



## **Do planejamento urbanístico ao planejamento integrado: a trajetória de Porto Alegre nas décadas de 1960 e 1970**

### **Autores:**

Daniel Tochetto - UFRGS - [danieltoc@gmail.com](mailto:danieltoc@gmail.com)

Celia Ferraz de Souza - UFRGