e Função da Cidade;
- V. Sociologia;
- VI. Geografia e Evolução Urbana;
- VII. Ambiente Natural e Biofísico;
- VIII. Lazer, Cultura e Paisagem Urbana;
- IX. Circulação Urbana;
- X. Estrutura Urbana e Uso do Solo;
- XI. Habitação;
- XII. Legislação Urbana; e
- XIII. Sistematização de Dados e do Planejamento.

Cada um desses grupos foi composto por um coordenador, por técnicos municipais e das instituições convidadas, responsáveis pela avaliação e apresentação de proposições. Esses coordenadores e técnicos, principais envolvidos no processo de reavaliação do Plano, foram relacionados na lista de participantes no Seminário de Compatibilização, realizado em setembro de 1977 (Quadro 5, p.191).

---

<sup>446</sup> As denominações e divisões de setores e áreas de especialização alteraram no decorrer do processo de avaliação do Plano. Tomaram-se como referência as denominações utilizadas na Exposição de Motivos, que acompanha a Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979. No relatório do seminário de compatibilização realizado nos dias 12-16 de setembro de 1977, houve a apresentação de outro grupo denominado Equipamento Urbano e Saúde Pública.

**QUADRO 5 PARTICIPANTES NO SEMINÁRIO DE COMPATIBILIZAÇÃO PDDU (1977).**

| <b>Representações e Funções</b>    | <b>Participantes</b>       | <b>Formação</b> |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------|
| Coordenação Geral                  |                            |                 |
| Representação Instituições         |                            |                 |
| SPM - Secretário                   | Carlos Veríssimo de Amaral | Economista      |
| SPM - Supervisor                   | Claúdio Ferraro            | Arquiteto       |
| SPM - Coordenador                  | José Morbini               | Arquiteto       |
| SPM – Gerente Técnico do Proplan   | Moacyr Moojen Marques      | Arquiteto       |
| Metroplan                          | Paul Nigaard               | Arquiteto       |
| BNH                                | Laís Salengue              | Arquiteta       |
|                                    |                            |                 |
| Áreas de Trabalho                  |                            |                 |
| Área 1 Planos Existentes           |                            |                 |
| Coordenador                        | Paul Nigaard               | Arquiteto       |
|                                    | Maria Inês Cândido         | Engenheira      |
|                                    | Maria Celina O. Eskinazi   | Arquiteta       |
| Área 2 Infraestrutura Urbana       |                            |                 |
| Coordenador                        | Herculano F. C. Pinto      | Engenheiro      |
|                                    | Eduardo P. Valente         | Engenheiro      |
| Área 3 Economia                    |                            |                 |
| Coordenador                        | Otilia Carrion             | Economista      |
|                                    | Sergio Lerina              | Economista      |
|                                    | Guilherme Perez Cabezas    | Economista      |
| Área 4 Sociologia                  |                            |                 |
| Coordenador                        | Jorge H. Jenkins           | Sociólogo       |
|                                    | Nara Jane Marques          | Sociólogo       |
|                                    | Sergio Mariani             | Estatístico     |
| Área 5 Geografia e Evolução Urbana |                            |                 |
| Coordenador                        | Lineu Castello             | Arquiteto       |
| Coordenadora                       | Dóris Müller               | Arquiteta       |



|  |                            |                   |
|--|----------------------------|-------------------|
|  | Yara Castello              | Arquiteta         |
|  | Célia Ferraz de Sousa      | Arquiteta         |
|  | Sérgio Roberto Gouvêa      | Geólogo           |
| Área 6 Ambiente Natural e Biofísico        |                            |                   |
| Coordenador                                | Manuel Luiz P. G. Lucas    | Arquiteto         |
|  | Luiz Fernando Rigotti      | Agrônomo          |
|  | Sandor Arvino Grees        | Geólogo           |
|  | Lígia Brustoloni Klein     | Arquiteta         |
| Área 7 Lazer Cultura e Paisagem Urbana     |                            |                   |
| Coordenadora                               | Arlete Schneider Sauer     | Arquiteta         |
|  | Claudia Obino Frota        | Arquiteta         |
|  | Julio N.B. Curtis          | Arquiteto         |
| Área 8 Circulação e Transporte             |                            |                   |
| Coordenador                                | João Paulo U. Pohlmann     | Arquiteto         |
|  | Celso Fernando F. da Silva | Arquiteto         |
|  | Estela Spritzer            | Arquiteta         |
| Área 9 Estrutura Urbana                    |                            |                   |
| Coordenador                                | Léo Ferreira da Silva      | Arquiteto         |
|  | Ligia Bergamaschi Botta    | Arquiteta         |
| Área 10 Habitação                          |                            |                   |
| Coordenadora                               | Elaine Salette Modesti     | Arquiteta         |
|  | Nathan Maltz               | Arquiteto         |
|  | Eliane D'Arrigo Green      | Assistente Social |
|  |                            |                   |
| Área 11 Legislação                         |                            |                   |
| Coordenador                                | Manoel André da Rocha      | Advogado          |
|  | Maria Helena Souza Fischer | Advogada          |
|  | Antonio Xavier             | Arquiteto         |
| Área 12 Equipamento Urbano e Saúde Pública |                            |                   |

|                                |                              |            |
|--------------------------------|------------------------------|------------|
| Coordenadora                   | Jussara Maria Tagliani Lopez | Arquiteta  |
|                                | Clélia Palhares              | Arquiteta  |
|                                | Marilú Maraschin             | Arquiteta  |
| Área 13 Processamento de Dados |                              |            |
| Coodenador                     | Aristeu J.dos Santos         | Economista |
|                                | José Enoir Loss              | Engenheiro |

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria do Planejamento Municipal. 1977.

Concluída a etapa de análise do Plano Diretor vigente, foram organizados dois seminários internos. No primeiro foram discutidas as conclusões e proposições setoriais colhidas em cada uma das áreas de estudos, e no segundo, realizou-se a compatibilização das proposições trazidas, cujo resultado comporia as diretrizes orientadoras do novo Plano.

A participação no segundo seminário foi bastante significativa<sup>447</sup>, envolvendo mais de 300 pessoas, incluindo técnicos de diferentes órgãos da municipalidade; do Governo do Estado; do Governo Federal; de entidades profissionais vinculadas à temática, como Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RS) e Associação Gaúcha de Sociologia, Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan); de universidades, como UFRGS e Unisinos; de Prefeituras da Região Metropolitana; e de instituições sediadas em outros estados, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA). A presença de 321 pessoas neste seminário, considerando a época em que foi realizado, caracterizada pela restrição à participação de qualquer tipo de agremiação, foi muito expressiva.

Concluídas essas duas etapas de estudos, os trabalhos se voltam para a elaboração do Plano propriamente dito.

Em 11 de setembro de 1978, o Prefeito encaminha ao Legislativo o Projeto de Lei Complementar (PCL) 003/78, para análise e aprovação. Nesta instância, durante 10 meses, o texto é debatido e votado. Os trabalhos são encerrados no dia 12 de julho de 1979, quando o PDDU é aprovado.

---

<sup>447</sup> A lista completa se encontra nos Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, Porto Alegre, 1978.

Em 21 de julho de 1979, o PDDU é promulgado pelo prefeito Guilherme Socias Villela, sendo instituído pela Lei Complementar 43/1979. Na Exposição de Motivos que acompanha essa Lei, o PDDU é caracterizado como o instrumento de realização do planejamento urbano, cujo propósito era a busca da “melhoria de qualidade de vida dos habitantes da Capital”<sup>448</sup>. Para isso, seus fundamentos tinham como base uma “melhor distribuição da população na área urbana, através de uma política racional de uso do solo e dos equipamentos, ajustada, a cada passo, de acordo com a evolução da cidade”<sup>449</sup>. Nesse sentido, o planejamento urbano é destacado como sendo “o melhor instrumento de ação na construção de um ambiente urbano favorável ao progresso das sociedades e à elevação do homem – tarefa destinada às administrações municipais”<sup>450</sup>. Entretanto, o mesmo texto mostra-se cauteloso quanto ao alcance do uso de planos urbanos na solução dos problemas da cidade: “Os planos urbanos, [...] por mais abrangentes que possam ser, não têm o poder mágico de solucionar todos os problemas das cidades”<sup>451</sup>. Considerando seus limites, prevê-se que o Plano somente alcançaria sua efetividade se fosse implementado por

(...) uma ação consciente, propiciada pelo planejamento urbano, que seria tanto mais eficaz, quanto mais estivesse alicerçado em realidades, inerentes, por um lado aos desejos e padrões de elevação da qualidade de vida na cidade, e de outro, aos recursos socioeconômicos e jurídicos postos à disposição do administrador municipal, em face de pressupostos de maior hierarquia.<sup>452</sup>

No caso do enfrentamento dos problemas da cidade, o que se buscava, por meio do PDDU, é ter “instrumentos dinâmicos”<sup>453</sup> que viabilizassem, nos níveis compatíveis com as atribuições municipais, “a coordenação de ações capazes de tornar realidade um espaço urbano estruturado em função dos que o habitam e nele desenvolvem suas atividades”<sup>454</sup>.

Com esse entendimento, o Plano Diretor não seria “apenas um projeto urbanístico, mas, isto sim, uma proposta de cidade onde os aspectos básicos determinantes da vida urbana estejam integrados”<sup>455</sup>. Uma proposta a ser desenvolvida pela incorporação de conhecimentos especializados daqueles que representavam as principais áreas definidoras

---

<sup>448</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Exposição de Motivos. Porto Alegre: 1979.p.19

<sup>449</sup> Ibid.p.19

<sup>450</sup> Ibid.p.13

<sup>451</sup> Ibid.p.19

<sup>452</sup> Ibid.p.7

<sup>453</sup> Ibid.p.13

<sup>454</sup> Ibid.p.13

<sup>455</sup> Ibid.p.13

do processo de desenvolvimento da cidade, uma visão interdisciplinar de análise e de síntese da problemática urbana. E, em consequência, as ações propostas, porque integradas, seriam mais realistas e seguras.

Diante da impossibilidade de haver uma integração total de todos os aspectos da vida urbana, e diante da necessidade de se priorizar o essencial, o Plano foi pensado e estruturado de forma que tivesse condições permanentes de autoavaliação. Consequentemente, deveria ser um instrumento (privilegiado) de indução de um processo permanente de planejamento, com adequações sempre que se apresentassem “novas realidades, corrigindo distorções e assimilando fatores supervenientes”<sup>456</sup>. Todavia, para que esse processo permanente de planejamento ocorresse, foi considerada imprescindível a interdisciplinaridade na composição do corpo técnico da estrutura administrativa e institucional montada para este fim.

A concepção do PDDU, seus fundamentos e seus pressupostos, de acordo com Laís Guimarães de Pinho Salengue e Moacyr Moojen Marques<sup>457</sup>, foram claramente revelados na sua Exposição de Motivos. Para Salengue e Marques<sup>458</sup>, estas seriam as principais características do PDDU:

- sua natureza interdisciplinar e multissetorial;
- o estabelecimento de um sistema municipal de planejamento, com caráter permanente e atribuições para prever revisões e reavaliações periódicas, envolvendo a SPM e o Conselho do Plano Diretor;
- a consolidação da base jurídico-instrumental em um único documento legal, organizado sob a forma de um código de urbanismo, com a inclusão de novos mecanismos de desenvolvimento urbano, como progressividade do IPTU, transferência de potencial construtivo do terreno;
- a incorporação da participação da comunidade no processo de planejamento;

---

<sup>456</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Exposição de Motivos. Porto Alegre: 1979.p.13

<sup>457</sup> SALENGUE, Laís Guimarães de Pinho e MARQUES, Moacyr Moojen. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In PANIZZI, Wraza M. e ROVATTI, João F. (Org.). Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre.pp 155-164.1993.pp.160-162

<sup>458</sup> Cf. SALENGUE;MARQUES.1993.

- o modelo urbano contextualizado no município e região, a partir de critérios de densidade populacional, zoneamento de uso do solo, multipolarização de serviços e equipamentos, funcionalidade e hierarquização das vias;
- a regulamentação para todo o município, sendo que as áreas urbanas e rurais foram delimitadas a partir de indicadores demográficos e econômicos da região e do município;
- o estabelecimento de um modelo biofísico indicativo das contingências impostas pelo meio natural à ocupação urbana, subdividindo em: Área Urbana de Ocupação Intensiva, prioritária para fins de urbanização; Área Urbana de Ocupação Extensiva, definida no Plano anterior como área urbana, foi considerada excedente em relação à demanda presente e futura da população e das atividades urbanas, foram destinadas à preservação dos valores ambientais por meio da proteção ecológica e paisagística;
- na definição da configuração urbana, foram respeitadas as linhas mestras da estrutura viária anterior e ampliado o conceito de unidade de habitação para o de módulos territoriais caracterizados pela: homogeneidade de uso, pela delimitação através de vias de tráfego com o objetivo de confinar tráfego pesado e de passagem;
- a estrutura modular, as Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), base estatística e urbanística do planejamento, com a construção de parâmetros de densidade demográfica e padrões referenciais de qualificação do espaço para a vida urbana se determinariam as carências gerais da área e as prioridades de provimento de infraestrutura e equipamentos de interesse público;
- a descentralização das atividades pelo estabelecimento de polos e corredores de comércio e serviços, proporcionando uma maior aproximação com a população do entorno;
- a conceituação e o disciplinamento das áreas funcionais; de interesse público; de interesse urbanístico; de interesse ambiental; de interesse paisagístico e cultural;
- a definição do regime urbanístico por normas relativas ao uso e ocupação do solo; aos dispositivos de controle das edificações – índice de aproveitamento, taxa de ocupação, altura das edificações, recuos, reserva de índices construtivos, ao parcelamento do solo.

Entre essas características, uma proposta, em especial, foi considerada inovadora à época: a inclusão da participação da sociedade. A compreensão da cidade como “empreendimento coletivo e realidade compartilhada”<sup>459</sup> deveria pautar a criação de mecanismos de participação da população no processo de planejamento. Como foi explicitado na mensagem do prefeito Guilherme Socias Villela, “a população deve opinar sobre seu destino”<sup>460</sup>.

Mais uma vez é importante lembrar que se vivia então uma ditadura militar no Brasil. As restrições à participação política eram severas. Não havia eleição para o Executivo nas capitais brasileiras, sendo o prefeito nomeado pelo governo federal, como era o caso de Guilherme Socias Villela.

Existia uma expectativa de que a participação da comunidade no redimensionamento da cidade contribuísse para “seu crescimento ordenado, uma vez que fosse apoiado na vivência do cotidiano”<sup>461</sup>.

De certa forma isso ocorreu, mesmo que com diferentes pesos para diferentes setores da sociedade. Os setores comunitários, por exemplo, eram minoritários na composição do Conselho do Plano Diretor. Iniciativa considerada por Salengue e Marques<sup>462</sup> “um passo à frente da concepção precedente, mas insuficiente como prática participativa, conforme reconhecia a própria equipe de planejamento”.

Importante também destacar que, no processo de elaboração do PDDU, durante os trabalhos realizados pela SPM, não houve participação de representantes das comunidades e bairros de Porto Alegre, de Associações de Vilas e dos Bairros por exemplo. Foram realizadas consultas com a população via correio. Reproduzindo uma prática observada no Conselho do Plano Diretor, o qual existia desde 1955. Os trabalhos foram sempre coordenados e elaborados exclusivamente por técnicos, em especial por arquitetos.

---

<sup>459</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Mensagem do Prefeito Guilherme Socias Villela. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1980.s/p

<sup>460</sup> Cf.PMPA;SPM.1980.s/p

<sup>461</sup> Cf.PMPA;SPM.1980.s/p

<sup>462</sup> SALENGUE, Laís Guimarães de Pinho e MARQUES, Moacyr Moojen. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. (Org.). Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre.pp 155-164.1993.pp.161

A participação da população – “pessoas não especializadas”<sup>463</sup>, como são referidas na Exposição de Motivos, seria incorporada na implementação do PDDU, com uma participação minoritária no Conselho do Plano Diretor reestruturado. Das experiências acumuladas construiu-se a expectativa quanto à possibilidade de estruturação futura de um modelo participativo – “tanto quanto possível” – de planejamento<sup>464</sup>.

Na trajetória de construção do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre, a SPM e a elaboração do PDDU resultaram em ganhos de institucionalidade para esse campo. A SPM como estrutura administrativa foi representativa de um momento singular no processo de constituição do *lugar* institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre. Na sua origem, a SPM foi concebida como órgão de planejamento do desenvolvimento municipal. As condições impostas pelo governo federal refletiram, provavelmente, no modelo instituído na sua criação. Deve-se lembrar que, para um município obter financiamento para os Planos de Desenvolvimento Integrado, era exigida a criação de uma estrutura de planejamento permanente. No caso de Porto Alegre isso acontece em um momento de novas necessidades e complexidades vividas pela cidade, entre elas a de reavaliação do plano diretor.

#### **4.4 Novas estruturas na SPM após aprovação do PDDU (1975-1985)**

Com o PDDU aprovado e homologado, a SPM passou por reformulações na sua estrutura. Novos setores foram criados, particularmente, na Supervisão do Planejamento Urbano, para atender às necessidades relativas à execução do Plano. Embora não se tenha encontrado documentos que expliquem essas mudanças, é possível entendê-las como parte da implementação do Plano, da perspectiva de instituir um Sistema Municipal de Planejamento (SMP). De todo modo, é possível entender que novas expectativas foram geradas com o PDDU, reforçando a ideia da necessidade de melhor estruturação da SMP como setor responsável pelo seu acompanhamento e execução.

Na Supervisão de Planejamento Urbano, evidenciam-se dois tipos de segmentação: uma estrutural e uma temática. A estrutural é representada pela organização das coordenações existentes (Estudos Urbanos e Plano Diretor) e a criação de novas (planos

---

<sup>463</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Exposição de Motivos. Porto Alegre: 1979.p.19

<sup>464</sup> Ibid.p.19

locais; projetos urbanos; informação e processamento; e cartografia e projetos geométricos) com vistas à implementação do Plano. Em 1979, ao mesmo tempo em que se ampliaram as coordenações (Quadro 7), incorporando setores destinados à pesquisa, aos projetos, à organização de informações (registro e processamento), também foram introduzidas divisões temáticas (estudos socioeconômicos; circulação e transportes; equipamentos urbanos) e territorial (planos locais). O mesmo não ocorreu com os setores de apoio administrativo e de planejamento e programação orçamentária os quais se mantiveram com a mesma formação do momento da criação da SPM.

Em 1985, sob o governo do prefeito João Dib (Arena), novas alterações foram feitas na Supervisão de Planejamento Urbano, com ampliações das atribuições e do quadro técnico, principalmente nos setores de estudos e pesquisa e de informação sobre o urbano (Quadro 6).

**QUADRO 6. COMPARATIVO DAS MUDANÇAS NA SPU DA SPM (DE 1975 A 1985)**

| <b>Legislação (Ano)</b><br><b>Estrutura</b><br><b>Administrativa</b> | <b>Lei 4050</b><br><b>(1975)</b>   | <b>Decreto 7109</b><br><b>(1979)</b>   | <b>Decretos 8572/8573</b><br><b>(1985)</b>   |
|--|--|--|--|
| Coordenação de Estudos Urbanos                                       | Setor de Desenhos<br>Grupo Funcional   | Auxiliar Técnico<br>Unidade de Estudos Socioeconômicos<br>Unidade de Equipamentos Urbanos<br>Unidade de Circulação e Transportes<br>Unidade de Estrutura Urbana Bio-Física | Unidade de Estudos Socioeconômicos<br>Unidade de Equipamentos Urbanos<br>Unidade de Circulação e Transportes<br>Unidade de Estrutura Urbana Bio-Física<br>Unidade de Uso do Solo |
| Coordenação do Plano Diretor   | Unidade de Apoio Técnico<br>Unidade de Planejamento Viário<br>Unidade de Atualização e Detalhamento<br>Unidade de Arquitetura e Paisagismo |  |  |
| Coordenação de Planos Locais   |  | Auxiliar Técnico<br>Unidade de Estudos Locais<br>Unidade de Planos Especiais   | Unidade de Estudos Locais<br>Unidade de Planos Especiais   |



|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| Coordenação de Projetos Urbanos                   |  | Auxiliar Técnico<br>Unidade de Planejamento Viário<br>Unidade de Apoio Técnico<br>Unidade de Análise e Planejamento | Unidade de Planejamento Viário<br>Unidade de Análise e Detalhamento   |
| Coordenação de Informações e Processamento        |  | Auxiliar Técnico<br>Núcleo de Expediente<br>Unidade de Análise e Processamento<br>Unidade de Documentação           | Núcleo de Expediente<br>Unidade de Registros e Processamento<br>Unidade de Informação Urbanística<br>Unidade de Alinhamento e Infraestrutura<br>Unidade de Documentação |
| Coordenação de Cartografia e Projetos Geométricos |  |   | Unidade de Cartografia<br>Unidade de Projetos Geométricos   |

FONTE: Elaborado pela autora.

#### 4.5 Considerações sobre o Capítulo 4

Nos anos 1970 ocorre uma novidade na trajetória de construção do *lugar institucional* do urbanismo-planejamento urbano de Porto Alegre, a partir da criação da SPM, estrutura diretamente ligada ao Prefeito Guilherme Socias Villela, nomeado pelo regime civil-militar e com amplos poderes. A SPM, concebida como *supersecretaria*, tinha como função a coordenação-geral do governo, incluindo entre suas competências as atividades vinculadas ao planejamento econômico-financeiro e urbano. Na sua constituição, em se tratando do urbanismo-planejamento urbano, a visão dominante era orientada pelos princípios da racionalidade e da competência técnica, formada na crença do domínio da técnica e de que os problemas urbanos poderiam ser resolvidos por meio de uma administração ‘racional’ articulada à atuação de técnicos detentores de um saber privilegiado sobre a cidade. Sob essa ótica, a SPM poderia ser compreendida como um espaço de poder dos planejadores-técnicos, caracterizado pela defesa da racionalidade como campo da técnica e pelo distanciamento da política, entendida como geradora de distorções e deficiências no desenvolvimento local, responsável pela irracionalidade e pelo caos.

Ao planejador-técnico foi conferido papel de destaque e exclusividade no trato das questões urbanas, tendo por base uma compreensão de ‘neutralidade’ do conhecimento científico – considerado o único capaz de promover uma visão de conjunto da cidade e, conseqüentemente, de atuar de forma isenta frente os diversos interesses envolvidos na busca do ‘interesse público’. A SPM foi constituída na perspectiva desse ‘empoderamento’.

E, esse propósito somente seria alcançado com uma estrutura permanente. O vínculo direto com o Prefeito e a responsabilidade sobre a definição do plano de governo eram uma garantia de amplos poderes sobre os demais organismos da Prefeitura.

Como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano, a SPM foi criada com a tarefa de desenvolver o PDDU, financiado pelo FIPLAN/BNH. Para isso, reforçou sua equipe, garantindo-lhe primazia na sua elaboração, conduzindo ela própria todas as etapas de produção do plano. No contexto da época, a maioria das cidades beneficiadas por financiamentos do BNH optou pela contratação de consultorias externas. A expectativa de permanência se revelou como objetivo, já na sua fundação, assentada na proposta de implementação de um Sistema de Planejamento, o qual deveria garantir força e identidade à SPM como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade.

Nesse ambiente, é possível afirmar que, o grupo de técnicos da SPM mostrava clareza conceitual sobre a abordagem de planejamento-urbano proposta, identificada com uma visão multidisciplinar e sistêmica sobre a cidade. A ideia de planejamento não se confunde mais com a de Plano Diretor. Assim, além de agregar diferentes saberes (economia, sociologia, geografia, entre outros) aos tradicionais (arquitetura e engenharia), incorporou-se a ideia de avaliação e de controle contínuos sobre o desenvolvimento urbano, auxiliados por um sistema de planejamento que garantiria os ajustes necessários.

O final dos anos 1980 marcou uma nova etapa na vida política do Brasil com fim do regime militar e o fortalecimento dos movimentos populares, particularmente com as mobilizações pela reforma urbana no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Neste momento, consolidou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído por movimentos sociais urbanos, aliados a entidades representativas de certas categorias profissionais como arquitetos, engenheiros, geógrafos, sociólogos, advogados entre outros, que tinham por finalidade lutar pela democratização do acesso a melhores condições de vida nas cidades brasileiras.

Nos anos 1990, a crítica ao planejamento tecnocrático e a defesa da gestão democrática da cidade, pautas do MNRU, foram incorporadas pelo governo municipal de Porto Alegre, agora comandado por partidos de esquerda. Esta nova composição governamental, denominada Administração Popular, cujo primeiro prefeito foi Olívio Oliveira Dutra (PT), promove mudanças importantes na estrutura administrativa da Prefeitura. A experiência inaugural desse novo modo de governar foi o Orçamento Participativo (OP), um processo baseado na participação direta da população e em critérios de justiça social visando à construção e à cogestão do orçamento público de Porto Alegre. Com o advento do OP, a SPM se transforma em uma estrutura voltada exclusivamente para o planejamento

urbano. Como será visto no próximo capítulo, esta transformação ocorre justamente quando são retiradas da SPM as competências relativas ao planejamento econômico e orçamentário.

# Capítulo 5

## Do PDDUA ao “começo do fim”

No final dos anos 1980 a sociedade brasileira vive um processo de redemocratização que, entre outros desdobramentos, leva a uma reforma constitucional, necessária para consolidar o Estado de Direito suprimido pelo Regime Militar (1964-1985).

Nesse contexto de redemocratização os movimentos sociais começam a ganhar força, entre os quais os denominados movimentos populares urbanos, os quais, exigindo o fim do autoritarismo e a implantação de um Estado de Direito, aparecem em uma “conjuntura sociopolítica explosiva”<sup>465</sup>, marcada por fortes contestações ao Regime Militar. Esses movimentos passam a fazer parte da vida política brasileira, destacando-se neste

---

<sup>465</sup> GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2006.p.276

cenário como o “conjunto de formas de ação coletiva desenvolvido pelas classes subalternas em sua luta pelo acesso à cidade e à cidadania”<sup>466</sup>.

A intensa urbanização ocorrida nas décadas anteriores, em conjunto com processo de desaceleração da economia, em especial nos anos 1980, acentua, sobremaneira, as desigualdades socioeconômicas no espaço urbano, revelando a existência de duas cidades com diferenças gritantes: uma cidade legal, rica e bem estruturada, e outra, ilegal, pobre e precária. A transformação rápida da condição rural para urbana e a opção do governo militar por um planejamento urbano com características tecnocráticas, exemplificada na atuação do SERFHAU, contribuíram para a produção de um padrão de crescimento das cidades, de concentração urbana e de uso e ocupação do solo, que reforçaram a exclusão social, intensificando o crescimento das periferias das grandes cidades e a consolidação de um mercado imobiliário restritivo<sup>467</sup>.

O quadro de degradação das periferias pobres, visível nas cidades brasileiras, especialmente nas regiões metropolitanas, mas também presente, em menor escala, nas cidades médias e pequenas, impulsiona a organização das classes populares através da constituição de associações comunitárias independentes em relação ao Estado, as quais tinham como suas principais reivindicações a legalização de áreas urbanas ocupadas e melhores condições de vida da população dessas periferias. Essas formas associativas teriam inserido lacunas na arraigada cultura autoritária e excludente do país, resgatando os processos de mobilização e de organização da população de anos anteriores ao golpe militar, e, assim, fazendo emergir o tema dos direitos sociais e da cidadania. Os anseios de reformulação da sociedade se personificaram então na reivindicação por novos direitos políticos e sociais<sup>468</sup>.

Em decorrência desse cenário, fóruns acadêmicos e políticos foram constituídos, espaços criados com o intuito de construir um novo modelo de planejamento urbano e gestão das cidades, alicerçados no debate crítico aos modelos e princípios de planejamento urbano baseados na experiência tecnicista. É nesses espaços que se insere a proposta de reforma urbana.

---

<sup>466</sup> BAIERLE, Sérgio Gregório. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP, Campinas SP, 1992.p.2

<sup>467</sup> BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

<sup>468</sup> AVRITZER, Leonardo. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. Lua Nova, São Paulo, n. 39, pp 149-174,1997.

Nesse contexto surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), trazendo para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento e da política urbana<sup>469</sup>. A abertura à participação no processo constituinte permite que o MNRU, composto por diferentes setores e de abrangência nacional, pudesse encaminhar suas propostas em prol do direito à cidade e à cidadania, o que foi feito através da Emenda da Reforma Urbana<sup>470</sup>.

Com origem nos anos 1960<sup>471</sup>, o MNRU se reorganizou em meados dos anos 1980, na esteira do processo de elaboração da Constituição, buscando inserir propostas voltadas para o combate às desigualdades socioespaciais e a garantia dos direitos à cidadania. Esse movimento foi orientado, segundo Grazia De Grazia<sup>472</sup> pelos seguintes princípios básicos:

(1) Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

(2) Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

(3) Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, implicando no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

O MNRU marcava, assim, sua oposição à realidade de exclusão social existente nas cidades brasileiras, marcada pelo direito absoluto à propriedade privada do solo, pela privatização dos serviços públicos, de equipamentos coletivos e das infraestruturas urbanas. Foi com essa intenção que o MNRU apresentou sua proposta, expressão de uma nova concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos cujos parâmetros gerais visavam

---

<sup>469</sup> SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ/IPPUR. 1995.

<sup>470</sup> Sobre a Emenda da Reforma Urbana ver SILVA, Ana Amélia. Reforma urbana e o direito à cidade. In Revista Pólis, São Paulo, 1991, n 1, pp 1-42.

<sup>471</sup> Tem-se como um marco da luta pela Reforma Urbana no Brasil o Seminário de Habitação e Reforma Urbana que aconteceu em 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, Rio de Janeiro, daí ser conhecido como “Seminário de Quitandinha”. Organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RJ), reuniu um número expressivo de participantes – arquitetos, sociólogos, advogados, engenheiros, assistentes sociais, líderes sindicais, estudantes, políticos e de representantes de entidades interessadas no tema. Como resultado dos debates foi redigido um documento retratando aquele momento, marcado, particularmente, pela luta por moradia, e já introduzindo também algumas resoluções indicativas pela busca de maior justiça social no território das cidades. Ver BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

<sup>472</sup> DE GRAZIA, Grazia. *Carta de Princípios para elaboração do Plano Diretor*. In Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.p.16

à formulação de um modelo igualitário, calcado na compreensão da cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo de seus habitantes<sup>473</sup>.

A Reforma urbana, segundo o MNRU, era compreendida como “uma *nova ética social*, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”<sup>474</sup>. A partir desse entendimento, a discussão ganhou um conteúdo político: o acesso à cidade deveria ser um direito de todos e não restrito aos mais ricos, em uma crítica à *cidade dual* (legal e ilegal; formal e informal), marcada por fortes desigualdades socioespaciais. Segundo Ana Amélia da Silva<sup>475</sup>:

Mistura de utopia com plataforma de unificação dos movimentos, a bandeira da Reforma Urbana, na sua origem, não se resume tão somente à questão da politização do urbano, através da tematização da segregação e exclusão social no espaço das cidades. À questão da justiça social, implícita no discurso sobre o conteúdo da Reforma Urbana somam-se os valores da igualdade e da cidadania demandando a criação de novos direitos básicos à Cidade. Com isto, visa-se romper com a preservação de privilégios no acesso ao espaço das cidades, privilégios estes que sempre encontraram apoio no marco legal existente no país.

Esse movimento foi responsável pelo conteúdo da *Emenda da Reforma Urbana*, incorporada parcialmente no texto final da Constituição, no capítulo *Da Política Urbana*, nos seus artigos 182 e 183. No entanto, no texto constitucional, a implementação de um planejamento urbano crítico e não tecnocrático, defendido pelo MNRU, foi condicionada à elaboração do plano diretor. O plano diretor, definido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, acabou tornando-se, então, um elemento obrigatório no estabelecimento das normas necessárias ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Antes, porém, havia outro condicionante: a efetiva aplicação dos instrumentos e mecanismos previstos na Constituição, o que somente ocorreria com a regulamentação do capítulo da Política Urbana, vindo apenas a acontecer em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

---

<sup>473</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

<sup>474</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: Instituto Pólis; Paris: AITEC, 2006.p.15

<sup>475</sup> SILVA, Ana Amélia. *Reforma urbana e o direito à cidade*. Revista Pólis, São Paulo, n.1, pp 1-42, 1991.p.9

Com o estabelecimento da obrigatoriedade do plano diretor para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, tal instrumento adquire “extraordinária primazia frente a outras formas possíveis de intervenção planejada nos espaços urbanos”<sup>476</sup>.

Em especial nos anos 1990, com municípios governados por alianças de partidos situados no campo da esquerda, ampliam-se as possibilidades de implementação de programas apoiados nos princípios básicos da Reforma Urbana. Em alguma medida, esses instrumentos também foram incorporados nas legislações elaboradas após a Constituição, como no caso das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, planos diretores entre outras. Nesse sentido, há que se destacar as experiências participativas de Porto Alegre, além do OP, a de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). A elaboração desse Plano aconteceu no intervalo pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 e antes da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), antecipando assim a experimentação de instrumentos e procedimentos reivindicados pelo MNRU. Esses foram incluídos no texto da lei do PDDUA, cujo processo de elaboração se diferenciou dos planos diretores anteriores por sua abordagem ‘participativa’<sup>477</sup>.

No caso específico de Porto Alegre, a metodologia que orientou o processo de elaboração do plano diretor encontraria no Orçamento Participativo<sup>478</sup> (OP) – experiência promovida pela municipalidade a partir de 1989 com o objetivo de discutir e decidir junto com a população o orçamento do município – uma de suas mais importantes referências. Essa experiência, fortemente pautada pelo ideário da participação na gestão local defendido pelo MNRU, foi disseminada e replicada em vários municípios brasileiros e países ao redor do mundo, inclusive nos dias de hoje.

As práticas participativas implementadas, como as do Orçamento Participativo e da Reforma Urbana, não só geraram mudanças na estrutura do órgão responsável pelo

---

<sup>476</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.p.14

<sup>477</sup> Sobre a participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (1999), ver CRUZ, Milton (2012); GUIMARÃES, Maria Etelvina Bergamaschi (2008); OLIVEIRA FILHO, João Telmo (2009); POZZOBON, Regina Maria (2008) entre outros autores.

<sup>478</sup> A literatura sobre o Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre é bastante extensa, vários foram os pesquisadores de diversas partes do mundo que fizeram pesquisas, escreveram teses, livros e artigos. Entre eles citamos: Rebecca Naera Abers (1996; 2000); Luciano Fedozzi (2000), Sérgio Gregório Baierle (2002; 2004), Marcelo Kunrath Silva (2001); Soraia Vargas Cortês (1995; 2005); Leonardo Avritzer (2002); Gianpaolo Baiocchi (2003; 2005); Márcia Ribeiro Dias (2002); Elizete M. Menegat (1995); Aaron Schneider e Benjamin Goldfrank (2002).



planejamento municipal da Prefeitura, como também provocaram momentos de discussões internas sobre os rumos da SPM.

É sobre essas mudanças que trata este capítulo. Numa primeira abordagem, contextualiza as transformações da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) – até então uma secretaria com amplas atribuições – em um organismo específico de planejamento urbano. Em seguida discorre sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) e suas implicações sobre a estrutura da SPM. Por último, busca compreender a relação entre o novo modelo de gestão na Prefeitura, o *gerencialismo*, e a extinção da SPM.

### 5.1. Do Planejamento Municipal ao Planejamento Urbano

Durante o governo da chamada *Administração Popular*, liderado por Olívio Dutra (1989-1992), eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) coligado com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi realizada uma reforma administrativa que implicou em significativas mudanças na Secretaria do Planejamento Municipal.

No primeiro ano do governo de Olívio Dutra houve um intenso debate sobre a questão do planejamento municipal, bastante polarizado e disputado por diferentes setores da Prefeitura e parcela importante do funcionalismo. De acordo com Jorge Santos Buchabqui<sup>479</sup>, existiam basicamente duas posições. A primeira defendia “o sistema de planejamento existente, tendo como base o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, com seu conteúdo funcionalista e normativo”<sup>480</sup>, a partir do qual seriam elaboradas, de forma centralizada, as metas de um Plano de Ação. A segunda posição pautava-se na defesa do planejamento estratégico<sup>481</sup> como instrumento metodológico. De forma paralela a essa discussão, o governo centralizava esforços na implantação do Orçamento Participativo, “a grande e definitiva marca da Administração Popular”<sup>482</sup>.

Esse debate sobre as ações e o planejamento de governo leva a outro, sobre “reforma administrativa”, por suas “afinidades de conteúdo e teórica entre os dois temas e os

---

<sup>479</sup> Exerceu o cargo de Secretário da Administração de Porto Alegre (1989-1992).

<sup>480</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.96

<sup>481</sup> A referência de planejamento estratégico utilizada é o método criado pelo chileno Carlos Matus. Cf. MATUS ROMO, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

<sup>482</sup> Cf.BUCHABQUI.1994.p.96

consequentes alinhamentos que as diversas visões traziam”<sup>483</sup>. Segundo Buchabqui<sup>484</sup>, essa discussão ocorre no seio do grupo dirigente do governo municipal, marcado por duas visões preponderantes:

A primeira exigia uma imediata e ampla reforma das estruturas organizacionais, para criar um novo modelo que desemperrasse e desburocratizasse a máquina, dando-lhe uma cara diferente, mais adequada à modernidade, aberta e na feição de uma administração popular. Já a outra visão entendia o problema enquanto disputa técnico-política e processo cultural de mais longo prazo, nos quais a mudança no modelo organizacional apenas daria nova maquiagem a algo que precisava ser mudado por dentro e na essência. Reforma nas estruturas versus modelo de gestão caracterizaram as duas principais posições.

De março a agosto de 1990, uma Comissão integrada por membros do primeiro escalão do governo trabalha na elaboração de uma proposta de reforma administrativa. Posteriormente, essa proposta é encaminhada para deliberação em um seminário que reuniu, durante três dias, todo o secretariado, incluindo assessores e dirigentes partidários. Nesse seminário, marcado por intensa polêmica, os conceitos de reforma de Estado e administrativa são confrontados – a “defesa e a crítica da concepção funcionalista e sistêmica de organização e planejamento ocuparam espaço importante no Seminário”<sup>485</sup>. No confronto de ideias, são abordados temas considerados obrigatórios, “como gestão democrática, participação popular, eficiência e eficácia no atendimento ao cidadão, produtividade, avaliação de desempenho, administração por objetivos, modelo matricial, controle de qualidade, participação dos servidores na gestão e outros mais”<sup>486</sup>.

Foram então deliberadas algumas mudanças consideradas estruturais, cujo encaminhamento levou à extinção e à fusão de órgãos e à transferência de funções de uns para outros. Nesse contexto ocorreu a transformação da Secretaria do Planejamento Municipal <sup>487</sup> em órgão voltado exclusivamente para o planejamento urbano. A partir de então, com a criação do Gabinete de Planejamento (GAPLAN), a área de planejamento econômico e orçamentário da SPM<sup>488</sup> passa a ser subordinada diretamente ao Gabinete do

---

<sup>483</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.97

<sup>484</sup> Ibid.p.97

<sup>485</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.98

<sup>486</sup> Ibid.p.98

<sup>487</sup> Em um primeiro momento, foi proposta a mudança de sua denominação para Secretaria de Planejamento Urbano, o que não aconteceu.

<sup>488</sup> A formalização dessa mudança ocorreria mais tarde, pela Lei nº 7.439, de junho de 1994, com a extinção da Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da SPM e criação do Gabinete [cont.]

Prefeito. Essa mudança, como lembra Buchabqui<sup>489</sup>, “correspondia exatamente, do ponto de vista político e prático, ao momento conjuntural e de acumulação estratégica do Governo”. Com a criação do GAPLAN, o planejamento econômico e orçamentário é articulado diretamente ao OP, o principal projeto político do governo Olívio Dutra, visando dar celeridade e efetividade à ação governamental e assegurar a aferição permanente dos recursos disponíveis para o atendimento das demandas da cidade.

Para Buchabqui<sup>490</sup>, com essa mudança, o planejamento deixava de ser “mero emissor de projeções e enunciados técnicos normatizadores de procedimentos, adquirindo força viva como instrumento político de transformação”. Desse modo, a SPM, uma superestrutura que até então detinha amplos poderes sobre a ação governamental, transforma-se em órgão voltado exclusivamente ao planejamento urbano. Assim, a SPM vê diminuída sua importância no processo decisório governamental. De outra parte, as ações da *Administração Popular* convergem prioritariamente para o atendimento das demandas do OP, cujas definições, após consulta à população, partiam diretamente do Gabinete do Prefeito. Com isso, o governo indicava que seu sistema de tomada de decisões não se assentaria mais exclusivamente no conhecimento ‘técnico’, mas levaria em consideração também as propostas apresentadas pela população em processos amplamente participativos. Ora, esse novo modo de governar conflitava com a ideia de planejamento governamental com forte viés tecnocrático que estava na própria origem da SPM.

Esse debate e redefinição aconteceram durante o ano de 1990. Entretanto, do ponto de vista legal, as mudanças não ocorreram imediatamente, como mostram documentos que tratam da estrutura administrativa da SPM. A Instrução Normativa nº 001/90 informa que a aprovação do Regimento Geral da SPM aconteceu em 23 de janeiro de 1990, portanto, aprovado em período anterior às discussões que determinaram as mudanças na SPM. Nesse documento, a Secretaria mantinha suas atribuições, ou seja, continuava como “órgão central de Planejamento”, bem como sua finalidade de “administrar as atividades relativas ao Planejamento Urbano, Orçamento-Programa, Informações técnicas e Estatísticas do Município”.

Note-se que a criação formal do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) só ocorre no governo Tarso Genro (1994-1997), através da Lei nº 7439, de 15 de junho de 1994.

---

de Planejamento (GAPLAN). No entanto, informalmente o GAPLAN atuava centralizando essas áreas e coordenando o Orçamento Participativo.

<sup>489</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.100

<sup>490</sup> Ibid.p.100

Diretamente subordinado ao Prefeito, o GAPLAN assume então as seguintes funções: I - elaborar e coordenar a execução do Plano de Governo Municipal, compatibilizando-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento; II – coordenar os planos e programas de trabalho elaborados pelos diversos órgãos da Administração Centralizada do Município; III – elaborar as propostas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com as da Administração Descentralizada.

Sendo assim, até o final do governo Olívio Dutra, o GAPLAN não existia formalmente. Contudo, de fato, “passou a simbolizar uma ruptura no modelo de gestão, adquirindo grande importância”<sup>491</sup> pela condução do OP, que nesse momento ganhava vitalidade e reconhecimento político.

A nova configuração da SPM foi estabelecida pelo Decreto nº 9616, Art. 2º, de 8 de janeiro de 1990. Entretanto, a consolidação da transferência do planejamento econômico e orçamentário para o GAPLAN somente se deu legalmente em 1994. Isso mostra uma demora na sua implementação formal. A nova estrutura da SPM, estabelecida por este Decreto teve a seguinte composição<sup>492</sup>:

- Gabinete do Secretário
- Assessoria Técnica (ASSETEC)
- Assessoria Jurídica (ASSJUR)
- Assessoria de Comunicação (ASSECOM)
- Equipe de Apoio Administrativo (EAA)
- Supervisão de Desenvolvimento Urbano (SDU)
- Coordenação de Estudos Urbanos (CEU)
- Coordenação de Planos Especiais (CPE)
- Supervisão de Planejamento Urbano (SPU)

---

<sup>491</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.100

<sup>492</sup> A composição completa da Secretaria do Planejamento Municipal pode ser visualizada no Decreto n. 9616, de 8 de janeiro de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-9616-1990-Porto-alegre-RS.pdf>>

- Coordenação de Projetos Urbanos (CPU)
- Coordenação de Informações e Processamento (CIP)
- Coordenação de Cartografia e Projetos Geométricos (CCPG)

A SPM passou a ter duas supervisões. A Supervisão de Desenvolvimento Urbano ficava encarregada de pensar “o futuro” da cidade através da realização de estudos e pesquisas. Já a Supervisão de Planejamento Urbano colocaria em prática o planejado e seria responsável pela coleta e atualização do banco de dados que alimentava o Sistema Permanente de informações para o desenvolvimento da cidade.

Neste período de tempo, quando foram implementadas as mudanças na SPM, é importante resgatar uma iniciativa tomada pelo prefeito Olívio Oliveira Dutra (PT) no final de 1992. Nessa ocasião, o prefeito convocou os técnicos da SPM para que formulassem uma proposta de reestruturação da Secretaria, “com vistas a um planejamento físico estratégico para a cidade numa perspectiva de médio-longo prazos”<sup>493</sup>. O contexto político de mudança na gestão municipal, implementado pela Administração Popular, demandava a inclusão de processos democráticos de discussão internos à máquina pública, como na construção conjunta da reestruturação da SPM. Em reunião com os funcionários da SPM foi constituído um grupo de trabalho de técnicos, representantes dos seus diferentes setores, para elaborar um documento com subsídios para a sua reestruturação. Após sua elaboração, em um prazo de 30 dias, deveria ser submetido ao coletivo da SPM e, sendo aprovado, encaminhado ao Prefeito. O resultado do grupo de trabalho foi um documento-síntese com sugestões. Na primeira parte, foi definido o papel a ser assumido por um órgão de planejamento da Prefeitura, “caracterizando a sua especificidade de órgão responsável pelo tratamento das questões municipais com vistas ao desenvolvimento urbano”<sup>494</sup>. Na segunda, foram elencadas e definidas “as principais atividades que caracterizam a síntese do seu funcionamento básico dentro de uma perspectiva de órgão promotor do sistema municipal de planejamento urbano”<sup>495</sup>. Por último foram sugeridas recomendações de caráter geral. Para os autores do documento<sup>496</sup>, a SPM não havia conseguido atingir os objetivos estabelecidos no ato de sua criação. E, mesmo com a redução de suas funções, quando foram transferidos os setores vinculados ao planejamento econômico e à programação

---

<sup>493</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO URBANO. Contribuições do corpo técnico. Porto Alegre: PMPA, jan. 1993.p.3

<sup>494</sup> Ibid.p.3

<sup>495</sup> Ibid.p.3

<sup>496</sup> No documento não foram nominados os participantes do grupo do trabalho.

orçamentária do município para o Gabinete do Prefeito, isso não foi viabilizado. Os técnicos sugeriam, então, que para atender aos seus objetivos como órgão de planejamento urbano, a partir de uma concepção inovadora, a SPM teria que incorporar alguns aspectos fundamentais, quais sejam:

- Promover permanentemente a discussão sobre o Município de Porto Alegre (área urbana e rural), envolvendo cada vez mais os diversos organismos governamentais e a sociedade na busca de alternativas para o desenho de seu ambiente a curto e longo prazos.
- Subsidiar a tomada de decisão nas questões que se referem a gestão do território municipal.
- Instrumentalizar as políticas urbanas.
- Factibilizar urbanística e economicamente planos e projetos na busca de maior alcance social.<sup>497</sup>

Com o intuito de reforçar o papel da SPM, como condutora do planejamento urbano, foi sugerido um conjunto de atividades básicas, acompanhadas de propostas de reestruturação de setores da Secretaria. Segue uma síntese:

- Do planejamento global – envolvendo o estudo dos processos físicos, econômicos, sociais e políticos que incidam na organização do espaço urbano, com vistas a subsidiar políticas estratégicas e ações compartilhadas. Para o planejamento global foi prevista uma divisão de tarefas em:
  - Permanentes – pesquisas, estudos e simulações para o acompanhamento do crescimento urbano e das organizações sociais, com a constante atualização dos funcionários da Secretaria. Incluíam-se nesta atividade o estudo permanente e a proposição de novos instrumentos jurídicos e fiscais.
  - Estratégicas – ações de curto prazo requeridas para o encaminhamento de políticas de médio e longo prazo. Entre as políticas foram destacadas, neste item, aquelas que tinham como referência o programa de governo da *Administração Popular*: a reforma urbana e a descentralização administrativa. Para a concretização dessas políticas foram elencadas ações a serem desenvolvidas prioritariamente: a reavaliação do Plano Diretor; a adequação dos instrumentos constitucionais previstos na

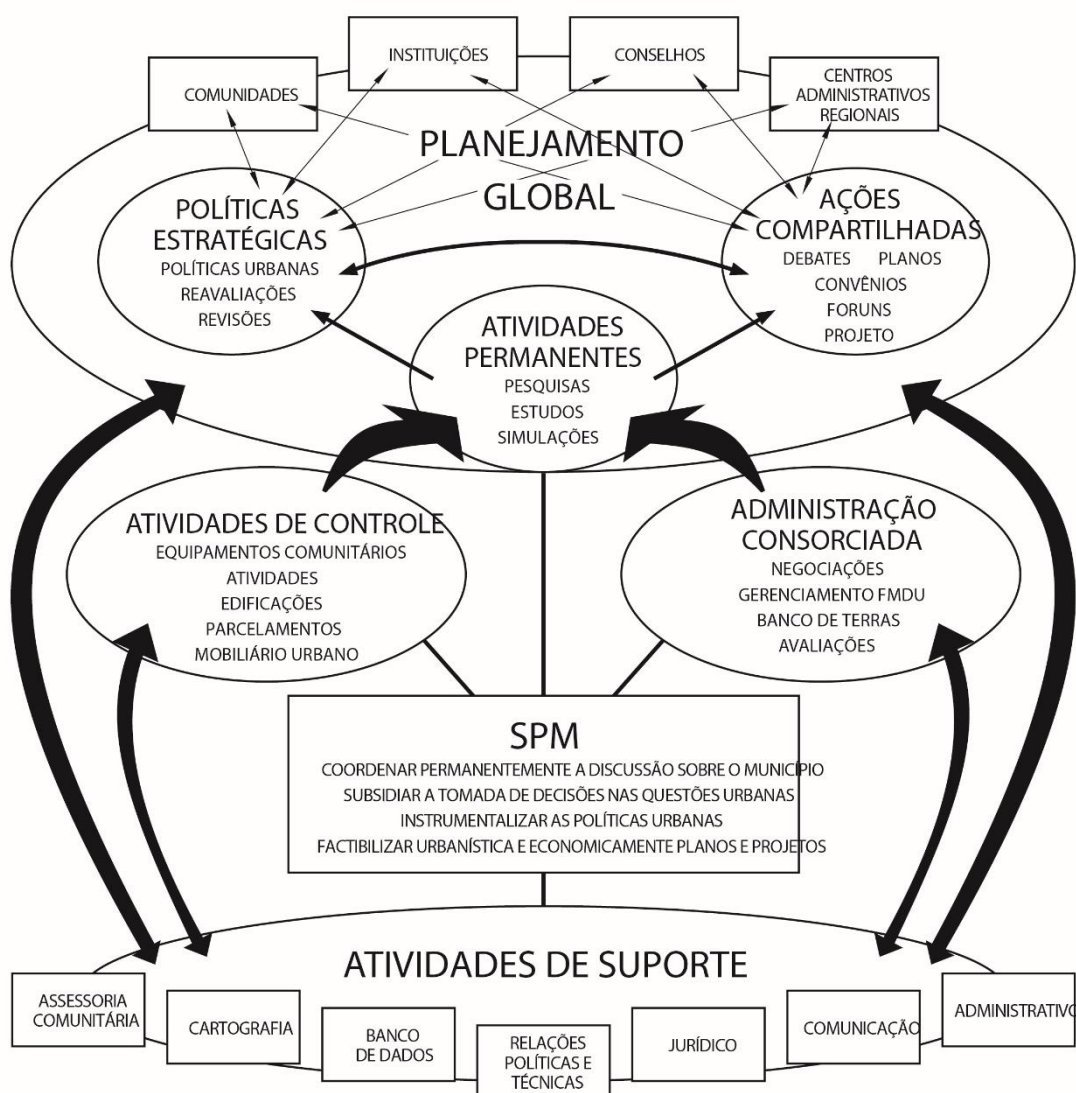
---

<sup>497</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO URBANO. Contribuições do corpo técnico. Porto Alegre: PMPA, jan. 1993.p.4

Constituição Federal de 1988 e na regulamentação da Lei Orgânica de 1990; a regionalização.

- Compartilhadas – ações para implementar uma maior interação entre Comunidade, Instituições e Prefeitura, visando à ampliação da participação dos agentes que concorrem na construção da Cidade, em um processo de corresponsabilidade. Ações que seriam desenvolvidas junto aos fóruns participativos, conselhos governamentais, orçamentos participativos, ‘Cidade Constituinte’. Além disso, compunham o rol das tarefas compartilhadas os convênios, acordos de participação ou programas e projetos que gerassem diretrizes e projetos para a cidade, e também, ações de colaboração entre o setor público e privado nos melhoramentos da cidade.
- De Controle – ações para avaliar e condicionar a implantação de parcelamentos do solo, equipamentos comunitários, edificações e atividades causadoras de impactos significativos na estrutura da cidade e de qualificação do espaço urbano.
- Consorciadas – atividades de articulação, negociação e viabilização de empreendimentos conjuntos visando a uma ação dinâmica na utilização dos instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano, dos recursos orçamentários na promoção da regularização fundiária. Essas atividades incluíam, por exemplo, o Banco de Terras e as operações do Fundo Municipal para o Desenvolvimento Urbano (FMDU).
- De Suporte – atividades de apoio, assessoria e subsídios que seriam implementadas com o objetivo de viabilizar o planejamento global, as atividades de controle e as consorciadas, as denominadas atividades “conceituais” do planejamento, envolvendo o Banco de Dados, cartografia, os setores vinculados ao jurídico, à comunicação, ao administrativo, às relações institucionais – políticas, técnicas, e à assessoria comunitária.

Essas atividades e suas relações internas foram esquematizadas pelo grupo de trabalho, conforme a Figura 15.



**Figura 15:** Subsídios para reestruturação da Secretaria do Planejamento Municipal. FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria de Planejamento Municipal, jan. 1993.

O documento do grupo de trabalho, portanto, apoiava e reforçava a nova condição conferida à SPM de órgão responsável pelo planejamento urbano de Porto Alegre, na qualidade de “mediador das ações institucionais e das demandas oriundas da sociedade que concorrem para o desenvolvimento urbano”<sup>498</sup>. E, também, expressava uma expectativa sobre a SPM, no sentido de viabilizar as ações de governo e as demandas emergentes da sociedade em um processo contínuo e participativo.

<sup>498</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO URBANO. Contribuições do corpo técnico. Porto Alegre: PMPA, jan. 1993.p.5



No texto, outra inquietação era evidente, a da SPM tornar-se uma superestrutura. Essa preocupação tinha origem no sentimento de que a gestão participativa implicava em aumento de responsabilidades. No entendimento dos autores do texto, essas responsabilidades deveriam ser compartilhadas e articuladas junto com os demais setores administrativos.

Um governo compartilhado com a população era algo novo e isso gerava temor e certa desconfiança. A SPM era uma estrutura moldada no saber técnico. O novo governo buscava confrontar essa ordem, assumindo em sua gestão as lutas dos movimentos sociais. Como referiu Buchabqui<sup>499</sup>, a “posse de uma administração profundamente comprometida com a democracia e com as transformações sociais causou grande impacto na Cidade e criou um nível de expectativa bastante forte na estrutura interna da Prefeitura”. Além disso, no texto, uma reivindicação se faz presente: maiores investimentos no aparelhamento das equipes de trabalho. Mencionada diversas vezes, esta demanda pode ser visualizada, em particular, nas considerações finais do documento:

- Adequação da atual estrutura administrativa.
- Adequação do aspecto físico.
- Investimento permanente em informatização.
- Treinamento permanente na atualização e capacitação do corpo técnico.
- Treinamento permanente dos funcionários de nível médio.
- Suporte financeiro para contratação de consultoria técnicas.
- Regulamentação do Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano.<sup>500</sup>

Em 1994 ocorre outra mudança importante. A Divisão de Urbanização da SMOV foi transferida para a Supervisão de Planejamento Urbano da SPM. Essa transferência, objeto de Protocolo de Intenções firmado entre os respectivos secretários<sup>501</sup>, “teve origem na reconceituação do Planejamento Urbano a que se propôs a atual Administração e também contemplada no documento ‘Contribuição do Corpo Técnico’ de janeiro de 1993<sup>502</sup>.

---

<sup>499</sup> BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.p.95

<sup>500</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO URBANO. Contribuições do corpo técnico. Porto Alegre: PMPA, jan. 1993.p.11

<sup>501</sup> O Protocolo de Intenções foi assinado pelos secretários Newton Burmeister, do Planejamento Municipal e Estilac Martins Rodrigues Xavier, de Obras e Viação.

<sup>502</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Anteprojeto de transferência da Divisão de Urbanização da SMOV para a Supervisão de Planejamento Urbano da SPM. Porto Alegre: PMPA, [cont.]

Como parte da proposta de reestruturação administrativa da SPM, a incorporação da Divisão de Urbanização foi uma decorrência do entendimento que, a esta Secretaria, como promotora do desenvolvimento urbano, caberia operacionalizar propostas urbanísticas, promover ações consorciadas de empreendimentos públicos e/ou privados, a responsabilidade de manter atividades de controle daquilo que era essencial e de impacto na estrutura urbana<sup>503</sup>. Com essa incorporação se ampliava-se “o novo caráter institucional da SPM no que se refere as atividades básicas de controle, conferindo-lhe maior abrangência que a indução feita através das diretrizes de parcelamento do solo, ou seja, a aprovação administrativa dos respectivos projetos urbanísticos”<sup>504</sup>. Como objetivo a ser alcançado, a centralização dessas atividades na SPM deveria proporcionar uma “otimização do trânsito de informações e decisões necessárias ao controle da implantação do parcelamento do solo e, conseqüentemente, das transferências de áreas com destinação pública, além do controle de equipamentos comunitários, edificações e atividades, essenciais a qualificação da vida na cidade”<sup>505</sup>.

Somente em 15 de junho de 1994, como já foi indicado, no segundo governo da Administração Popular, o prefeito Tarso Genro (PT) formaliza a transferência das atribuições relativas ao planejamento econômico e orçamentário para o GAPLAN.

## 5.2 Planejamento participativo: Cidade Constituinte e Plano Diretor

À Supervisão de Desenvolvimento Urbano (SDU), como órgão de integração operacional das atividades relativas ao Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano, caberia promover estudos, análises, pesquisas, elaboração de critérios e diretrizes básicas ao planejamento urbano, bem como a revisão e reavaliação da legislação urbanística do município. Neste quesito estava incluído a revisão do PDDU.

Os governos da Administração Popular buscaram no ideário da Reforma Urbana as referências iniciais para a implantação de uma nova visão de planejamento e de gestão urbanos, na qual se incluía a incorporação da sociedade na tomada de decisões, com a

---

out.1993. Este documento foi redigido pelo Grupo de Trabalho constituído por Roberto Luiz Cé (coordenador), Breno Ribeiro, Sérgio L. Brum, Elisabeth M. Mann, Jussara da S. Martins, Ricardo Kerber e Sonia M. C. Mendel.

<sup>503</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Anteprojeto de transferência da Divisão de Urbanização da SMOV para a Supervisão de Planejamento Urbano da SPM*. Porto Alegre: PMPA, out.1993.

<sup>504</sup> Ibid.

<sup>505</sup> Ibid.

criação de processos e espaços participativos. Isto, de fato, criou grandes expectativas quanto aos novos rumos da SPM.

À SPM, por intermédio da SDU, caberia a coordenação dos trabalhos de revisão e reformulação do PDDU. Contudo, não foi o que inicialmente aconteceu. Em 1993, novas configurações na estrutura organizacional da Prefeitura foram estabelecidas como forma de contemplar os processos participativos também no planejamento da cidade. Nesse contexto, foi concebido um projeto especial, o 'Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte', com o objetivo de projetar o desenvolvimento futuro de Porto Alegre.

Em 1993, Tarso Genro (PT) é eleito prefeito e constitui o segundo governo da Administração Popular. Uma de suas principais metas era a consolidação dos processos de planejamento e gestão participativos.

Em conjunto com uma proposta de conteúdo universal para a cidade, na qual se confirmava o projeto de uma cidade para todos e, de esforços para solidificar e ampliar a base social e política do governo haveria a necessidade de produzir uma profunda mudança no senso comum da população, na sua maneira de olhar o mundo, de se relacionar com a cidade, com o governo e a política.<sup>506</sup>

Na nova gestão da Administração Popular (2003-2006), com o prefeito Tarso Genro (PT), havia o entendimento de que se deveria ampliar os horizontes e a qualidade das discussões realizadas no âmbito do OP. Com essa compreensão, o novo governo tomou a iniciativa de criar novos espaços públicos de participação, com o propósito de proporcionar um debate mais amplo, envolvendo questões estratégicas de interesse do conjunto da cidade.

O móvel principal de debate público sobre reforma da cidade será a instalação do fórum Cidade Constituinte, que deverá incorporar as mais amplas representações da cidadania, da Universidade aos delegados do OP, dos sindicatos dos trabalhadores às entidades de empresários, das associações de bairros aos órgãos de representação de arquitetos e engenheiros.<sup>507</sup>

---

<sup>506</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Elementos para uma ação estratégica de governo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993a.

<sup>507</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Elementos para uma ação estratégica de governo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993a.s/p

No final de 1993, no I Congresso da Cidade, evento que marcou o fechamento dos trabalhos do primeiro ano do Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte<sup>508</sup>, a reformulação do PDDU foi definida como principal prioridade.

As expectativas relativas à reavaliação ou revisão do Plano Diretor – uma reivindicação dos técnicos da SPM e de setores da sociedade vinculados à temática, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Sindicato dos Arquitetos – aumentaram com o advento do segundo governo da Administração Popular. A necessidade de revisão do PDDU baseava-se, segundo Maria Tereza Fortini Albano<sup>509</sup>, em duas fontes principais.

De um lado, todas as críticas provenientes da experiência de implementação do Plano, que demonstravam urgência na sua consideração. De outro, a tentativa de incorporar novas variáveis com base nos diversos debates locais, nacionais e internacionais, que há bastante tempo buscavam na discussão dos paradigmas do planejamento e das concepções urbanísticas do século XX; alicerçadas na avaliação da forma de regulação expressa nas legislações que formataram a configuração das cidades e, também, na avaliação do instrumental disponível.

Além da falta de atualização, que teria resultado em uma legislação sob certos aspectos defasada e distanciada da realidade, a instituição de um novo arcabouço legal no país com a Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, no caso de Porto Alegre regulamentada em 1990, estava a exigir uma necessária adequação do PDDU.

A instalação do Cidade Constituinte foi determinante para desencadeamento do processo de avaliação do PDDU e de elaboração do PDDUA. Em sua fase inicial, uma estrutura institucional foi criada com o propósito de garantir um “processo de mobilização e elevação da consciência política e social da cidadania”<sup>510</sup> e estabelecer uma nova relação do governo com a cidade. Uma metodologia participativa foi adotada no desenvolvimento desse projeto.

A estrutura institucional do Cidade Constituinte era formada por uma Coordenação-Geral, na qual a sociedade civil tinha uma participação majoritária, por uma Coordenação

---

<sup>508</sup> Projeto que se tornaria mais conhecido por ‘Cidade Constituinte’, denominação que será utilizada daqui em diante.

<sup>509</sup> ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Policentralidade e zoneamento de usos*. In. A necessária releitura da cidade: 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental - PDDUA. Porto Alegre: PMPA, 1998.p.51

<sup>510</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 2000a.p.5

Executiva, integrada exclusivamente por membros do governo com seus quadros políticos, e por quatro Grupos de Trabalho (GTs).

Segundo Maria Tereza Fortini Albano<sup>511</sup>, essa proposta foi construída com o intuito de transformar a relação entre poder público e sociedade tendo como propósito “romper o binômio autoritarismo-tecnicismo, responsável por modelos normativos e autoritários”.

Durante o ano de 1993, grupos de trabalhos instituídos como principal espaço de participação da sociedade debateram sobre o futuro de Porto Alegre, a partir de temas definidos pela Coordenação Executiva, quais sejam: Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade. Essa primeira etapa culminou com a realização do I Congresso da Cidade, em dezembro de 1993, quando foram debatidas e votadas as diretrizes discutidas e formatadas nos grupos de trabalho.

Um documento síntese das resoluções do I Congresso da Cidade, a “Carta de Porto Alegre”<sup>512</sup>, reuniu diretrizes para orientar as ações do governo relativas ao desenvolvimento futuro da cidade, em um conjunto de nove metas: Cidade com Gestão Democrática; Cidade Descentralizada; Cidade que Combate as Desigualdades e a Exclusão Social; Cidade que Promove as Qualidades de Vida e do Ambiente; Cidade Culturalmente Rica e Diversificada; Cidade Atrativa e Competitiva; Cidade que Articula a Parceria Público-Privada; Cidade com Estratégia para se Financiar; Cidade Articulada à Região Metropolitana.

A determinação pela reformulação do PDDU veio em seguida, como consequência dessas resoluções. Em 1994 o governo, por intermédio da Coordenação Executiva, apresentou uma proposta à Coordenação-Geral do Projeto Cidade Constituinte, instância deliberativa do projeto, defendendo sua prioridade por “ser uma demanda popular e ter capacidade de gerar um debate estratégico, articulando os diversos setores e interesses da cidade”<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Processo participativo de construção do PDDUA de Porto Alegre: tudo começa em 1993*. In *Direito à cidade e plano diretor: reflexões da Oficina Estadual de Capacitação da Rede de Avaliação de Planos Diretores / RS*. Porto Alegre: CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. 2011.p.37

<sup>512</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Diretrizes para Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993b.

<sup>513</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 2000a.p.27

Todavia, o processo de discussão sobre a reformulação do Plano ganha força e celeridade somente em 1995. Nesse ano, a Coordenação Executiva, direção do Cidade Constituinte no governo, até então centralizada no Gabinete do Prefeito e apoiada pela SPM, seria integralmente delegada a esta Secretaria, a qual passaria a coordenar todas as etapas do processo de reformulação do Plano.

Em 1995, uma nova dinâmica de trabalho foi introduzida com a criação de novos grupos, consolidando as temáticas definidoras dos principais conteúdos de Revisão do PDDU, como sendo: planos regionais; gestão e sistema de planejamento; avaliação da capacidade de adensamento da cidade; circulação e transporte; policentralidade e zoneamento de usos; dispositivos de controle de edificações; patrimônio ambiental e subsídios à política habitacional.

No dia 22 de março de 1995, uma Audiência Pública marcou o início dos trabalhos de reformulação do Plano Diretor. Nesta ocasião, o governo distribuiu um documento denominado *Temário* para reformulação do Plano Diretor<sup>514</sup>, com as motivações e as orientações do processo da reformulação: coordenação, metodologia e dinâmica dos trabalhos.

Durante todo o ano de 1995 foram realizadas discussões em grupos de trabalho e em seminários. As atividades desses grupos culminaram com o Seminário de Compatibilização<sup>515</sup> que discutiu as propostas elaboradas pelos GTs e as emendas encaminhadas por entidades e instituições, públicas e privadas. Esses seminários eram abertos às pessoas que já estavam participando do processo nos grupos de trabalhos. Do confronto de ideias debatidas nesses eventos resultaram as principais propostas para a reavaliação do 1º PDDU.

Em novembro, foi constituída uma Comissão de Sistematização, de composição mista, com dez representantes da SPM (coordenadores dos GTs, Supervisão Técnica, Coordenação Executiva do Cidade Constituinte) e por dez representantes da sociedade civil (Instituto dos Arquitetos do Brasil, Orçamento Participativo; Associação Rio-Grandense de

---

<sup>514</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Cidade Constituinte – temários para reformulação do plano diretor*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995a.

<sup>515</sup> O Seminário de Compatibilização se realizou em duas etapas: a primeira ocorreu em dois encontros, que aconteceram em 21 e 28 de outubro, nos quais participaram 211 e 226 pessoas respectivamente; a segunda etapa em um único encontro, realizado no dia 13 de novembro, com a participação de 183 pessoas. O Seminário era aberto às pessoas e entidades inscritas no processo de reformulação do Plano que tivessem participado pelo menos uma vez das reuniões realizadas pelos Grupos de Trabalhos.

Escritórios de Arquitetura; Fórum Municipal da Reforma Urbana, AGAPAN, ONGS FASE e Cidade).

Posteriormente, em dezembro de 1995, realizou-se o II Congresso da Cidade, definido em seu regimento como

(...) o foro privilegiado para os debates e deliberações sobre as propostas e diretrizes para a reformulação do I PDDU, socialmente construídas pelos Grupos de Trabalho e demais instâncias do Projeto Porto Alegre MAIS – Cidade Constituinte, das quais participaram todos os cidadãos preocupados com a organização e desenvolvimento de Porto Alegre.<sup>516</sup>

O II Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1995, culminou os trabalhos de reformulação do PDDU e representou o momento mais importante desta fase do Cidade Constituinte, quando se produziram as resoluções orientadoras da reformulação do Plano, visando a um “projeto estratégico para o desenvolvimento sustentável da cidade”<sup>517</sup>.

De acordo com o então prefeito Tarso Genro,

A formulação, a discussão e a diversidade de interesses em jogo, exigiu um esforço muito maior dos técnicos e da comunidade do que em outras oportunidades. O inovador no trabalho de reformulação do PDDU, foi a metodologia adotada que teve como principal ingrediente a democracia no processo, possibilitando e estimulando a mais ampla participação possível da população e suas entidades representativas.<sup>518</sup>

A SPM, como coordenadora do processo de reformulação do Plano, para dar sequência às resoluções do II Congresso da Cidade, estabeleceu uma divisão entre os trabalhos de natureza técnica e de articulação política com a sociedade<sup>519</sup>.

Para isso, uma Supervisão Técnica foi criada, coordenada pela arquiteta Virgínia Olga Müzzel Jardim, sendo responsável pelo acompanhamento sistemático dos trabalhos dos grupos, garantindo a aplicação da metodologia e pela organização do processo de reformulação do Plano em seus aspectos técnicos.

---

<sup>516</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Resoluções*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995b.p.7

<sup>517</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 2000a. p.3

<sup>518</sup> GENRO, Tarso. *Uma cidade ajustada aos novos tempos*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções*. Porto Alegre: PMPA, 1995.p.1

<sup>519</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Proposta de metodologia para a reformulação do Plano Diretor*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1995c.

Já a articulação política continuaria sendo uma atribuição da Coordenação Executiva do Cidade Constituinte, responsável pelo estabelecimento de toda e qualquer relação com a comunidade e com a Câmara de Vereadores, bem como a responsabilidade pela promoção de eventos estimuladores do debate.

Além dessas estruturas, foi criada uma Coordenação Interna à SPM, coordenada pelo gabinete do secretário e composta por técnicos e supervisores da Secretaria – incluídos os coordenadores dos grupos de trabalho, cuja predominância era de técnicos da própria SPM.

O processo de reformulação do Plano se revelou bastante complexo, manifestando contradições em relação às expectativas, em especial, quanto à democratização dos espaços de tomada de decisão. Como parte das contradições vividas naquele momento, mudanças foram sendo implementadas no desenho institucional das estruturas responsáveis pela elaboração do Plano. O papel dos técnicos foi fortalecido, em especial dos funcionários da SPM, criando mais espaços de decisão exclusivos para eles. Em sentido contrário, havia uma determinação do governo pela ampliação da participação popular na reformulação do Plano, em suas decisões posteriores, em uma perspectiva de construção de um processo de gerenciamento da cidade. Para isso, também, determinou-se que o texto da lei deveria ser acessível, possibilitando a sua compreensão pelos cidadãos<sup>520</sup>.

É o que mostram as atividades desenvolvidas durante o ano de 1996, quando ocorreu a montagem e redação do Plano, do seu Projeto de Lei e do encaminhamento ao Legislativo. Essas atividades foram executadas, basicamente, pela equipe técnica da SPM, com a assessoria de consultores da UFRGS e da instituição argentina Fundação CEPA, contratada para dar suporte conceitual e metodológico.

Este foi um momento de mudanças relevantes na dinâmica dos trabalhos, com uma diminuição significativa da participação da sociedade. Em contradição com a proposta inicial, a formulação do Plano se desenvolveu quase que exclusivamente pelos técnicos, em oficinas e reuniões restritas a convidados, com a finalidade de aprofundar temas específicos e, também, do Plano propriamente dito.

---

<sup>520</sup> POZZOBON, Regina Maria. *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2008.p.133



As atividades da equipe técnica, a qual também se estruturou em grupos temáticos, se concentraram, primeiramente, no aprimoramento das propostas aprovadas como consensuais no II Congresso da Cidade, e no detalhamento das questões relacionadas à estruturação urbana. Com o apoio da Procuradoria-Geral do Município, os temas referentes à gestão e sistema de planejamento, à habitação de interesse social e à regulamentação do Solo Criado foram compatibilizados técnica e juridicamente, compondo a primeira parte do Projeto de Lei.

No dia 25 de setembro de 1996, após o texto ser analisado e aprovado pela Coordenação-Geral do Cidade Constituinte e pelo Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, foi encaminhado pelo prefeito Tarso Genro ao Legislativo Municipal.

O resultado dessa primeira etapa foram dois “anteprojetos<sup>521</sup>” de lei. O primeiro tratava de dois temas: a) mudanças no sistema de planejamento e gestão, com uma proposta de divisão da cidade em oito Regiões de Planejamento, com o objetivo de ampliar a participação da comunidade; e b) inclusão no Plano de capítulo relativo à habitação de interesse social, no qual foram incorporados os novos instrumentos legais criados a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município de 1990. O segundo tratava da regulamentação do Solo Criado, instituído em 1994, pela Lei nº 315, originada do Legislativo. A regulamentação dessa Lei consistia na definição dos estoques de índices construtivos que ficariam disponíveis para a venda e quais os locais da cidade onde poderiam ser utilizados.

Nas eleições de 1996, novamente o programa político da Administração Popular foi vitorioso com o candidato Raul Pont (PT). Ao assumir em janeiro de 1997, o novo prefeito retirou o Projeto de Lei do Plano Diretor do Legislativo. Diversas entidades e vereadores haviam formulado críticas e propostas que, no entendimento do novo governo, deveriam ser analisadas e incorporadas se isso produzisse algum tipo de aperfeiçoamento ao texto. A discussão foi retomada no âmbito do Executivo municipal, com novos debates com a sociedade civil, em especial sobre os pontos mais polêmicos do texto.

Ainda no ano de 1997, a discussão sobre esses pontos polêmicos deu origem ao Fórum de Secretários, uma nova instância de decisão constituída por representantes do Executivo e da bancada da Frente Popular (PT, PPS, PCB) na Câmara de Vereadores. As discussões realizadas pelo Fórum de Secretários resultariam na introdução de alterações na

---

<sup>521</sup> Denominação utilizada nos documentos consultados.

proposta de lei originalmente enviada à Câmara de Vereadores, especialmente no que se refere aos dispositivos de controle das edificações.

Novos debates com a sociedade foram conduzidos pela SPM, através das entidades que participaram do Cidade Constituinte, desta vez com o propósito de prestar esclarecimentos e rediscutir o conteúdo do Plano. As alterações sugeridas nessa nova rodada de discussões foram avaliadas pelo Fórum de Secretários e, a seguir, encaminhadas à SPM para a preparação dos trâmites formais necessários para enviar um novo projeto de lei à Câmara de Vereadores.

Antes de encaminhar ao Legislativo Municipal, a versão final da proposta foi avaliada pela Coordenação-Geral do Cidade Constituinte e pelo Conselho Municipal do Plano Diretor. No dia 12 de novembro de 1997, o prefeito Raul Pont fez a entrega formal do projeto de lei do PDDUA ao presidente da Câmara de Vereadores, Clóvis Ilgenfritz da Silva.

Durante aproximadamente dois anos, até sua aprovação em 4 de outubro de 1999, esse projeto de lei foi analisado e discutido pelo Legislativo Municipal. Os trabalhos de apreciação e votação iniciaram formalmente no dia 19 de junho de 1998. Ainda no âmbito do Legislativo foi criado o Fórum de Entidades, aberto aos movimentos sociais, conselhos e entidades da sociedade, atuando como organizador da participação popular.

### **5.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**

A Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA).

Entre os aspectos relevantes focados na sua elaboração tem-se que o planejamento deveria ser “um processo dinâmico, retroalimentado e aberto, continuamente avaliado e adequado de modo democrático, com a participação da sociedade, às novas realidades que se desenham na cidade”<sup>522</sup>.

---

<sup>522</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. PDDUA: Lei comentada. Porto Alegre: PMPA/SPM, 2000b.p.3

Um plano-processo, como denominado por Rubem Pesci<sup>523</sup>, cujo enfoque era o de substituir “o conceito de Plano como norma instituída que diz o que se pode fazer e proíbe o que não se pode fazer, para passar ao conceito de Plano como um processo”<sup>524</sup>, no qual todos os atores envolvidos estão e são comprometidos com sua realização. Este plano-processo seria um conjunto de estratégias e programas de atuação, orientador da formulação de projetos, que estariam apoiados em dispositivos de controle simples e claros, de forma a simplificar e flexibilizar essa legislação.

Essas metas surgiram, segundo Cláudia Pilla Damasio<sup>525</sup>, do entendimento que “uma lei complexa condiciona um sistema de planejamento truncado, lento e dúbio; o domínio centralizado de seu conteúdo facilita a corrupção, impede o controle por parte dos cidadãos”. Quanto à flexibilização, foi uma escolha que se deu a partir do reconhecimento da impossibilidade de os planejadores apreenderem a diversidade da realidade na sua totalidade. Assim, conforme Damasio<sup>526</sup> a flexibilização foi vinculada “ao conceito de gerenciamento, como sendo o processo de contínua atualização dos parâmetros propostos, através do monitoramento do desenvolvimento urbano”. Em consequência, o ato de planejar implicaria na articulação de diferentes atores e interesses, com reflexos na melhoria da qualidade de vida, embasado em uma interpretação técnica.

Para o governo, o resultado foi uma nova forma de pensar o desenvolvimento urbano de Porto Alegre, com base em uma expectativa de transformação da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções, caracterizando-se como uma

(...) mudança do conceito de planejamento, de normativo – baseado essencialmente em normas para a atividade privada – para estratégico, no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo, dando ênfase à atuação integrada dos diversos atores da construção da cidade. Nesse sentido, a gestão toma uma importância muito grande, pois o caráter de processo permanente lhe confere um sentido aberto e o Modelo Espacial passa a funcionar como arcabouço orientador para as propostas que serão desenvolvidas. As linhas gerais para os projetos a serem implementados são indicados pelas Estratégias, correspondentes aos principais temas que envolvem o desenvolvimento urbano. Desta forma, o Plano Diretor conduz para uma atuação projetual sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimentos e associações, e reorientando

---

<sup>523</sup> PESCI, Rubem. *Cidade sustentável: enfoque global do 2º PDDUA*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.

<sup>524</sup> Ibid.p.14

<sup>525</sup> DAMASIO, Claudia Pilla. *Uma proposta de simplificação, flexibilização, negociação e participação popular*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.p.21

<sup>526</sup> Ibid.p.21

suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garante a discussão com a população”.<sup>527</sup>

No PDDUA, suas metas foram estabelecidas nas diretrizes, definidas a partir das Estratégias consolidadas no I Congresso da Cidade. O texto foi dividido em quatro partes: Parte I – Do Desenvolvimento Urbano Ambiental; Parte II – O Sistema de Planejamento; Parte III – Plano Regulador; e, Parte IV – Disposições Finais e Transitórias.

Na primeira, relativa ao Desenvolvimento Urbano Ambiental são apresentados os Princípios, as Estratégias e o Modelo Espacial, com o estabelecimento das diretrizes gerais do desenvolvimento urbano ambiental como um todo. Como princípio norteador do Plano, tinha-se o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Destaca-se, ainda, no corpo da lei, a incorporação do enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município. As estratégias construídas durante as discussões do Cidade Constituinte foram indicativas das políticas, programas e projetos, públicos e privados, com vistas ao cumprimento dos princípios indicados no Plano.

Nessa primeira parte, também, foi definido o Modelo Espacial como sendo o conjunto das diretrizes de desenvolvimento urbano, sendo expresso através de representações espaciais consubstanciados nas Estratégias. No novo Modelo, foi estabelecido que toda a área do município de Porto Alegre seria tratada como território urbano. Desta forma, a ocupação do solo seria estimulada em acordo com a diversidade de suas partes e, ao mesmo tempo, seriam consideradas as relações de complementariedade entre a cidade consolidada, de ocupação intensiva, com a de ocupação rarefeita.

Virginia Müzell Jardim<sup>528</sup> defendia que “o Modelo Espacial adotado, que interpreta e organiza as tendências de ocupação do Município, está ancorado no princípio essencial da consideração da cidade real, sem o qual é impraticável o planejamento comprometido com resultados concretos”<sup>529</sup>.

---

<sup>527</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. PDDUA: Lei comentada. Porto Alegre: PMPA/SPM, 2000b.p.3

<sup>528</sup> JARDIM, Virginia Müzell. *Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.

<sup>529</sup> Ibid.p.12

Os elementos estruturadores desse Modelo, evidenciados na dinâmica natural da cidade foram, segundo Virginia Müzell Jardim<sup>530</sup>,

o reconhecimento da integralidade do território urbano/rural em todas as suas relações; o reconhecimento da cidade informal com alternativas para o controle do seu crescimento; a percepção da diversidade, que identifica 'várias cidades dentro da cidade'; a miscigenação, como elemento de democratização do uso do espaço urbano.

A construção do Modelo Espacial foi fundamentada com base em cinco princípios básicos:

- I) a descentralização, que seria induzida com uma política de policentralidade, considerando a atividade econômica, a provisão de serviços e aspectos socioculturais, criando condições para eliminar os congestionamentos e a dependência do Centro Histórico, bem como distribuir melhor as atividades de uma maneira geral, criando vários *centros*;
- II) a miscigenação da ocupação do solo, com vistas à diminuição de deslocamentos de pessoas e veículos e à qualificação do sistema urbano, isso seria realizado pela liberação das atividades econômicas junto às áreas residenciais, desde que uma não prejudique a outra;
- III) a densificação controlada, associada à perspectiva de otimização e racionalização dos custos de produção da cidade, a partir do uso racional e equilibrado da infraestrutura e dos equipamentos urbanos;
- IV) o reconhecimento da cidade informal, por intermédio de uma política que envolva o interesse social, integrando-a à parte formal e legal da cidade; e,
- V) a estruturação e a qualificação ambiental, por meio da valorização do patrimônio e do estímulo à produção primária, tanto no que diz respeito à natureza, como ao patrimônio cultural.

A segunda parte do Plano tinha como elemento central a criação de um Sistema Municipal de Gestão do Planejamento da cidade, como um processo contínuo, dinâmico e flexível, com os seguintes objetivos:

- I – criar canais de participação da sociedade na gestão municipal;

---

<sup>530</sup> JARDIM, Virginia Müzell. *Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.p.12

II – garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida;  
e,

III – instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA.

Nesse Sistema foi incluída a instituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental, suas estruturas, atribuições e competências, com a inserção de novos mecanismos de participação e de gestão de informação e de avaliação do desempenho urbano e de intervenção no solo urbano.

Na terceira parte, os instrumentos do Plano Regulador eram o foco, no qual foram estabelecidos os mecanismos disciplinadores do uso e ocupação do solo, com as Normas Gerais do Regime Urbanístico.

Na quarta e última parte, as Disposições Finais e Transitórias, definiram-se a aplicação da lei no tempo e a forma de regulamentação e alteração do seu conteúdo quando necessário.

A lei que instituiu o PDDUA, de acordo com a Justificativa que o acompanha, “não se referencia apenas na visão do governo”<sup>531</sup>, mas foi o resultado de um processo coletivo que produziu “uma síntese de conceitos e interesses [...] exaustivamente discutidos durante o período de formulação com todos os atores que atenderam ao chamamento para a análise deste tema”<sup>532</sup>. No entendimento do governo, evidenciado na Justificativa,

(...) o resultado final [do PDDUA] não representou apenas uma concepção de cidade. Mais que isto, ele é o produto de um pacto social, o somatório de propostas anteriormente desarticuladas, o mínimo múltiplo comum de visões contraditórias. [...] talvez aí resida o novo, no peso político que assumem as suas contradições, uma vez que as mesmas são diretamente proporcionais às contradições do complexo urbano.<sup>533</sup>

Destaca-se que a consolidação das ideias, fruto do longo processo de formulação do PDDUA, de acordo com Maria Tereza Fortini Albano<sup>534</sup>, foi “resultado de um amplo trabalho participativo” o qual teve como grande desafio a “construção de forma compartilhada de um

---

<sup>531</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. PDDUA: Lei comentada. Porto Alegre: PMPA/SPM, 2000b.p.3

<sup>532</sup> Ibid.p.3

<sup>533</sup> Ibid.p.3

<sup>534</sup> ALBANO, Maria Tereza Fortini. O processo de formulação do 2º Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 1999.p.v

projeto para o futuro da cidade”, cujo desfecho final foi o encontro entre “a cidade do desejo mediada pela cidade do possível”<sup>535</sup>.

Esta abordagem remete a Koselleck<sup>536</sup> e suas reflexões sobre o tempo histórico, em particular, quando afirma que “a história concreta amadurece em meio a determinadas experiências e expectativas, ou seja, constituídas pelas experiências vividas e pelas expectativas das pessoas que atuam ou que a sofrem”<sup>537</sup>:

As experiências se superpõem, se impregnam uma das outras. [...] novas esperanças ou decepções retroagem, novas expectativas abrem brechas e repercutem nelas. Eis a estrutura temporal da experiência, que não pode ser reunida sem uma expectativa retroativa.<sup>538</sup>

Reinterpretando o ambiente de elaboração do PDDUA a partir de Koselleck, pode-se dizer que a cidade do desejo foi gerando expectativas, produzindo experiências, transformando-se na cidade do possível.

É importante salientar ainda que, no processo de discussão sobre o desenvolvimento da cidade de Porto Alegre, na construção do Plano, houve por parte do governo uma escolha pela criação de estruturas não orgânicas, em um primeiro momento sem o protagonismo desta Secretaria. Foi o que aconteceu com a criação do Cidade Constituinte, cuja coordenação executiva vinculava-se ao Gabinete do Prefeito. A SPM fez parte do processo decisório, mas, inicialmente, como um dos integrantes da Coordenação-Geral e executiva do Cidade Constituinte, em uma condição subordinada e de apoio técnico à uma proposta de planejamento urbano participativo – que buscou ser inovadora à época.

A propósito, é necessário lembrar que os espaços participativos se constituíram em um ambiente marcado pela presença de atores, tanto do setor público quanto do privado, formados em uma cultura do urbanismo-planejamento urbano de traços tecnocráticos. Esses padrões que se encontravam consolidados na estrutura da SPM, e foram fortemente tensionados, provocando, em vários momentos, a partir da correlação de forças existente, a própria redefinição institucional do processo e das estruturas. Entretanto, o que se evidenciou mais fortemente foi uma assimetria nas relações entre os técnicos e os setores

---

<sup>535</sup> ALBANO, Maria Tereza Fortini. O processo de formulação do 2º Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 1999.p.v

<sup>536</sup> KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

<sup>537</sup> Ibid.p.313

<sup>538</sup> Ibid.p.313

populares, sobretudo naquilo que se relaciona à questão do domínio do conhecimento urbanístico<sup>539</sup>.

Em um segundo momento, as condições da SPM foram alteradas, passando a ser a principal condutora do processo, com seus técnicos gerindo a confecção do Plano. Torna-se relevante destacar que, à medida que avançava a elaboração do Plano, a participação dos setores populares foi sendo diminuída. A participação, definida pelo governo como eixo central do processo de elaboração do PDDUA, apoiada na ideia de que competem aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas, mostrou-se bastante complexa no desenvolvimento dos trabalhos.

Designada responsável pela elaboração do Plano, a SPM ganhou visibilidade. Nesse sentido, é importante que se reconheça, como resultado deste processo, o ganho de institucionalidade da SPM, como lugar do urbanismo-planejamento urbano. Essa situação, em certa medida, foi preservada até 2004, sendo alterada com o governo de José Fogaça (2005-2008) – um cenário novo que marcou a história política da cidade de Porto Alegre. Após dezesseis anos de governo da Administração Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a população de Porto Alegre elege José Fogaça<sup>540</sup> pertencente à época ao Partido Popular Socialista (PPS), representando a união de vários partidos políticos de oposição.

No discurso de posse, José Fogaça deixaria claro suas pretensões quanto a implementar transformações estruturais importantes na Prefeitura durante seu governo, mudanças fundamentadas no modelo gerencial, como o próprio Fogaça anuncia: "Para que possamos entregar à sociedade de Porto Alegre serviços de qualidade, vamos adotar uma moderna metodologia gerencial, apoiada na identificação clara de indicadores de desempenho, de objetivos e metas"<sup>541</sup>. Esse modelo foi implementado e marcaria o início de um processo de desconstituição da SPM como lugar institucional do planejamento urbano de Porto Alegre.

---

<sup>539</sup> POZZOBON, Regina Maria. *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2008.

<sup>540</sup> O prefeito José Fogaça foi eleito como representante do Partido Popular Socialista (PPS). Durante seu mandato na Prefeitura, ele retornou ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sigla que o reelegeu em 2008, para um segundo mandato. Em 29 de março de 2010 renunciou ao mandato na Prefeitura de Porto Alegre para concorrer ao governo do estado do Rio Grande do Sul.

<sup>541</sup> Discurso de Posse do prefeito José Alberto Fogaça de Medeiros, na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, 01 de janeiro de 2005.



## 5.4 O modelo gerencial

No Brasil, especialmente na década de 1990, o debate sobre a Reforma do Estado e a construção de um modelo de gestão pública que fosse “capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços público” foi pauta de dois projetos políticos em disputa, conforme Ana Paula Paes de Paula<sup>542</sup>. O primeiro, inspirado em uma vertente gerencial, ganhou força no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública. O segundo, referenciado em uma vertente societal<sup>543</sup>, manifestou-se nas experiências alternativas de gestão pública vinculada a processos participativos, como Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, cuja experiência mais conhecida e replicada em diversas partes do mundo foi a conduzida pela Prefeitura de Porto Alegre, durante os governos petistas.

As propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. A vertente se tornou hegemônica quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a administração pública gerencial. [...] A vertente societal se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como conselhos gestores e o orçamento participativo. Tem suas raízes nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 e nas políticas públicas implementadas pelos governos das frentes populares nos anos 1990.<sup>544</sup>

Segundo Paula<sup>545</sup> o modelo gerencial “emergiu como ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos”. Principal referência da experiência gerencialista no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) idealizado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi elaborado com base “na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois

---

<sup>542</sup> PAULA, Ana Paula Paes. de. *Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE-Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 45, N. 1, p.36-49, jan-mar 2005a. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>.p.37

<sup>543</sup> Ibid.p.27

<sup>544</sup> PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.p.115

<sup>545</sup> Cf. PAULA. 2005a.p.38

fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia”<sup>546</sup>. Na concepção orientadora desse Plano, o Estado reduziria seu papel executor ou prestador direto de serviços, porém manteria seu papel regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, considerados essenciais “para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior de mão-de-obra não-especializada”<sup>547</sup>. Com essa perspectiva, o governo buscou “fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado”<sup>548</sup>, em conjunto com uma “progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura”. Como parte dessa proposta, tinha-se também a pretensão de “reforçar a governança – a capacidade do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”<sup>549</sup>.

Na administração gerencial pública, cuja orientação era uma maior produtividade no atendimento ao cidadão, o uso de práticas de gestão da iniciativa privada era a referência de eficiência. De acordo com Paula<sup>550</sup>, o gerencialismo constituiu-se na convicção de que o desenvolvimento da sociedade ocorre pela alta produtividade econômica, aproveitamento de tecnologias e de ferramentas de ponta para melhor desempenho do trabalho; o gerente tem o direito de administrar e o *management* desempenha um papel importantíssimo nos programas e na implementação de melhorias contínuas no processo de produtividade.

## 5.5 A desconstrução da SPM

O dia 29 dezembro de 2012 marca uma nova reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, quando é extinta a Secretaria Municipal do Planejamento (SPM). Ao anunciar as mudanças, o prefeito municipal José Alberto Reus

---

<sup>546</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v.47, nº 1, pp 1-28, jan-abr. 1996.p.1

<sup>547</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: PR/MARE, 1995.p.13

<sup>548</sup> Ibid.p.13

<sup>549</sup> Ibid.p.13

<sup>550</sup> PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

Fortunati<sup>551</sup> (PDT), recém-eleito para um segundo mandato (2013-2014), afirma que seu objetivo era ganhar maior agilidade e transparência na gestão do governo municipal, melhorando a qualidade dos serviços públicos da capital.

Entre essas mudanças, uma teria implicações diretas para o planejamento urbano de Porto Alegre: a transformação da SPM em Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB)<sup>552</sup>. Haveria nessa mudança uma ruptura em relação ao longo processo de constituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade?

Em um primeiro momento, a pesquisa desta tese havia sido limitada ao ano de 1999, quando foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Contudo a mudança ocorrida em 2012 trouxe uma nova informação com um significado muito importante para este estudo. Esse episódio marcou uma nova fase: ele representava o tempo presente no processo de construção e desconstrução do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre. Tempo presente que foi o mote para o surgimento de questões-problema que guiaram a pesquisa. A nova situação proporcionava novas evidências. Qual é o novo lugar institucional responsável pelo urbanismo-planejamento urbano? Houve uma ruptura institucional e conceitual do urbanismo-planejamento urbano (tradicional) de Porto Alegre?

Para bem situar este momento é necessário retroceder às eleições de outubro de 2004, quando José Fogaça (2005-2008), representante da coligação dos Partidos Popular Socialista e Trabalhista Brasileiro (PPS/PTB), foi eleito prefeito da capital. O prefeito Fogaça iniciou seu governo com o anúncio da implementação de “uma metodologia gerencial moderna”<sup>553</sup>.

Segundo Cezar Busatto<sup>554</sup>, principal articulador do novo padrão de gestão da Prefeitura, “um novo processo de inovações políticas e administrativas, com a conformação de um novo modelo de gestão governamental e de uma nova rede de participação

---

<sup>551</sup> José Alberto Reus Fortunati, vice-prefeito, assumiu o cargo de prefeito em 2010, quando o prefeito eleito José Fogaça (PMDB) se afastou para concorrer ao governo do estado do Rio Grande do Sul. Em 2012, Fortunati venceu as eleições para prefeito, como representante da denominada coligação Por Amor a Porto Alegre composta pelos partidos (PDT, PMDB, PRB, PP, PTB, PTN, PPS, DEM, PMN).

<sup>552</sup> De acordo com a Lei nº 11.396, de 27 de dezembro de 2012, acompanhada dos Decretos nº 18.161 e nº 18.600 de 2013.

<sup>553</sup> Ver em: Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>>.

<sup>554</sup> BUSATTO, Cesar. *A governança da cidade de Porto Alegre*. PMPA/ SMCPGL, 2011.

democrática, com base no conceito de Governança Solidária Local<sup>555</sup> seria experimentado em Porto Alegre a partir de 2005. Governança Solidária Local<sup>556</sup> seria, de acordo com essa proposta, uma rede multissetorial e multidisciplinar organizada territorialmente com o intuito de promover a cultura da solidariedade e da cooperação entre governo e sociedade local.

Durante a campanha eleitoral, o candidato José Fogaça se comprometera com a manutenção dos processos participativos em andamento, em especial o Orçamento Participativo<sup>557</sup> (OP) – compromisso expresso no *slogan* “manter o que está bom e mudar o que é preciso”. O OP, que tinha o reconhecimento nacional e internacional como experiência bem-sucedida de gestão pública, seria uma das ‘coisas boas’ da administração petista a se preservar. No plano discursivo, a nova proposta de gestão em implantação na administração pública de Porto Alegre apresentava certa semelhança com a dos governos petistas. Porém, ela se diferenciava tanto do ponto de vista operacional – em sua estrutura e funcionamento – quanto do ponto de vista político, ainda que o governo Fogaça, num primeiro momento, tenha se comprometido com a preservação do principal programa político das administrações do PT, o OP.

## 5.6 O gerencialismo na Prefeitura de Porto Alegre

Em 2005, quando da implementação do novo modelo, são extintos vários órgãos e criados novos, entre eles, a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL), estabelecida pela Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004, e pelo decreto nº 14.816, de 27 de janeiro de 2005, que assumiu o OP como uma de suas atribuições, mas sem o protagonismo a ele dado pelas administrações petistas. Essa secretaria teria como finalidade a construção de políticas públicas, estabelecida com

---

<sup>555</sup> Cf. BUSATTO, Cesar. *A governança da cidade de Porto Alegre*. PMPA/ SMCPGL, 2011..Item15

<sup>556</sup> De acordo com o site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o “conceito de governança solidária local é uma novidade nos últimos anos e traz uma nova cultura política baseada em relações horizontais de cooperação em torno de causas comuns”. Governança seria uma metodologia, uma forma de estabelecer uma arquitetura política com os diversos setores da sociedade de maneira colaborativa e densa de confiança, em torno de um objetivo compartilhado. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?p\\_secao=122](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?p_secao=122)>.

<sup>557</sup> Orçamento Participativo, como política pública, foi criado e implementado em Porto Alegre em 1989, durante o primeiro governo da Administração Popular, na gestão de Olívio Dutra (PT). Por definição, um processo participativo no qual se estabeleceu um contrato social entre governo e sociedade, de baixo para cima, combinando estrutura e processo, baseado na participação direta e critérios de justiça social, visando à construção e à cogestão do orçamento público. Existem diversas publicações sobre a experiência de Porto Alegre, cidades brasileiras e de outras partes do mundo, já citadas anteriormente.

prioridade ao diálogo, ao respeito às diferenças e à solidariedade, com foco nos territórios e nas comunidades. Em razão disso ela seria responsável por articular redes de colaboração entre governo e comunidade em favor do desenvolvimento local e do cuidado com a cidade, com base na confiança, no diálogo e na pluralidade democrática.

Além disso, o novo modelo deveria romper com a organização setorial do governo e introduzir a transversalidade como metodologia sistêmica de abordagem dos problemas e suas soluções. O modelo adotado até então, na opinião dos novos governantes, era tradicional, verticalizado, constituído por órgãos e secretarias que muitas vezes apresentavam sobreposição de ações. A organização proposta pelo governo Fogaça tinha como perspectiva inovar com a criação de uma estrutura horizontal e integradora, com o agrupamento das diversas estruturas por programa, com o propósito de oferecer serviços públicos ágeis e eficientes. Ao invés de tratar cada Secretaria de Governo em separado, foram agrupadas em três eixos, de forma a garantir maior foco na sua atuação (Fig. 16).



Figura 16: Estrutura da Prefeitura por Eixos de Atuação. FONTE: Manual Modelo de Gestão - PMPA

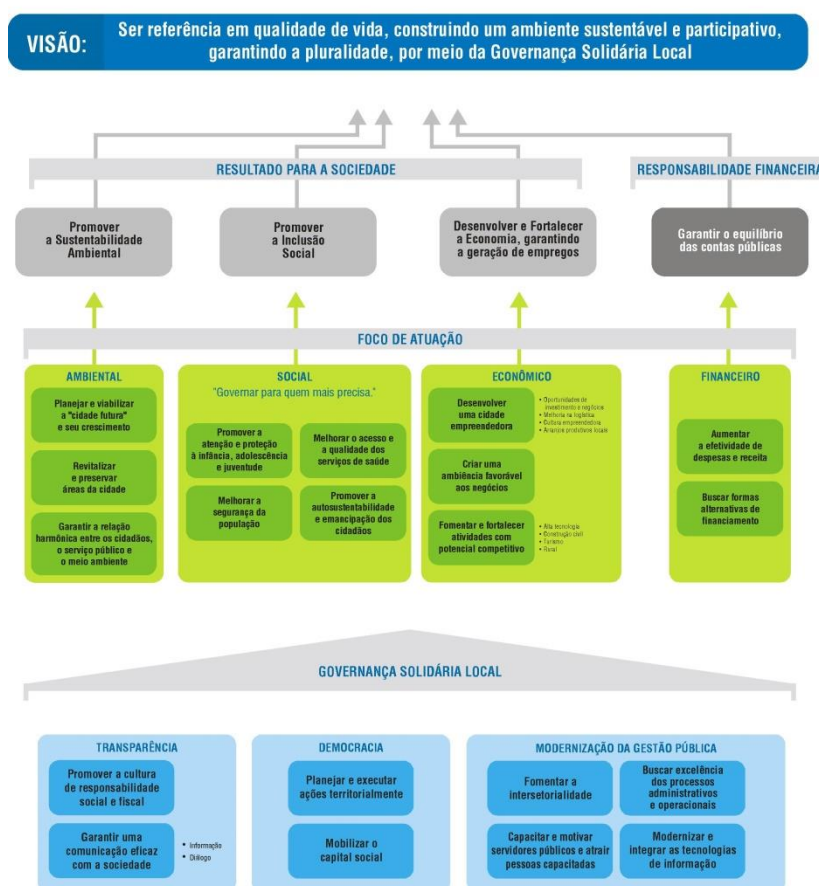
Parcerias seriam estimuladas, com base em princípios de participação, autonomia, multidisciplinaridade e corresponsabilidade, constituídas em um ambiente de diálogo e

pluralidade, contribuindo para uma maior inclusão social<sup>558</sup>, aumentando o compromisso das esferas governamentais com as comunidades locais, e estabelecendo relações mais horizontais com a sociedade<sup>559</sup>.

Em consequência, teria-se o aprofundamento de um processo de integração territorial dos órgãos e das ações de governo e sua articulação com as comunidades locais, promovendo maior transparência a essas ações de governo, pela sistematização e pelo monitoramento do planejamento estratégico, por meio da definição de objetivos e metas<sup>560</sup>. Com base no planejamento estratégico foram organizados eixos, programas e ações (Fig. 17).

### PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

#### MAPA ESTRATÉGICO



**Figura 17:** Mapa estratégico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. FONTE: Manual Modelo de Gestão – PMPA, 2005.

<sup>558</sup> Menção crítica à experiência do OP, como sendo restrita ao atendimento de parcela da população.

<sup>559</sup> BUSATTO, Cesar. *A governança da cidade de Porto Alegre*. PMPA/ SMCPGL, 2011.

<sup>560</sup> Cf. BUSATTO.2011

Na adoção desse novo modelo evidencia-se uma diferenciação importante em relação ao que era aplicado anteriormente. Sob o ponto de vista da *Administração Popular* era fundamental a construção de espaços de participação na gestão local, em especial para aqueles que sempre estiveram excluídos dos processos de decisão. Neste sentido, o exercício da cidadania ativa e de controle sobre o Estado foi incentivado, a exemplo da discussão do Orçamento Público do município, considerada uma agenda prioritária e fundamental. Com essa perspectiva, os governos da Administração Popular buscaram inverter a pauta de prioridades das políticas públicas municipais com o atendimento preferencial de demandas da população mais necessitada, com a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos e, também, com a construção de uma nova cultura política. Em suas quatro gestões em Porto Alegre (1989-2004), as Administrações Populares foram reconhecidas pela gestão focada na participação cidadã – em termos político, social e econômico – com o objetivo estratégico de ampliar a democracia no âmbito local. O modelo dessas administrações, caracterizado por Ana Paula Paes de Paula<sup>561</sup> como pertencente à vertente societal, foi definido como aquela que

[...] partilha de um novo conceito de desenvolvimento que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, [...] que é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã..

Segundo Paula<sup>562</sup>, na perspectiva da gestão pública democrática, em cujas Administrações Populares podem ser enquadradas,

[...] busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

O formato e a dinâmica institucional são fundamentais para a concretização de uma gestão pública democrática. São esses elementos que possibilitam “haver deliberação, participação no processo decisório e co-gestão”<sup>563</sup>. A partir de uma dinâmica processual, Estado e Sociedade participam do planejamento e da tomada de decisão sobre as políticas públicas. Em Porto Alegre, o OP foi a expressão máxima deste modelo. No que se refere ao

---

<sup>561</sup> PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.p158

<sup>562</sup> Ibid.p.159

<sup>563</sup> Ibid. p.161

urbanismo-planejamento urbano, considera-se que no processo de elaboração do PDDUA (1993-1999) havia uma expectativa de construção coletiva nos moldes do OP. Isso de certa forma aconteceu com a criação de estruturas participativas, inclusive de espaços constituídos por diferentes setores, em condições de explicitarem suas disputas e diferentes interesses, como foi o caso dos defensores da Reforma Urbana, pela inclusão de seus princípios, e o setor imobiliário, na defesa de seus interesses econômicos<sup>564</sup>.

No início do governo de José Fogaça (PPS), a participação da sociedade civil foi preservada, contudo, mais ênfase foi dada à “eficácia na gestão”, voltando-se o processo de decisão para o domínio técnico-administrativo. A princípio, a escolha foi pela adoção de um modelo de gestão orientado a resultados, combinada com os modelos participativos existentes, em particular o OP - incluído em seu programa eleitoral como uma experiência altamente bem-sucedida e, sobretudo, dada a pressão de setores da sociedade que reivindicavam a sua manutenção. No discurso governamental, a Administração José Fogaça afirmava que assumiu com o

[...] propósito de manter as conquistas acumuladas pela cidade e provocar mudanças necessárias. Para atingir este resultado formulou-se, desde o período de transição do governo, um projeto de uma gestão inovadora que reúne esforços para qualificar a prestação de serviços públicos, modernizar a máquina administrativa, melhorar a situação financeira da Prefeitura e otimizar recursos.<sup>565</sup>

Como já foi citado, José Fogaça assumiu a Prefeitura anunciando a adoção de uma “moderna metodologia gerencial, apoiada na identificação clara de indicadores de desempenho, objetivos e metas”.<sup>566</sup> Para dar encaminhamento a essa proposta, ele adotou como orientação o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade<sup>567</sup>, incorporando diversas ferramentas gerenciais da iniciativa privada, entre elas o Balanced Scorecard (BSC)<sup>568</sup>, utilizado na confecção do Mapa Estratégico de Gestão da Prefeitura. Este Mapa foi elaborado por uma empresa, a Symnetics, contratada para desenvolver o plano de

---

<sup>564</sup> Cf. POZZOBON. 2008.

<sup>565</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Manual Modelo de gestão*. Porto Alegre: PMPA, 2005. p.8

<sup>566</sup> Discurso de Posse na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, em 1º de janeiro de 2005.

<sup>567</sup> O Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, o PGQP, foi criado em 1992 com o objetivo de promover a competitividade no Rio Grande do Sul para melhoria da qualidade de vida das pessoas, nos setores público, privado e terceiro setor através da busca pela excelência em gestão com foco em sustentabilidade, sendo liderado pelos empresários gaúchos Jorge Gerdau Johannpeter e Ricardo Felizzola. Ver em [http://www.qualidade-rs.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=50&Itemid=151](http://www.qualidade-rs.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=151).

<sup>568</sup> O Balanced Scorecard (BSC) é uma ferramenta administrativa própria da administração privada que usa o planejamento estratégico como orientação para resultados e gestão por projetos.



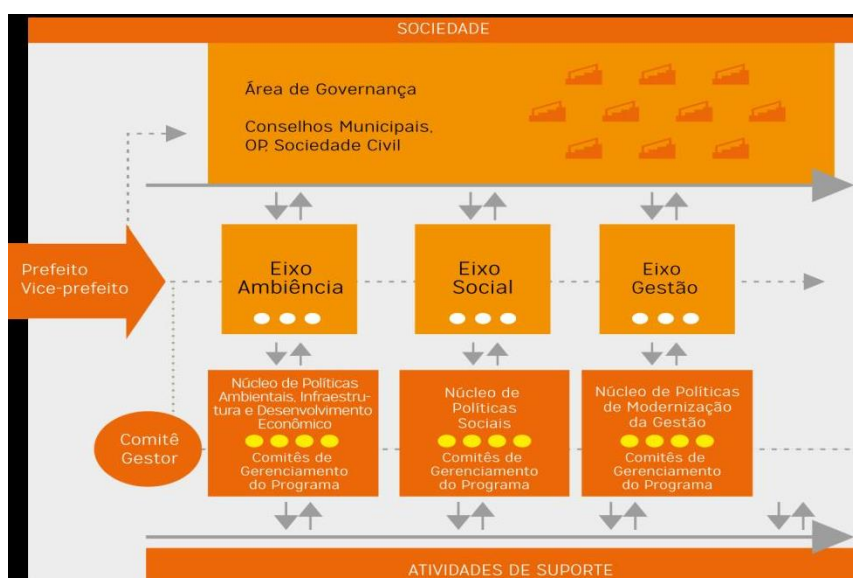
gestão estratégica do município, tomando como base as diretrizes da campanha eleitoral de Fogaça.

Para a adoção de conceitos, revisão de processos e incorporação de novas ferramentas foi fundamental o apoio do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade e do Movimento Brasil Competitivo, que auxiliou as equipes na utilização desse conhecimento em prol do setor público.<sup>569</sup>

Para pôr em prática essa metodologia, equipes de funcionários municipais foram treinados e incentivados

“[...] a direcionar-se por objetivos estratégicos, indicadores claros e perseguição de metas estabelecidas para atender programas de governo. A implementação da estrutura organizacional é pensada de modo a promover a Transparência, Transversalidade, Territorialidade e Liderança com base na relação com a sociedade, a Governança Solidária Local”<sup>570</sup>

Uma combinação de três tipos de ferramentas – gestão da estratégia, gestão de processos e gestão de conhecimento – formou o desenho do modelo adotado, idealizado a fim de “a permitir o alinhamento de esforços para alcance da visão de futuro, compartilhando a estratégia para todos os níveis da organização”<sup>571</sup>. A síntese desse modelo, consolidada a partir de uma visão sistêmica, foi representada de forma esquemática (Fig.18), como segue:



**Figura 18:** Síntese do modelo de gestão governo Fogaça (2005). FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo>>.

<sup>569</sup> MATTE, Izabel Cristina Cotta. *Um modelo de gestão para a cidade*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Modelo de gestão. Porto Alegre: PMPA, 2014.p.13

<sup>570</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Manual Modelo de gestão*. Porto Alegre: PMPA, 2005. p.8

<sup>571</sup> Ibid. p.8

As mudanças na estrutura administrativa da Prefeitura, com o novo organograma, foram instituídas durante a transição entre os dois governos, de acordo com a Lei nº 9693, de 29 de dezembro de 2004, para que pudessem vigorar a partir do primeiro dia da gestão de José Fogaça, em 01 de janeiro de 2005. E, com isso, novos setores foram criados na estrutura da administração centralizada da Prefeitura de Porto Alegre:

- Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos (SMGAE) que assume funções da Secretaria de Governo Municipal (SGM) e dos Gabinetes de Planejamento Estratégico (GAPLAN), de Imprensa, de Relações Públicas, de Comunicação Social, estes vinculados ao Gabinete do Prefeito (GP). Esta Secretaria tinha como finalidades no âmbito do Executivo Municipal: i) planejamento estratégico; ii) comunicação social; e iii) articulação interna.

- Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL) com atribuições para: i) articulação e coordenação política interna e externa; ii) governança solidária local; iii) Orçamento Participativo e outras formas de gestão participativa; e iv) articulação com os Conselhos Municipais.

Junto ao Gabinete do Prefeito (GP) foram criados os Gabinetes de Programação Orçamentária; de Captação de Recursos e Investimentos; e de Acessibilidade e Inclusão Social.

- O Gabinete de Programação Orçamentária (GPO) tinha como finalidade a elaboração das propostas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, assumindo assim as funções do GAPLAN.

- O Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos passa a exercer as atribuições da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, tendo como propósitos: I) captação de recursos externos às finanças municipais; II) atração de investimentos; III) relações internacionais; IV) negociação com agências bilaterais e multilaterais de fomento e financiamento; e V) análise de contratos e convênios internacionais.

- Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social foi criado com a finalidade políticas públicas intersetoriais, com vistas a incentivar e criar, no Município, condições à plena acessibilidade ao meio social e aos serviços públicos de pessoas com deficiência ou com dificuldade de mobilidade, visando à sua inclusão social e econômica.

Em um primeiro momento, manteve-se a maioria das estruturas tradicionais, como a SPM, conforme mostra a Figura 19.

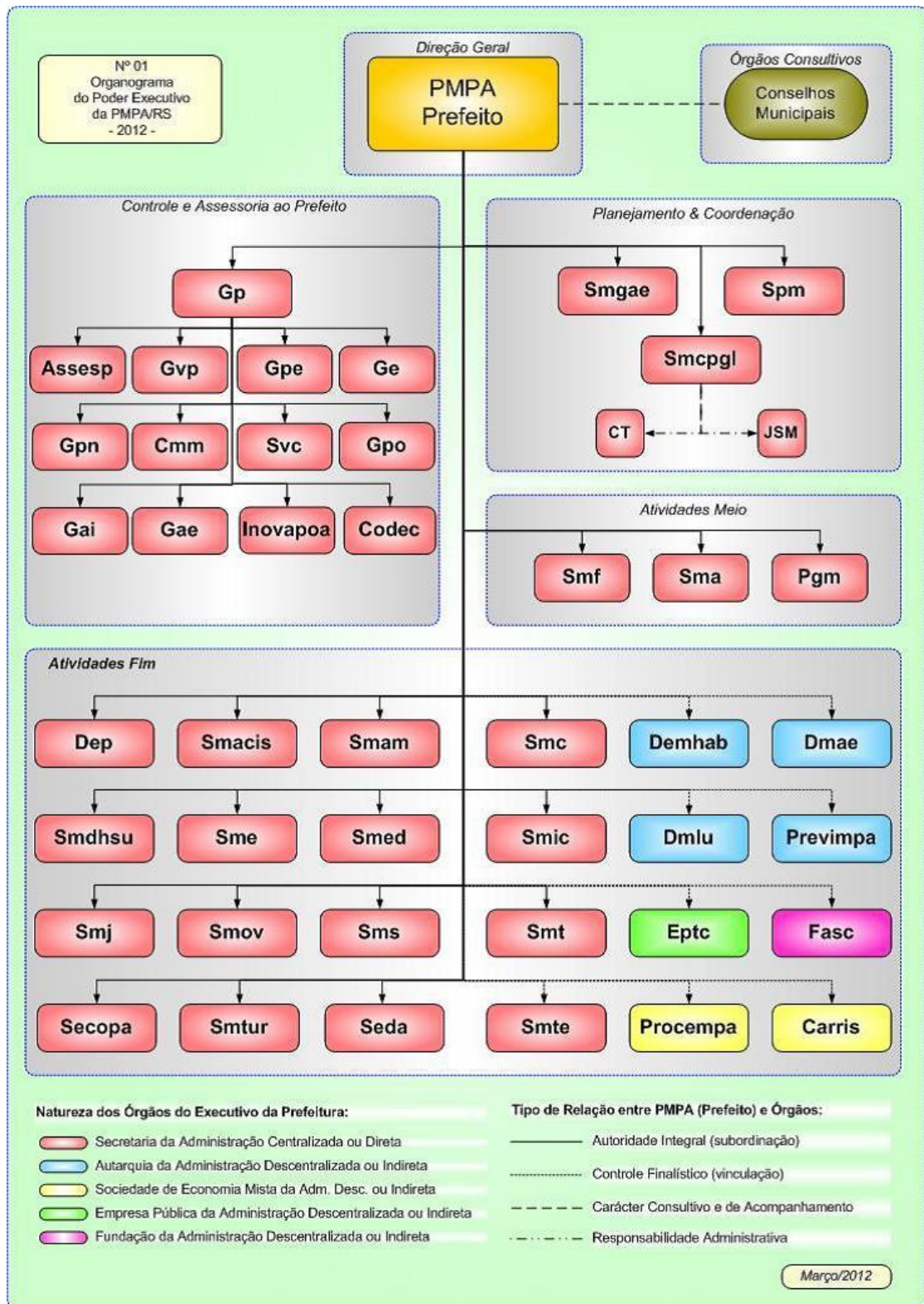


Figura 19: Organograma Geral da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1912. FONTE: PMPA/SMA. 2012

Na prática, todavia, estes setores da municipalidade, como a SMGAE, o Gabinete de Planejamento Estratégico (GPE) e, posteriormente, a Secretaria Extraordinária para Copa do Mundo 2014 (SECOPA), tornaram-se concorrentes à SPM, nas suas atribuições relacionadas ao planejamento da cidade. Ocorre que, a partir desse momento, os novos órgãos, os quais eram estruturas com vínculos estreitos com o núcleo central do governo municipal, intermediadas pelo Gabinete do Prefeito, passaram a ter um poder de decisão muito maior do que o atribuído à SPM, sobretudo nas definições relativas às questões urbanas. Como resultado, conforme Rovati<sup>572</sup>, essas alterações teriam provocado o “aprofundamento da experiência gerencialista na administração municipal de Porto Alegre”, tornando a máquina pública mais fragmentada, na medida em que, a partir de 2005, começaram a conviver estruturas herdadas do passado com as novas introduzidas. As instâncias de gestão teriam se multiplicado enquanto que “as referências ao planejamento se tornam meramente retóricas”<sup>573</sup>. Nessas condições que, já esvaziada de suas atribuições, a SPM sofre uma nova mudança, ainda mais drástica que as anteriores, realizada em 2013 pelo governo de Fortunati, a qual resulta na sua extinção e na criação da SMURB. Como parte dessa reorganização, também foram alterados os nomes das novas estruturas criadas pelo governo Fogaça, como foi o caso da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos, para Secretaria Municipal de Gestão (SMGES), da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, para Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL).

Esse novo cenário agregou novas informações para problematização do lugar institucional, ou seja, sobre a real existência de uma estrutura claramente definida como responsável pela elaboração e operação de políticas públicas relacionadas com urbanismo-planejamento urbano nesta cidade. No que diz respeito ao papel que ocupa esse ‘novo’ lugar institucional, percebe-se que houve uma visível redução de competências, uma vez que, à Secretaria Municipal de Urbanismo, couberam apenas o planejamento de curto prazo e a vigilância e execução do Plano Diretor.

Considerando-se a trajetória histórica de construção do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre, é possível visualizar nessas mudanças uma transformação

---

<sup>572</sup> ROVATI, João Farias. *Mundial de Fútbol 2014: los grandes proyectos como estrategia de gestión y planificación urbana*. San Miguel – Buenos Aires: Anais 1er. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, 2011.p.16

<sup>573</sup> Ibid.p.16

significativa, com o deslocamento do centro das atenções do planejamento urbano tradicional para o processo de gestão – mudanças gerenciais, utilizando-se de conceitos como governança solidária local, eficiência, reequilíbrio financeiro, transversalidade, territorialidade e transparência.

O interessante e contraditório dessa nova etapa se evidencia na página eletrônica da própria municipalidade, que tem mantido texto anterior à atual reestruturação administrativa, no qual afirma que “Porto Alegre tem tradição em Planejamento”. Ao evocar a tradição como um elemento que qualifica o urbanismo-planejamento urbano até então implementado pela municipalidade, observa-se que ocorreu uma valorização de suas estruturas em diferentes momentos – seu lugar institucional ou estruturas especialmente criadas para o desenvolvimento de atividades e ações, como no caso da elaboração de planos, projetos, legislações urbanísticas ao longo de sua história, sobretudo os planos diretores. Tal tradição, de acordo com a informação veiculada pela própria Prefeitura, teve sua trajetória traçada nas diferentes estruturas criadas e vinculadas inicialmente aos planos e obras de melhoramentos e embelezamentos, propostas para solucionar os problemas urbanos. Esses planos, a partir dos conceitos de higiene e beleza, no princípio do século XX constituíram-se em modelos para a definição de normas e obras urbanas. Nessa trajetória, como destaca Rovati<sup>574</sup>, “Porto Alegre, ao longo do século 20, acumulou uma importante experiência institucional de planejamento urbano”, experiência que, grosso modo, tornaria hegemônica no interior da municipalidade “a visão de que o objetivo central do planejamento urbano era orientar e regular o processo de construção, crescimento e transformação da cidade como espaço ou ambiente construído, visando alcançar padrões urbanísticos considerados adequados”.

## 5.7 Considerações sobre o Capítulo 5

Na trajetória de construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre, dois momentos significativos foram abordados neste capítulo. No primeiro (anos 1990), ocorre uma redefinição da SPM, alterando sua condição de Secretaria responsável pelo planejamento geral do município e a transforma em órgão específico de planejamento urbano. Nesta mesma década, a SPM conduziu a elaboração do

---

<sup>574</sup> ROVATI, João Farias. *Mundial de Fútbol 2014: los grandes proyectos como estrategia de gestión y planificación urbana*. San Miguel – Buenos Aires: Anais 1er. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, 2011.p.11

PDDUA, configurando-se em um espaço de disputa técnico-político e conceitual sobre o urbanismo-planejamento urbano. O segundo (2012), quando a SPM transforma-se na SMURB, com atribuições voltadas para o planejamento de ‘curto prazo’.

O processo de elaboração do PDDUA foi marcado pela crítica à tecnocracia, vinculada ao poder dos técnicos, modelo que havia sido dominante na SPM, ao planejamento de gabinete, e na defesa de todo poder à participação da sociedade civil. A SPM, como condutora desse processo, deveria transformar-se em um espaço privilegiado de mobilização da sociedade para o exercício de tomada de decisão sobre os ‘destinos da cidade’, portanto, um espaço de disputa política por um novo modo de planejar o desenvolvimento urbano de Porto Alegre.

Uma pauta incorporada às Administrações Populares pelos representantes dos movimentos sociais, em especial aqueles vinculados ao MNRU e comunitários (como a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre), alguns deles com representantes inseridos dentro de órgãos da Prefeitura, inclusive na própria SPM. Nesse contexto, em 1993 é implementado o Cidade Constituinte, um projeto que pretendia dar seguimento ao processo de democratização das decisões iniciado com o OP, com a ampliação da participação de representações da sociedade, incorporando-os ao debate da construção da cidade do futuro.

A construção de um novo objeto, uma nova cidade com gestão democrática, descentralizada, participativa, que combate às desigualdades, que preserve o meio ambiente, com vida cultural intensa e diversificada, que economicamente seja atrativa e competitiva, articulando a parceria entre o público e o privado, que desenvolve estratégias de financiamento e que seja articulada à Região Metropolitana [...] <sup>575</sup>

Tinha-se como parâmetro a experiência do OP, o qual se fortalecia progressivamente, consolidando a imagem de cidade democrática e participativa. Entretanto, no âmbito do urbanismo-planejamento urbano, não havia modelo a seguir, nem certezas sobre os caminhos a serem construídos para atender às expectativas com relação à sua transformação. O arcabouço teórico e prático sobre o urbanismo-planejamento urbano utilizado até então era questionado. O tratamento da cidade por meio de planos e de estratégias de regulação, em que se estabeleciam padrões ideais, ignorava os conflitos existentes, marcados pelas desigualdades e pela exclusão da população pobre e não oferecia respostas adequadas para a solução dos problemas urbanos. Diante deste cenário,

---

<sup>575</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*. Sem Título – avaliação crítica. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado, 1994.p.8

o governo se defronta com um novo desafio: a necessidade de inovar, de romper com o modelo vigente, tendo como princípio básico o direito à cidade para todos.

Nesse ambiente, surgiram manifestações pela adoção de modelos e práticas em evidência na época, como o planejamento estratégico adotado em Barcelona, mas, também, pela construção de um modelo próprio, como expressão da diversidade de interesses da população, a ser produzido nos diferentes espaços participativos criados pelo Cidade Constituinte. Um processo que se mostrou complexo e contraditório.

Ao mesmo tempo, pela primeira vez, a SPM possuía uma estrutura, pertencente ao primeiro escalão da Prefeitura de Porto Alegre, totalmente dedicada ao urbanismo-planejamento urbano. Naquele momento, chegou a contar com um número expressivo de técnicos – cerca de 70, quase 70% deles arquitetos. Uma estrutura, em tese, capacitada tecnicamente para elaborar um plano diretor, planejar e gerir o desenvolvimento da cidade. Entretanto, não foi o que aconteceu. As divergências existentes entre integrantes da Administração Popular e parcela da estrutura técnica da SPM, causada justamente pela crítica à tecnocracia e defesa à participação da sociedade nas decisões sobre o desenvolvimento da cidade, levaram o governo a optar pela criação do Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte e de novas estruturas com poder de decisão sobre os caminhos a serem percorridos na busca pela cidade do futuro, organizando duas coordenações, a geral e a executiva. Em um segundo momento, a SPM assume a coordenação dos trabalhos de elaboração do PDDUA – e, à medida que os trabalhos se desenvolvem, ganha visibilidade e reconhecimento como lugar do urbanismo-planejamento urbano, ainda que em um ambiente caracterizado por uma forte disputa político-técnica interna e externa à ‘máquina pública’. Em jogo, os diferentes interesses vinculados à produção do espaço urbano que se explicitaram tanto na atuação de técnicos quanto nas representações da sociedade atuantes nos espaços participativos.

Apesar dos avanços no sentido da democratização do planejamento urbano de Porto Alegre, com a instituição de espaços participativos, os técnicos da SPM, com seus saberes, tiveram uma incidência significativamente maior que os demais setores participantes no estabelecimento do arcabouço conceitual e legal, definidor dos conceitos e das diretrizes do PDDUA. O Plano, como resultado, revelou as contradições do processo na composição de suas partes. Com as estratégias e um novo sistema de planejamento, tem-se uma tentativa de romper com o planejamento tradicional. Contudo, este se mantém no plano regulador, definidor das relações entre o setor público e o privado na produção da cidade.

O novo sistema de planejamento trouxe avanços, com a ampliação dos canais de participação formais instituídos, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental e

Fóruns Regionais de Planejamento – ampliação devido, sobretudo, ao aumento quantitativo da representação dos setores populares e de entidades vinculadas ao urbanismo-planejamento urbano.

Na SPM, após a aprovação do PDDUA, ocorrem apenas mudanças pontuais, sem grande ingerência na estrutura ou alteração significativa no *status quo*. A partir de 2005, no entanto, com a troca do comando do governo e a introdução do gerencialismo como modelo de gestão, a SPM perde força no interior da máquina administrativa, culminando na sua extinção e na criação da Secretaria Municipal de Urbanismo (2013).

O novo contexto é mostrado claramente no mapa estratégico, instrumento norteador dos governos José Fogaça e José Fortunati, no qual se evidencia um conjunto de diretrizes voltadas à promoção de um ambiente urbano “favorável aos negócios”, com agilização do licenciamento urbano-ambiental, valorização do turismo, do empreendedorismo e da inovação<sup>576</sup>. As decisões sobre a operacionalização dessas diretrizes, porém, não competiam à SMURB. Essa Secretaria, de acordo com suas atribuições, não foi concebida com o objetivo de pensar o planejamento futuro da cidade – ao contrário, foi explicitamente constituída para aprovar projetos, realizar ações de curto prazo, ou seja, para gerenciar rotinas do dia a dia. Nesse novo modelo, o urbanismo-planejamento urbano perde, aos poucos, seus contornos e, finalmente, torna-se invisível aos olhos do cidadão, inicialmente pela fragmentação das atribuições relativas ao urbanismo-planejamento, depois, pela dissolução de sua principal estrutura.

Se, no momento da elaboração do PDDUA, a preocupação maior foi garantir a inclusão da sociedade, em particular da parcela da população que sempre estivera excluída dos processos de tomada de decisão, nesse novo cenário, pautado pelo gerencialismo,

consolida-se uma prática de administração pública sobre a organização da cidade que assume, plenamente, a lógica do mercado, gradativamente reconfigurando a estrutura do governo de modo a privilegiar iniciativas pontuais de setores que conseguem estabelecer vínculos privilegiados com os núcleos centrais de decisão [...] na qual os espaços formais de participação da população e o exercício profissional dos técnicos” perderam espaço.<sup>577</sup>

---

<sup>576</sup> OLIVEIRA, Clarice Misoczky. *Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a copa do mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2013.

<sup>577</sup> Ibid.p.108





## Considerações finais

Este estudo percorreu um século (1912-2012) com o objetivo de resgatar a trajetória de construção-desconstrução do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre. Revejo aqui, em linhas gerais, aspectos que considero relevantes nesta caminhada.

Retomo inicialmente o conceito de lugar institucional, compreendido como a estrutura administrativa que, por suas atribuições e competências, possui uma relação direta com o campo do urbanismo – comissão, conselho, departamento, diretoria, secretaria. Este lugar, porém, mais que uma estrutura física, foi associado a uma experiência que persistiu por determinado tempo, como uma peça da máquina pública local com reconhecimento interno e externo. Nas suas atribuições estão incluídas as operações e tudo aquilo que se refere à promoção do desenvolvimento urbano e do ordenamento territorial pela ação do Estado, em sua instância municipal. Assim, foram examinadas as estruturas administrativas municipais constituídas com o propósito de implementar ações de responsabilidade pública da municipalidade sobre o espaço intraurbano.

Na narrativa desta trajetória, a instituição desse lugar foi associada ao processo de elaboração de planos urbanísticos. Daí se originou a definição dos recortes temporais da pesquisa, correspondendo a cada processo de elaboração de um plano (os *planos-*

*processo*), situação na qual se buscou identificar a existência desse lugar institucional responsável pela elaboração de tais planos.

Retomo também a questão mais específica que orientou a pesquisa: qual é o lugar institucional ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano na administração pública municipal de Porto Alegre no momento em que ocorre a elaboração de um dado plano urbanístico? Uma apreensão com episódios relacionados ao presente deu origem a esta questão, como a extinção da Secretaria do Planejamento Municipal. Um século de uma construção tão complexa estaria ruindo?

Esta narrativa, dividida em “pedaços de tempo”<sup>578</sup>, teve como fio condutor os processos de elaboração de cinco planos-processo: o Plano Geral de Melhoramentos (Plano Maciel); o Plano Gladosch; o Plano Diretor 1959; o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Essa definição ocorreu em razão da compreensão de que, nesses contextos, haveria maior visibilidade do lugar institucional ocupado pelo urbanismo-planejamento urbano na cidade e das circunstâncias que propiciaram sua constituição.

A convergência entre o desenvolvimento de planos urbanísticos e o surgimento e consolidação de estruturas administrativas vinculadas ao urbanismo-planejamento urbano mostrou-se pertinente para evidenciar e explicar as mudanças ocorridas no período estudado. Na elaboração de um plano, há uma grande mobilização de esforços e debate de ideias e de interesses. Isso demanda articulação política e, também, a necessidade de se ter uma estrutura administrativa (física) dotada de recursos humanos com conhecimento técnico – um ambiente em que se revelam, também, as circunstâncias críticas do processo.

Diante dessas referências, retomamos o diálogo com Koselleck<sup>579</sup> quando diz que a “história concreta amadurece em meio a determinadas experiências e determinadas expectativas”.

Creio que demonstrei que a construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano, marcada pelas experiências e expectativas das pessoas que atuavam junto à municipalidade, de fato aconteceu no contexto dos planos-processo. Mas não sem contratempos. A exploração dessas experiências históricas nos mostrou que elas não

---

<sup>578</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2003

<sup>579</sup> KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.p.309

resultaram de um processo evolutivo linear, progressivo em relação às experiências anteriores. Foi um processo caracterizado por vários movimentos circunstanciais, condicionados por conjunturas políticas e sociais diversas, contendo períodos de acumulação, de interrupção e, recentemente, de desconstituição de estruturas. Em cada um dos planos-processo, deparamo-nos com um cenário diferente. Espaços de experiência alavancados pela expectativa sobre a construção de uma cidade idealizada – moderna, bela, saneada, ordenada, justa, participativa –, quase sempre resultantes sobretudo da vontade do mandatário municipal, a quem coube o papel de promotor da iniciativa de elaborar cada um desses planos. Mas que, em certas situações, foi parte de um contexto maior, de uma política pública vinculada à execução de um programa do governo federal ou estadual, como foi o caso do projeto do porto da capital ou dos planos diretores integrados (SERFHAU/BNH).

Cada experiência concretizada, mesmo que não tenha alcançado a expectativa inicial, forneceu novos elementos para a constituição daquele que, em um momento futuro, foi identificado como o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na cidade. Destacamos que tais formações, particularmente até a reforma administrativa de 1955, quando se iniciou a elaboração do Plano Diretor aprovado em 1959, tiveram pouca duração. As mudanças ocorreram por motivações diversas e sublinha-se a dificuldade conceitual como indicador da fragilização dessas estruturas – dificuldade que se observa inclusive nos dias atuais.

Em 1912, a Comissão de Melhoramentos e Embelezamento da Capital, criada pelo intendente José Montauray, tinha um objetivo claro: a elaboração do Plano Geral de Melhoramentos. Essa Comissão, composta exclusivamente por engenheiros e médicos, era compatível com a visão higienista-sanitarista predominante na época. Alicerçada em um saber ainda não nomeado como urbanismo ou planejamento urbano, ela propôs intervenções urbanísticas ('melhoramentos e embelezamento') para o desenvolvimento da capital. A Comissão não possuía vínculos orgânicos com a estrutura administrativa da municipalidade, mas detinha autoridade efetiva, respaldada por saber técnico e por relação próxima com o intendente. Podemos concluir que esta Comissão se constituiu, por um momento, como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade. Concebida com tempo de duração determinado pela conclusão do Plano, ela teve seus trabalhos continuados na elaboração da planta cadastral do município. Ainda que não tenha sido resultado de uma estrutura permanente, o Plano Geral de Melhoramentos tornou-se uma referência importante na história urbanística da cidade – foi um "plano que orientou e

conduziu a modernização de Porto Alegre<sup>580</sup> e, por isso, tem sido considerado como marco inaugural da ‘tradição’ do poder público local em planejamento. Observamos, contudo, que o Plano colocou em evidência, como protagonista, não a Comissão, mas o engenheiro-arquiteto Maciel.

Em 1938, com o prefeito Loureiro da Silva e a criação do Conselho do Plano Diretor (CPD), tem-se a emergência de um novo arranjo institucional. Integrado por setores da elite porto-alegrense escolhidos pelo prefeito, o Conselho do Plano Diretor não tinha caráter decisório, mas de aconselhamento. É possível descrevê-lo como um espaço mais político do que técnico, associado a uma estratégia de legitimação da liderança de Loureiro da Silva. A elaboração do plano, de fato, não era atribuição do Conselho do Plano Diretor. Para isso fora contratado um especialista ‘de fora’, Arnaldo Gladosch. Os técnicos locais tiveram aí um papel secundário, embora alguns deles, ligados à Diretoria Geral de Obras e Viação, já tratassem da ‘urbanização’ de Porto Alegre – vimos que algumas ideias dos engenheiros municipais Ubatuba de Faria e Paiva foram incorporadas à proposta de Gladosch.

O Conselho do Plano Diretor, embora pensado como organismo político-administrativo permanente, e apesar de contar com a participação efetiva do prefeito em suas reuniões, não tinha vínculo direto com as demais estruturas da municipalidade. Não fazia parte de suas atribuições a elaboração do Plano Diretor. Seu papel era o de avalista do plano concebido pelo especialista ‘de fora’. Logo, não creio possível situá-lo como lugar institucional ‘forte’ do urbanismo-planejamento urbano. Outrossim, é necessário reconhecer que a criação do Conselho e a contratação de um especialista, evidenciaram a necessidade de uma estrutura para atender à demanda de elaboração de um ‘plano definitivo’. Como consequência, surge o Departamento de Urbanismo (1943), a primeira estrutura municipal denominada ‘de urbanismo’, a qual competia ‘acompanhar’ a elaboração do plano, atualizá-lo, fazer os detalhamentos necessários para a sua execução. Em 1945, o Conselho deixou de operar. No mesmo ano, o Departamento de Urbanismo deu lugar a uma Subdiretoria de Urbanismo.

Em 1955, houve uma reforma administrativa mais profunda, com a reorganização geral dos serviços municipais promovida pelo prefeito interino Manuel Antônio Sarmanho Vargas. Com essa reforma, a Divisão de Urbanismo da Secretaria Municipal de Obras e Viação, embora já existisse anteriormente, recebe novo impulso, agora sob o comando de Edvaldo Pereira Paiva. Este organiza uma equipe de especialistas que, ainda de forma

---

<sup>580</sup> SOUZA, Celia Ferraz de. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

precária, passa a influir na orientação das intervenções urbanísticas na capital. O Conselho do Plano Diretor é recriado, agora com a finalidade de elaborar um plano diretor para a cidade.

O novo Conselho do Plano Diretor integra a estrutura administrativa. Em sua composição, além dos técnicos da Divisão de Urbanismo e setores afins da Prefeitura, são incorporados representantes de órgãos do Estado e de entidades relacionadas com as áreas de engenharia e arquitetura. Sob a coordenação da Divisão de Urbanismo, tendo Paiva como secretário executivo, o Conselho do Plano Diretor se propõe a uma atuação essencialmente técnica. Apesar de não ter poder decisório formalmente estabelecido na legislação, o Conselho do Plano Diretor exerceu suas funções com bastante autonomia. De fato, deliberou sobre as propostas apresentadas e debatidas em suas reuniões. Nesse sentido, sua ação lembra a experiência da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento. Assim como esta, o Conselho do Plano Diretor apresentou um produto acabado, o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre, aprovado pela Câmara de Vereadores em 1959.

É importante recordar que o processo de elaboração deste Plano aconteceu durante o governo de Leonel de Moura Brizola, que jamais se fez presente nas reuniões do Conselho do Plano Diretor – o desempenho relativamente autônomo do Conselho, entretanto, sugere que contava com o respaldo do prefeito. A obrigatória submissão das propostas da Divisão de Urbanismo ao Conselho, lugar onde também prevalecia um saber técnico, levou a uma efetiva integração entre os dois organismos, destacando-se o assessoramento prestado pelo Conselho, de maneira permanente, à própria Divisão de Urbanismo.

Além disso, como principal elemento novo, tem-se a Divisão de Urbanismo como estrutura física e equipe técnica permanentes da máquina pública. Ainda que subordinada ao setor de obras, como coordenadora do processo de elaboração e execução do Plano a Divisão de Urbanismo ganha força institucional. Neste plano-processo, amplia-se, portanto, o espaço da experiência, e alarga-se o horizonte de expectativas relativas à consolidação do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade.

Em 1975, com a criação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), a qual foi uma iniciativa do prefeito Guilherme Socias Villela, tem-se um momento bastante peculiar: o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano desloca-se do setor de obras, no caso, da Secretaria Municipal de Obras e Viação para a SPM. Seguindo o modelo de organização do executivo federal, a SPM é constituída como uma superestrutura com amplos poderes, que assessora diretamente o Chefe do Executivo na elaboração e execução do planejamento municipal global – econômico, orçamentário, urbano. Para isso,

constituiu um inédito corpo técnico interdisciplinar. O elemento propulsor da criação da SPM foi a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento urbano. Entretanto, sua estruturação foi marcada pelo contexto da época, que privilegiava um planejamento integral com ênfase no 'econômico'.

Seria possível visualizar ali a intenção de dar existência e identidade à SPM como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano? O que diferenciava esse momento dos anteriores?

Neste estudo, mostramos que a qualificação da SPM como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na Prefeitura de Porto Alegre teve como ponto de partida o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Mas, havia um aprendizado de anos anteriores, transmitido pelo arquiteto Moacyr Moojen Marques, funcionário da Divisão de Urbanismo, coordenador do processo de elaboração do PDDU, cuja equipe foi responsável por conduzir todas as etapas de produção deste Plano.

Na estruturação inicial da SPM, o planejamento urbano era um setor secundário em relação ao planejamento econômico-financeiro. Aprovado e homologado o PDDU, novas condições se apresentaram, ampliando-se a força do setor responsável pelo planejamento urbano junto à SPM. Para dar conta da execução do Plano, novos setores foram criados, expandindo o espaço ocupado pelos técnicos vinculados ao campo do urbanismo-planejamento urbano, particularmente pela incorporação de maior número de arquitetos.

Nesse ambiente, consolidou-se o caráter tecnocrático do planejamento urbano adotado. Ainda durante a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, outras atividades foram desenvolvidas, envolvendo a ampliação da participação de técnicos de outras secretarias e outros níveis de governo, como também de entidades da sociedade civil vinculadas à temática urbana, refletindo na nova composição do Conselho do Plano Diretor. Esse Conselho, que antes era um espaço de atuação exclusivo dos técnicos, é reformulado em sua composição, incluindo agora setores da sociedade civil e uma pequena representação das associações de bairros, uma participação inexistente até então. Manteve-se, entretanto, seu caráter meramente consultivo – o poder de decisão permaneceu com a SPM e seus técnicos.

Com a experiência da SPM, vimos o debate conceitual sobre o urbanismo-planejamento urbano ser ampliado, deixando de ser associado exclusivamente ao Plano Diretor. Tem-se agora uma abordagem técnica-processual focada em uma visão ampla da cidade, multidisciplinar e sistêmica. Assim, além de agregar diferentes saberes (como arquitetura, urbanismo, engenharia, economia, sociologia e geografia), incorpora-se ao

planejamento à ideia de 'processo', propondo-se a realização de avaliações contínuas e a institucionalização de um 'sistema de planejamento'.

Nos anos 1990, mudanças implementadas na SPM pelo prefeito Olívio de Oliveira Dutra transferem os setores responsáveis pelo planejamento econômico-financeiro para o Gabinete do Prefeito. De uma parte, a SPM perde poder junto ao núcleo central do governo; de outra, a municipalidade dispõe, pela primeira vez, de uma estrutura de primeiro escalão voltada unicamente ao planejamento urbano. Essa mudança ocorre em um ambiente de disputa político-técnica entre o novo governo e o corpo técnico da SPM, cujas visões sobre o desenvolvimento urbano se confrontaram. A preferência do governo pelo planejamento participativo, focado na discussão com a população das diretrizes e das prioridades para a cidade e a gestão urbana-territorial, sofre resistência por parcela do corpo técnico da SPM.

A criação de mecanismos de participação da sociedade civil no governo, somada à crítica à tecnocracia geram as situações de conflitos que permearam todo o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), experiência de planejamento participativo (Projeto Porto Alegre Mais: Cidade Constituinte) liderada pelo prefeito Tarso Genro. Este foi um momento de inflexão, no qual a SPM aparece como lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em um patamar diferente das experiências anteriores, marcado para além de uma definição de sua estrutura e de suas atribuições. O processo participativo desencadeado, ainda que não tenha sido massivo como queria o governo, ampliou o acesso de diferentes atores aos espaços de elaboração de propostas para a cidade. E assim a SPM, como estrutura administrativa responsável pelo planejamento da cidade, ganha visibilidade e reconhecimento, afirmando-se como lugar institucional de urbanismo-planejamento urbano na municipalidade.

Essa situação começa a se modificar em 2005, quando o prefeito José Fogaça inicia a implantação de 'nova metodologia gerencial' na municipalidade. Sob a ótica do gerencialismo, com a adoção de práticas da iniciativa privada, consideradas pelo governo as mais adequadas para atingir os objetivos de eficiência da 'máquina pública', as ações passaram a ter como referências o planejamento estratégico e o 'governo por projetos'. A SPM, estrutura mantida em um primeiro momento, é paulatinamente desconstituída. Aos poucos, ela deixa de ser responsável pelo planejamento urbano. Novas estruturas são criadas e, em consequência, fragmentam-se as funções e responsabilidades nesse campo, estabelecendo-se um ambiente de disputa (concorrência e paralelismo nas ações) em torno das tradicionais atribuições da SPM. As novas estruturas criadas, por seus vínculos estreitos com o núcleo central do governo, têm mais poder de decisão. A SPM já não é o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade.



Em 2012, ocorre uma nova mudança administrativa, desta vez promovida pelo prefeito José Fortunati. A SPM é extinta. Cria-se a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), com visível redução de competências quando comparada à SPM. À SMURB compete, segundo as novas definições, o 'planejamento de curto prazo' e a vigilância e execução do Plano Diretor.

A fragmentação do urbanismo-planejamento urbano em vários setores altera o curso da trajetória de construção do seu lugar institucional. Tem-se nessas novas configurações um retrato dos tempos atuais, os "tempos líquidos" de Baumann (2007), marcados, do ponto de vista das organizações, por uma tendência à duração breve e à dissolução.

No atual cenário urbano, carregado de incertezas e complexidades, o 'descarte' de uma estrutura como a SPM, tem uma carga simbólica muito significativa do ponto de vista do processo de construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre: como explicar que, quando os problemas urbanos se agigantam e se tornam mais complexos, a cidade tenha optado por não dispor de uma estrutura voltada especificamente ao seu planejamento territorial?

Nas experiências recentes observamos a presença de duas vertentes antagônicas sobre como pensar a cidade e seu planejamento, com repercussão sobre o lugar institucional. Uma que compreende a cidade como um espaço de construção e compartilhamento coletivo, como um espaço de luta no qual se defrontam interesses divergentes. Ela defende uma concepção de planejamento como processo político, que se orienta pelos princípios de justiça social, da equidade, da sustentabilidade e da democracia local. A outra compreende a cidade como mercadoria, em consequência vê no planejamento uma forma de atuar em benefício do 'mercado' e dos interesses empresariais. Em síntese, essas referências têm orientado, nas últimas décadas, o processo de constituição-desconstituição do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na Prefeitura de Porto Alegre.

Como se percebe, as mudanças que ocorreram nas três últimas décadas foram rápidas e profundas: do modelo tecnocrático para o planejamento participativo e, a seguir, para o gerencialismo e governança urbana. Qual é o impacto dessas mudanças sobre o planejamento e a gestão da cidade? Certamente, uma resposta para essa questão exigiria um novo estudo que contemplasse, além das diferenças na concepção de planejamento e gestão urbanos, uma análise da visão estratégica que tem orientado a tomada de decisão e a atuação desses governos, em termos políticos, com repercussão na definição do modelo de estrutura administrativa.

Diante disso, no confronto com a história, devemos nos perguntar sobre algumas ‘certezas’, como a afirmação de que Porto Alegre tem ‘tradição’ em planejamento. Visto sob a perspectiva da construção do lugar institucional, este estudo mostrou que a permanência – aspecto importante quando se fala em ‘tradição’ – não foi característica preponderante. Ao contrário, vimos uma trajetória marcada pela instabilidade e provisoriedade das estruturas responsáveis por tratar do urbanismo-planejamento urbano. Contudo, e mesmo com toda a fragilidade das estruturas criadas ao longo de um século, é possível dizer que elas foram responsáveis pela produção de planos urbanísticos que, observados em seu conjunto, foram compondo a ideia de ‘tradição’ em planejamento na municipalidade de Porto Alegre.

O debate sobre se existe realmente tal ‘tradição’, uma questão a ser aprofundada em novos estudos, demanda uma reflexão sobre a ‘matéria’ da qual é feito o urbanismo-planejamento urbano – indagação importante quando se aborda o processo de construção do lugar institucional deste campo do conhecimento. Para lidar com essa questão, é preciso considerar que o urbanismo-planejamento urbano é um campo do conhecimento marcado por contradições e tensões, permeado pelos efeitos de sua natureza dual<sup>581</sup>. Reconhecer essas dualidades, mais do que explicar as dificuldades vividas, parece ser uma condição necessária para dar materialidade ao lugar institucional. Assim, no contato e no enfrentamento dessa natureza complexa e, por vezes, paradoxal do urbanismo-planejamento urbano, tem-se um caminho para encontrar respostas sobre seu processo de constituição-desconstituição em Porto Alegre.

Em última instância, o presente estudo mostrou que a construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre foi determinada por circunstâncias político-sociais e pela visão dos setores técnicos sobre esse campo – visão orientada por concepções técnico-políticas de planejamento, e não neutras. O futuro próximo se apresenta como momento totalmente aberto. Uma vez que o futuro não está predeterminado, é preciso compreendê-lo como parte da disputa pela cidade, sempre existente na sociedade, envolvendo relações de poder pela sua produção e apropriação.

Em uma abordagem sobre a construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano, assim como das estruturas da administração pública municipal, é

---

<sup>581</sup> FISCHLER, Raphaël. *Cinquante thèses sur l'urbanisme et les urbanistes*. Revue Internationale D'Urbanisme, N. 1, 2015. Disponível em: <<http://riurba.net/Revue/cinquante-theses-sur-lurbanisme-et-les-urbanistes/DOI>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

preciso reconhecer que este é um processo sempre em reinvenção<sup>582</sup>. Compreender cada uma das escolhas realizadas no passado é parte do desafio do presente, pela complexidade e vulnerabilidade que caracterizam esses processos. Esta foi a proposta desta tese, trazer à tona elementos para entender as escolhas que, em cada momento, levaram a constituir-desconstituir o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre. Uma pesquisa que não se esgota aqui, mas que aponta possibilidades e um caminho para novos estudos e abordagens. Que desperta curiosidades sobre certas lacunas do passado e indefinições do futuro, mas tem no presente o desafio de compreender que a constituição-desconstituição institucional faz parte da disputa política pela apropriação da cidade.

O percurso histórico analisado mostrou que os processos vividos na municipalidade de Porto Alegre não seguiram uma lógica linear, sendo determinados pelas forças técnico-políticas dominantes. Com a promulgação do Estatuto da Cidade havia uma expectativa positiva sobre a constituição de estruturas técnicas qualificadas e permanentes nas prefeituras brasileiras, com capacidade para atuar sobre os conflitos de interesses e pensar o planejamento urbano com soluções para nossos problemas estruturais, visando promover o desenvolvimento humano, social e territorial. No entanto, como bem mostra a Figura 20, o que se tem hoje na Prefeitura de Porto Alegre é o urbanismo-planejamento urbano quase

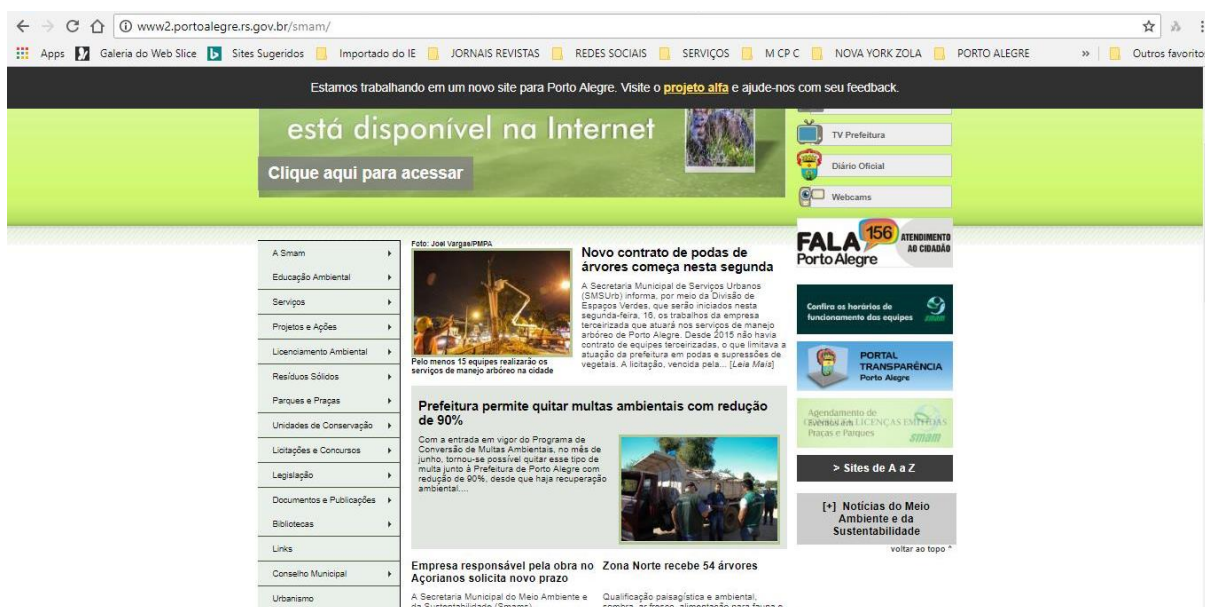


Figura 20: Lugar atual do urbanismo-planejamento urbano na PMPA. FONTE: Portal da PMPA

<sup>582</sup> PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

escondido na estrutura da Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS).

A (re)construção do lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano na municipalidade de Porto Alegre permanece um desafio aberto e atual. Na capital gaúcha ou em qualquer outra cidade, não há como alcançar um futuro melhor sem planejamento. E não há como pensar o planejamento sem dispor de uma estrutura pública adequada, qualificada para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.



# Fontes e referências bibliográficas

## Referências bibliográficas

ABREU, Luciano Aronne. *O Rio Grande estadonovista: interventores e interventorias*. Tese (Doutorado em História) Faculdade de História UNISINOS, São Leopoldo, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp 27-71, 2010.

AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro*. Relatório. Tradução de Francesca de Souza. Rio de Janeiro. 1930

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *O processo de formulação do 2º Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 1999.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Policentralidade e zoneamento de usos*. In. *A necessária releitura da cidade: 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental - PDDUA*. Porto Alegre: PMPA, 1998.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *Processo participativo de construção do PDDUA de Porto Alegre: tudo começa em 1993*. In Direito à cidade e plano diretor: reflexões da Oficina Estadual de Capacitação da Rede de Avaliação de Planos Diretores / RS. Porto Alegre: CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. 2011.

ALMEIDA, Maria Soares de. *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1893 a 1959*. In LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895 – 1965*. 1 ed. São Paulo: FUPAM/FAUUSP, Studio Nobel. v. 1, pp 102-119.1999.

ALMEIDA, Maria Soares de. *Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre, 1937/1961*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, São Paulo, 2004.

ALVES, Augusto. *A construção do porto de Porto Alegre 1895-1930: modernidade urbanística como suporte de um projeto de Estado*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2005.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS. *Planejamento urbano*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas (FGV), 1965.

AUTHIER, Michel et HESS, Remi. *L'analyse institutionnelle*. Paris: Presss Universitaires de France, 1981.

AVRITZER, Leonardo. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. Lua Nova, São Paulo, n. 39, pp 149-174,1997.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BAIERLE, Sérgio Gregório. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP, Campinas SP, 1992.

BAKOS, Margaret Marchiori. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

BAKOS, Margaret Marchiori. *Marcas do positivismo no governo municipal de Porto Alegre*. *Estud. av.*, São Paulo, V. 12, N. 33, p. 213-226, Aug. 1998. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141998000200016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 01. Jun. 2012.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira. Lisboa: Provença, 1981.

BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.

- BLOCH, Marc Leopold Benjamin. *Apologia da História, ou O ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *Choses dites*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1987.
- BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Editora Presença, 1992.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v.47, nº 1, pp 1-28, jan-abr. 1996.
- BUCHABQUI, Jorge Santos. *Reforma Administrativa e mudança de gestão*. In HORN, Carlos Henrique (Org.). Porto Alegre: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- BUSATTO, Cesar. *A governança da cidade de Porto Alegre*. PMPA/ SMCPGL, 2011.
- CANEZ, Anna Paula. *Arnaldo Gladosch. O edifício e a metrópole*. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2006.
- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1965.
- CINTRA, Antônio Octávio. *Nota sobre os condicionantes do planejamento*. Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, n. 2, pp 115-138, 1974.
- CODATO, Adriano. *Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo*. Revista do Serviço Público, Brasília, v 62, n 3, pp 321-339, jul-set. 2011.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Gestão Urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. In Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.
- CRUZ, Milton. *A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima*. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UFRGS, Porto Alegre, 2012.
- DAMASIO, Claudia Pilla. *Uma proposta de simplificação, flexibilização, negociação e participação popular*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000, p. 15.
- DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- DE GRAZIA, Grazia. *Carta de Princípios para elaboração do Plano Diretor*. In Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- FARIA, Rodrigo Santos. *José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)*.



Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UNICAMP, Campinas SP, 2007.

FEBVRE, Lucien. Prefácio a Charles Morazé, *Trois essais sur histoire et culture*, A. Colin, Cahiers des annales. 1948.

FELDMANN, Sarah. *Planejamento urbano: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 2005.

FELDMANN, Sarah. *O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975)*. In I Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010, p.1-22. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/171/171-618-1-RV.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

FELDMANN, Sarah. *As Comissões de planos da cidade na Era Vargas*. In: REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertex, 2012.

FIGUEIREDO, Cândido. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Lisboa [Portugal]: Liv. Clássica Ed., 1913.

FISCHLER, Raphaël. *Cinquante thèses sur l'urbanisme et les urbanistes*. Revue Internationale D'Urbanisme, N. 1, 2015. Disponível em: <<http://riurba.net/Revue/cinquante-theses-sur-lurbanisme-et-les-urbanistes/DOI>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

GENRO, Tarso. *Uma cidade ajustada aos novos tempos*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

GOMES, Angela Quintanilha. *Conselhos municipais em Porto Alegre 1937/2008: quem participa?* Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas UFRGS, Porto Alegre, 2011.

GUERRA, Max Welch. *Buenos Aires a la deriva, transformaciones urbanas recientes*. In GUERRA, Max Welch (Org.). *Introducción. Las recientes transformaciones urbanas e su estudio*. Buenos Aires: Biblos, 2005.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. *Planejamento Urbano, participação e legitimidade: a densidade urbana no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2008.

HASSENPFUG, Dieter. *Urbanismo Reflexivo*. Arqutextos, São Paulo, Vitruvius, mai. 2012. Disponível em: <[www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.144/4316](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.144/4316)>. Acesso em 12 set. 2012.

HEINZ, Flavio Madureira. *Positivistas e republicanos: os professores da escola de engenharia de Porto Alegre entre a atividade política e a administração pública (1896-1930)*. Revista Brasileira de História. São Paulo, V. 29, N. 58, pp 263-289, 2009.

HOFMANN, Benno. *Notas sobre o arruamento de cidades* (1,2). *Egatea* (1.2/x), jan.fev. 1925, pp 1-7; mar.abr. 1925, pp 78-83.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. 2001.

HURVY, A. J. *L'unité de voisinage en tant que structure en arbre ou semi-trellis*. In *Planification habitat information*, Paris, Secretariat des Mission d'urbanisme et habitat. 1973.

INTENDÊNCIA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Comissão de Melhoramentos e Embellezamento da Capital*. Relatório de Projeto de Melhoramentos - 1914. Porto Alegre: Oficinas gráficas d' A Federação, 1927.

JARDIM, Virginia Müzell. *Um avanço coletivo na relação do planejamento com a cidade*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. O lugar de todas as coisas: resoluções. Porto Alegre: PMPA, 1998.

KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

LAUGIER, Robert. *Les formations d'urbaniste dans cinq pays européens: allemagne, espagne, italie, pays-bas et royaume-uni*. Paris: Bureau des Réseaux Professionnels de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer. avril 2005. Disponível em: <[www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/rapportlaugier\\_cle5c9515.pdf](http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/rapportlaugier_cle5c9515.pdf)>. Acesso em 12 mai. 2013.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em jan. 2014.

LEME, Maria Cristina da Silva. *A Formação do Pensamento Urbanístico em São Paulo*. Revista Espaço & Debates, São Paulo, n.34, 1991.

LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional*. In: BRESCIANI, Maria Stella (Org.). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.

LERSCH, Inês Martina. *A busca de um ideário urbanístico no início do século XX: Der Städtteban e a escola de engenharia de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2014.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, Brasília: DF, v 49, n 2, pp 5-30, abr/jun, 1998.

LOUREIRO DA SILVA, José. *Um plano de urbanização*. 1943.

LOUREIRO DA SILVA, José. *Discursos*. Porto Alegre: Editora da Livraria Globo, 1942.

MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, arquitetura e urbanismo: o centro de Porto Alegre (1928-1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas PUCRGS, Porto Alegre, 1998.

MARQUES, Moacyr Moojen e FERRARO, Claudio. *Reavaliação do Plano Diretor: Plano de Trabalho 75/76*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/ SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E AVIAÇÃO/ DIVISÃO DE PLANEJAMENTO URBANO. Porto Alegre: 1975.

MATOS, Maria Izilda Santos de. *Na trama urbana: do público, do privado e do futuro*. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-graduados de História, São Paulo, N. 13, junho de 1996.

MATUS ROMO, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993

MATTE, Izabel Cristina Cotta. *Um modelo de gestão para a cidade*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Modelo de gestão. Porto Alegre: PMPA, 2014.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v 8, n 23, n/p, 1993. Disponível em: <[www.anpocs.org/portal/publicações/rbc\\_00\\_23\\_07.htm](http://www.anpocs.org/portal/publicações/rbc_00_23_07.htm)>. Acesso em 28 jul. 2012.

MELLO, Bruno Cezar Euphrasio. *O urbanismo dos arquitetos: genealogia de uma experiência de ensino*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2016.

MIRANDA, Adriana Eckert. *Planos e projetos de expansão urbana industriais e operários em Porto Alegre (1935-1961)*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2013.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky. *Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a copa do mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2013.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre: 2009.

PAIVA, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1942.

PAIVA, Edvaldo Pereira. *Alcance da ação do técnico urbanista no exercício de sua função municipal*. Boletim Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, n 14, mai-ago. 1943.

PAIVA, Edvaldo Pereira e RIBEIRO, Demétrio. *Anteprojeto de Planificação de Pôrto Alegre*. In PAIVA, Edvaldo Pereira. Problemas Urbanos de Pôrto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Belas Artes, 1951.

PAIVA, Edvaldo Pereira. *Problemas urbanos de Pôrto Alegre*. Palestra realizada no Instituto de Belas Artes. Porto Alegre: UFRGS/Instituto de Belas Artes, junho de 1951.

PAIVA, Edvaldo Pereira. Autobiografia. In *Edvaldo Pereira Paiva: um urbanista*. Porto Alegre: UFRGS/IABRS, 1985.

PALONEN, Kari. *Tempos da política e temporalização conceitual: um novo programa para a história conceitual*. In FERES JÚNIOR, João e JASMIM, Marcelo (Org.). *História dos conceitos: diálogos transatlânticos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Loyola: IUPERJ, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes. de. *Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE-Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 45, N. 1, p.36-49, jan-mar 2005a. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>

PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PEREIRA, Rubens de Mattos. *Integração do planejamento físico no planejamento governamental*. In IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Leituras de planejamento urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Muito Além do Espaço: por uma história cultural do urbano*. Revista Estudos Históricos do PPHBC/CPDOC/FGV, São Paulo, V. 8, N. 16, pp 279-290, jul-dez. 1995.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Um discurso científico sobre a cidade: a Revista EGATEA da Escola de Engenharia de Porto Alegre (1914-1930)*. Anais... Porto Alegre: ENANPUR, V.8. 1999.

PESCI, Rubem. *Cidade sustentável: enfoque global do 2º PDDUA*. In PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. II Congresso da Cidade. *O lugar de todas as coisas: resoluções*. Porto Alegre: PMPA, 1998.

POZZOBON, Regina Maria. *Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Pôrto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1964.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Porto Alegre: PMPA/SPM, 1978.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Exposição de Motivos. Porto Alegre: 1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Mensagem do Prefeito Guilherme Socias Villela. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1980.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Secretaria do Planejamento Municipal: uma retrospectiva dez anos depois*. Porto Alegre: 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Anteprojeto de transferência da Divisão de Urbanização da SMOV para a Supervisão de Planejamento Urbano da SPM*. Porto Alegre: PMPA, out.1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO URBANO. *Contribuições do corpo técnico*. Porto Alegre: PMPA, jan. 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Elementos para uma ação estratégica de governo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Diretrizes para Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte*. Sem Título – avaliação crítica. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeografado, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Cidade Constituinte – temários para reformulação do plano diretor*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Resoluções*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Proposta de metodologia para a reformulação do Plano Diretor*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1995c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Trajatória do Projeto Cidade Constituinte e a reformulação do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 2000a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. PDDUA: Lei comentada. Porto Alegre: PMPA/SPM, 2000b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Manual Modelo de gestão*. Porto Alegre: PMPA, 2005. Disponível em: <<https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao/visaoSistemica.seam?contentType=application%2Fpdf&fileName=manualGestao2006.pdf&cid=61>>. Acesso em 30 Out. 2018. p.5

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Modelo de gestão*. Porto Alegre: PMPA, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: PR/MARE, 1995.

RELPH, Edward. *Reflexões sobre a emergência, aspectos e essência de lugar*. In MARANDOLA JR, Eduardo; HOLZER, Werther; OLIVEIRA, Livia (Org.). *Qual o espaço do lugar?: geografia, epistemologia, fenomenologia*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. *Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROVATI, João Farias. *La modernité est ailleurs: “ordre et progrès” dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese (Doutorado em Le Projet Architectural et Urbain) Université de Paris VIII, Paris, 2001.

ROVATI, João Farias. *Mundial de Fútbol 2014: los grandes proyectos como estrategia de gestión y planificación urbana*. Anais... San Miguel – Buenos Aires. 1er. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, 2011.

- ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? *In*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, p. 33-58, 2013.
- ROVATI, João Farias. *Porto Alegre: Urbanismo público e projetos urbanos na Copa 2014*. In NOBRE, Eduardo; BASSANI, Jorge (Org.). *Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2015.
- RÜCKERT, Fabiano Quadros. *O saneamento e a politização da higiene no Rio Grande do Sul (1828-1930)*. Tese (Doutorado em História). Faculdade de História. UNISINOS, São Leopoldo RS, 2015.
- SALENGUE, Laís Guimarães de Pinho e MARQUES, Moacyr Moojen. *Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre*. In PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. (Org.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre. pp 155-164.1993.
- SALGADO, Ivone. *Pierre Patte e a cultura urbanística do iluminismo francês*. Caderno de pesquisa do LAP, Nº 38, Série Urbanização e Urbanismo, São Paulo, USP/FAU, 2003.
- SANTOS, Alexandre & BARATTA, Tereza Cristina. *O plano diretor e o governo dos municípios*. In Plano Diretor e o município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
- SANTOS DE MATOS, Maria Izilda. *Na trama urbana: do público, do privado e do íntimo*. Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S.l.], v. 13, set. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/11262/8271>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ/IPPUR. 1995.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: Instituto Pólis; Paris: AITEC, 2006.
- SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.
- SCOTT, William Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. California, USA: SAGE. 3rd ed. 2008a
- SCOTT, W. Richard. *Institutions and Organizations: ideas and interests*. Los Angelis; London; New Delhi; Singapore: Sage Publications, 3rd. Ed. 2008b
- SECCHI, Bernardo. *A cidade do século vinte*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- SILVA, Ana Amélia. *Reforma urbana e o direito à cidade*. Revista Pólis, São Paulo, n.1, pp 1-42, 1991.
- SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a política de governo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas UFMG, Belo Horizonte, 1974.
- SOUZA, Celia Ferraz de. *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

SOUZA, Célia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares. *Modernidade e autoritarismo: Urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945*. In: REZENDE, Vera F. (Org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF; Intertexto, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TENTARDINI, Cleber Dioni. *O menino que se tornou Brizola*. Porto Alegre: Editora Rígel, 2013.

THÉRET, Bruno. *As instituições entre as estruturas e as ações*. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2011.

TOPALOV, Christian. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

TUAN, Yi-fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.

UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur. *Cadastro e urbanismo em Porto Alegre*. In Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SAERGS. Nº 6, pp.33-41.1934.

UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur; PAIVA, Edvaldo Pereira. *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*. Porto Alegre, mimeo, 1938.

ULTRAMARI, Clóvis. *Relações entre urbanismo e planejamento urbano: uma sugestão de debate*. Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais... Recife: ANPUR, V.10, N. 2, 2008. Disponível em: <[www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1209/11](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1209/11)>. Acesso em 19 mar. 2012.

VERRI, Fernanda Jahn. *O planejamento urbano integrado e a atuação do SERFHAU no Rio Grande do Sul (1964-1975)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura UFRGS, Porto Alegre, 2014.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio. *Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje*. 2011. Disponível em <[www.flaviovillaca.arq.br/pdf/](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/)>. Acesso em 29 nov.2012.

WEIMER, Günter. *Arquitetura erudita da imigração alemã no RS*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1989.

WEIMER, Günter. *O plano de melhoramentos de Moreira Maciel*. Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n 148, p.53-79, 2014.

## Fontes (periódicos, revistas, jornais)<sup>583</sup>

ABM/IBGE. Apresentação. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, ano I, n. 1.2, jan-jun. 1948.

ABM/IBGE. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro. Ano I, n. 3-4, julho-dezembro de 1948.

ABM/IBGE. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, ano III, v 3, n 10, abr-jun 1950.

Câmara da Capital. *A Federação*, Porto Alegre, n. 16, p.2, 20 jan.1890. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>. Acesso em: 29 mar. 2014.

Serviço telegráfico. *A Federação*. Porto Alegre, n. 91, p 2, 17 abr. 1895. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Município de Porto Alegre. Relatório do Intendente e Projecto do Orçamento. *A Federação*. Porto Alegre, n. 248, 27 out.1900. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1907, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1906. *A Federação*. Porto Alegre, n. 254, 01 de novembro de 1907. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&PagFis=0&Pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&PagFis=0&Pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Secção Judiciaria. Juizo Seccional Federal. *A Federação*. n.30, p. 2, 04 fev.1907. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1908, apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1907. *A Federação*. Porto Alegre, n. 273, 23 de novembro de 1907. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1913 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1912. *A Federação*. Porto Alegre, n. 281, 03 dez. 1912. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&PagFis=1&Pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&PagFis=1&Pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão, na sessão ordinária de 1913. *A Federação*. Porto Alegre, n. 276, 27 nov. 1913. Disponível em: [<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=). Acesso em: 29 mar. 2014.

---

<sup>583</sup> Todas as fontes acessadas via internet foram revistas em setembro de 2018.



O recenseamento da República. *A Federação*. Porto Alegre, N 96, p.1, 26 Abr. 1920. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pesq=>>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

O vasto plano de remodelação e saneamento de Porto Alegre. *Correio do Povo*. Porto Alegre, p. 3, 8 ago. 1938.

Porto Alegre, a cidade que não conhecia urbanismo... *Correio do Povo*. Porto Alegre. 25 out. 1938.p.10

A cooperação geral para uma grande obra. *Correio do Povo*. Porto Alegre, p.7, 17 nov.1938.

A urbanização de Porto Alegre. Assignado o contracto para a execução das obras. *Correio do Povo*. 22 dez. 1938.

Porto Alegre será uma das mais belas capitaes do Brasil e da America. *Correio do Povo*. Porto Alegre. 04 mar.1939.

Entregue ontem, ao Prefeito da Capital, o trabalho de Revisão do Plano Diretor da cidade. *Correio do Povo*. Relatório da Comissão Revisora do Plano Diretor. Porto Alegre, p. 9-10, 6 mai. 1950.

Há um século no Correio do Povo. *Correio do Povo*. Porto Alegre, 27 fev. 1912 (2012).

Finalidades da exposição de Urbanismo. *Diário de Notícias*. Porto Alegre, 5 de dez.1936, N.246

Porto Alegre. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. *Sinopse Estatística de Porto Alegre 1940*. Disponível em: <<http://archive.org/stream/sinopse1940poa/sinopse1940poa#page/296/mode/2up>>.

## Legislação consultada

### Federal

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei Nº 284*, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Artigo 8º - Cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Substituído pelo Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP), por inclusão de dispositivo na Constituição de 1937 (artigo 67).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto Nº 579*, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em 18 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto-Lei nº 1.202*, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-norma-pe.html>>. Acesso em 18 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto-lei Nº 1.804*, de 24 de novembro de 1939. Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 18 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição Federal de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 18 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei Federal Nº 1164*, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 05 abr. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. *Lei nº 4.380*, de 21 de agosto de 1964, foi instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), juntamente com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm)>. Acesso em 05 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei nº 5.107*, de 13 de setembro de 1966. Institui o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5107-13-setembro-1966-368498-norma-pl.html>>. Acesso em 05 abr. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto nº 59.917*, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 05 abr. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/614551.pdf>>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto nº 60.900*, de 26 de junho de 1967. Dispõe sobre a vinculação das entidades da Administração Indireta e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60900-26-junho-1967-401636-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO. *Portaria nº 214*, de 11 de junho de 1969, institui o Programa de Ação Concentrada (PAC).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei nº 5.762*, de 14 de dezembro de 1971. Transforma o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5762-14-dezembro-1971-357784-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto-Lei nº 2.291*, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2291-21-novembro-1986-365926-norma-pe.html>>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição Federal 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1988. Texto Original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em ago. 2010.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

## **Estadual**

RIO GRANDE DO SUL. *Mensagem que acompanhou a proposta do Orçamento para o exercício de 1897*, apresentada à Assembléa dos Representantes do Rio Grande do Sul pelo Presidente Julio Prates de Castilhos, em 24 de outubro de 1896. Disponível em: <[http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial/rio\\_grande\\_do\\_sul](http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial/rio_grande_do_sul)>. Acesso em 07 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Mensagem enviada á Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo Presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 1ª Sessão Ordinária da 4ª Legislatura em 20 de setembro de 1901*. Porto Alegre: Oficinas typographicas d" A Federação", 1901.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. *Constituição Estadual do Rio Grande do Sul 1891*. In *Constituições Sul-Riograndenses 1843 – 1947*. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1963.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. *Lei nº 327*, de 6 de fevereiro de 1924, decreta e promulga a reforma parcial dos arts. 9º, 10, 11, 18, § 3º, e 63 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. Gabinete de Consultoria Legislativa. *Lei nº 6.748*, de 29 de outubro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2006.748.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2013.

## **Municipal**

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*. Acto 1. A Federação. Porto Alegre, n. 232, p.2, 13 out.1892. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pasta=ano%20189&pesq=>>>. Acesso em 15 nov. 2013.

PORTO ALEGRE. *Intendência Municipal. Leis Municipais de 1892 a 1900*.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 4*, de 20 de outubro de 1892. Editado na administração do Intendente Alfredo Augusto de Azevedo, estabeleceu a criação da Secretaria da Intendência Municipal.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 7*, de 01 de dezembro de 1892. Decreta a divisão do município em seis distritos.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 12*, Lei nº 1, 31 de dezembro de 1892, estabeleceu os limites urbanos do município.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. Leis Municipais de 1892 a 1900. *Acto n 22*. Lei n 2, de 13 de março de 1893. Código de Posturas Municipaes de Construcções.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Regulamento Provisório da Secretaria da Intendência Municipal*, de 02 de janeiro de 1894.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 9*, de 15 de junho de 1896. Aprova o Regulamento da Secretaria da Intendência Municipal.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 12*, de 1º de julho de 1896. Aprova o Regulamento da Diretoria de Obras da Intendência Municipal de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Acto nº 14*, de 31 de maio de 1898. Cria a Comissão de Estudos para o Saneamento de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 96*. Publica o Regulamento Geral de Construcções. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/ato%2096>>. Acesso em: 12 de mai. 2012.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 149*, de 15 de outubro de 1919. Aprova novo regulamento da Secretaria da Intendência Municipal.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 284*, de 17 de fevereiro de 1925. Dá nova organização aos serviços da Intendência Municipal.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Ato nº 500*, de 31 de dezembro de 1925. Faz nomeações para a Diretoria Geral de Obras e Viação.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Decreto nº 52*, de 6 de maio de 1926. Cria a Comissão Especial de Obras Novas. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/DECRETO-52-1926-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2012.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Decreto nº 53*, de 10 de maio de 1926. Altera o regulamento geral sobre construções, aprovado ato nº 96, de 11 de junho de 1913, daí outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-53-1926-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 21 de mar. 2012.

PORTO ALEGRE. Intendência Municipal. *Decreto nº 218*, de 30 de dezembro de 1930. Extingue a comissão especial de obras novas. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-218-1930-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 21 de mar. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Ato nº 3*, de 11 de novembro de 1937. Criou o Conselho Técnico de Administração Municipal.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Procuradoria do Município. *Decreto nº 10*, de 30 de dezembro de 1939. Reorganiza os serviços internos da Prefeitura.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 85*, de 12 de abril de 1940. Altera a denominação da Diretoria de Topografia e Cadastro, para Diretoria de Cadastro. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-85-1940-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 21 de mar. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 239*, de 17 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o número de andares das construções na avenida Farrapos. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-239-1940-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 21 de mar. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 245*, de 27 de dezembro 1940. Estabelece normas sobre as construções nas avenidas Borges de Medeiros, 10 de novembro, rua dos Andradas, e sobre a testada dos terrenos arruados. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-245-1940-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso em 11 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto Municipal nº 279*, de 25 de abril de 1942. Estabelece normas para a execução do Expediente Urbano. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-279-1942-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 310*, de 31 de dezembro de 1943. Transforma a atual secção de Expediente Urbano em Departamento Municipal de Urbanismo. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-310-1943-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 313*, de 4 de fevereiro de 1944. Estabelece o recuo das construções em algumas ruas da capital. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-313-1944-Porto-alegre-RS-consolidada-\[27-04-1955\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-313-1944-Porto-alegre-RS-consolidada-[27-04-1955].pdf)>. Acesso em 11 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto-lei nº 282*, de 26 de dezembro de 1945. Extingue a Diretoria do Cadastro e a 4ª Secção de Obras. In: Boletim Municipal, nº 22, out-dez 1945.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto-lei nº 283*, 26 de dezembro de 1945. Cria a Subdiretoria de Urbanismo. In: Boletim Municipal, nº 22, out-dez 1945.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 87*, de 26 de julho de 1948. Determina a revisão do "Plano Diretor de Porto Alegre" e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-87-1948-Porto-alegre-RS-consolidada-\[02-09-1948\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-87-1948-Porto-alegre-RS-consolidada-[02-09-1948].pdf). Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 986*, de 22 de dezembro de 1952. Dispõe sobre a altura das construções e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-986-1952-Porto-alegre-RS-consolidada-\[18-05-1955\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-986-1952-Porto-alegre-RS-consolidada-[18-05-1955].pdf). Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1413*, de 11 de junho de 1955. Reorganiza os serviços da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-1413-1955-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1565*, de 31 de dezembro de 1955. Dispõe sobre a implantação dos serviços municipais, reorganizados pela lei nº 1413, de 11 de junho de 1955. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-1565-1955-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 1315*, 03 de setembro de 1957. Dispõe sobre a estrutura das secretarias e dos órgãos autônomos. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-1315-1957-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Anais*. Vol. 9 e 10, nov–dez 1959. 174ª Sessão Ordinária da 4ª reunião legislativa da Terceira Legislatura, 26 nov. 1959, pp. 192-199.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei Municipal nº 2046*, de 30 de dezembro de 1959. Institui o Plano Diretor e fixa normas para sua execução. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-2046-1959-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 2.047*, de 30 de dezembro de 1959. Institui o Código de Obras. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-2047-1959-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 2330*, de 29 de dezembro de 1961. Altera a lei nº 2046, de 30 de dezembro de 1959 e dá nova redação. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-2330-1961-Porto-alegre-RS-consolidada-\[19-03-1975\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-2330-1961-Porto-alegre-RS-consolidada-[19-03-1975].pdf). Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 2872*, de 27 de agosto de 1964. Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei nº 2330 de 20.12.61. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-2872-1964-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 3487*, de 26 de janeiro de 1967. Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei nº 2330 de 29 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-3487-1967-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso em 25 abr. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 3865*, de 30 de janeiro de 1969. Consolida a estrutura geral da administração centralizada do município, lota cargos em comissão e funções gratificadas e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-3865-1969-Porto-alegre-RS-consolidada-\[31-08-1973\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-3865-1969-Porto-alegre-RS-consolidada-[31-08-1973].pdf). Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 3926*, de 14 de julho de 1969. Cria o Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação (GAPLAM) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-3926-1969-Porto-alegre-RS.pdf>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 4283*, de 14 de janeiro de 1971. Altera o Decreto 3865, de 30 de janeiro de 1969, na parte relativa à Secretaria Municipal de Obras e Viação, dispõe sobre sua reorganização e dá outras providências. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-4283-1971-Porto-alegre-RS-consolidada-\[04-06-1984\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-4283-1971-Porto-alegre-RS-consolidada-[04-06-1984].pdf). Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 4288*, de 05 de fevereiro de 1971. Estabelece Núcleos Setoriais de Planejamento, dispõe sobre as atribuições do GAPLAM e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-4288-1971-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 4559*, de 20 de junho de 1972. Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei 2330 de 29/12/1961 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-4559-1972-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 4945*, de 19 de junho de 1974. Consolida a estrutura geral da Administração Centralizada do Município, lota cargos em comissão e funções gratificadas e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-4945-1974-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 5162*, de 19 de março de 1975. Acresce os limites da área descrita no art. 20 da lei nº 2330, de 29/12/51 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-5162-1975-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 5326*, de 12 de setembro de 1975. Altera o Decreto 4945, de 19 de junho de 1974; o Decreto 4330, de 27 de março de 1972 e o Decreto 5019, de 30 de setembro de 1974; dispõe sobre a nova organização do GAPLAM e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-5326-1975-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 4050*, de 1º de dezembro de 1975. Cria a Secretaria do Planejamento Municipal, extingue a Gaplam e dá outras providências. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-4050-1975-Porto-alegre-RS-consolidada-\[30-08-2017\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-4050-1975-Porto-alegre-RS-consolidada-[30-08-2017].pdf)>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Gabinete do Prefeito. *Ofício nº 226*, de 15 de setembro de 1975, encaminha Projeto de Lei 40/1975 a Câmara Municipal de Vereadores. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Gabinete do Prefeito.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 5390*, de 3 de dezembro de 1975. Estabelece a estrutura da Secretaria do Planejamento Municipal, transforma e altera denominação de funções gratificadas e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-5390-1975-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Porto Alegre: PMPA/SPM, 1978

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal. *Governo Municipal: legislação organizacional – executivo municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1979, p. 1-186

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei complementar nº 43*, de 21 de julho de 1979 dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de porto alegre, institui o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-43-1979-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 7109*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura e composição da Secretaria do Planejamento Municipal e dá outras providências. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-7109-1979-Porto-alegre-RS-consolidada-\[19-06-1985\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-7109-1979-Porto-alegre-RS-consolidada-[19-06-1985].pdf)>. Acesso em 23 jun. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 8572*, de 19 de junho de 1985. Altera o decreto nº 7109, de 19 de dezembro de 1979, com a redação do decreto nº 7425, de 16 de julho de 1980 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-8572-1985-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 8573*, de 19 de junho de 1985. Aprova o regimento geral da Secretaria do Planejamento Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-8573-1985-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2012.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. *Lei Orgânica de 1990*. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>>. Acesso em 12 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto Nº 9616*, de 8 de janeiro de 1990. Lota cargo em comissão e funções gratificadas, altera a estrutura da SPM e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-9616-1990-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Administração. Secretaria do Planejamento Municipal. *Instrução nº 001/90*. Aprova o Regimento Geral da Secretaria do Planejamento Municipal. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo\\_municipal/usu\\_doc/instrucao\\_1990\\_-\\_001\\_spm.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/instrucao_1990_-_001_spm.pdf)>. Acesso em 08 de mar. 2011.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei complementar nº 315*, 6 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o instituto do solo criado no município de Porto Alegre, regulamentando o art. 212 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre. In: Leis Municipais. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-315-1994-Porto-alegre-RS-consolidada-\[19-12-2013\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-315-1994-Porto-alegre-RS-consolidada-[19-12-2013].pdf)>. Acesso em 22 de mai. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 7439*, de 15 de junho de 1994. Extingue a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) cria o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-7439-1994-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 22 de mai. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar Nº 434*, de 01 de dezembro de 1999. Esta lei dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre e instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-434-1999-Porto-alegre-RS-consolidada-\[09-03-2018\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-434-1999-Porto-alegre-RS-consolidada-[09-03-2018].pdf)>. Acesso em 22 de mai. 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 9693*, de 29 de dezembro de 2004. Cria, na Administração Centralizada, a Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos, a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, o Gabinete de Programação Orçamentária, o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos e o Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social, extingue a Secretaria de Governo Municipal, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação



Internacional, o Gabinete de Planejamento, o Gabinete de Relações com a Comunidade, o Gabinete de Relações Públicas, o Gabinete de Imprensa e o Gabinete de Comunicação Social e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-9693-2004-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 22 de mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 14.816*, de 27 de janeiro de 2005. Estabelece a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos - SGAE, da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local - SMCPGL, do Gabinete de Programação Orçamentária - GPO, do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos - GCRI, do Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social - GACIS, altera o art. 2º do Decreto nº 9.391/89 e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-14816-2005-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 22 de mai. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 11.396*, de 27 de dezembro de 2012. Altera o art. 1º, o caput do art. 2º e o art. 4º e revoga os incs. ii, iii, v, vi e vii do caput do art. 2º da Lei nº 4050, de 1º de dezembro de 1975, alterada pela Lei nº 7439, de 15 de junho de 1994, alterando a denominação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) e dando outras providências; extingue cargo em comissão e funções gratificadas e cria funções gratificadas no quadro dos cargos em comissão e funções gratificadas, constante da letra c do anexo i da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988, e alterações posteriores; estabelece finalidades básicas da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-11396-2012-Porto-alegre-RS-consolidada-\[30-08-2017\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-11396-2012-Porto-alegre-RS-consolidada-[30-08-2017].pdf)>. Acesso em 13 jul. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto 18.161*, de 09 de janeiro de 2013, regulamenta a Lei nº 11.396, de 27 de dezembro de 2012, que altera a Lei nº 4050, de 1º de dezembro de 1975, alterando a denominação da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB) da administração centralizada (ac) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), e altera o inc. iii do art. 2º do Decreto nº 9391, de 17 de fevereiro de 1989. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-18161-2013-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 18.600*, de 26 de março de 2014 altera o Inc. IX do Art. 2º do Decreto nº 9.391, de 17 de fevereiro de 1989 - que consolida a estrutura geral da administração centralizada do município, lota cargos em comissão e funções gratificadas criados pela Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988 e Lei nº 6.151, de 13 de julho de 1988 e dá outras providências -, alterando a estrutura organizacional, da secretaria Municipal da Cultura (SMC). In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-18600-2014-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 810*, de 04 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. In: Leis Municipais. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-810-2017-Porto-alegre-RS-consolidada-\[30-08-2017\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-810-2017-Porto-alegre-RS-consolidada-[30-08-2017].pdf)>. Acesso em 20 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 817*, de 30 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal, altera os incs. I e VIII do art. 3º e o caput do inc. I, as als. f do inc. III, a do inc. V e d do inc. IX e o inc. IV do art. 4º e inclui als. e no inc. II, g no inc. III, c no inc. V, e no inc. VI e e no inc. VIII do art. 4º da Lei Complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017; altera o inc. III do § 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 625, de 3 de julho de 2009, e alterações posteriores; extingue secretarias e órgãos municipais e incorpora suas competências às das secretarias municipais criadas pela Lei Complementar nº 810, de 2017; revoga legislação sobre o tema; e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-817-2017-Porto-alegre-RS.pdf>>. Acesso em 20 out. 2017.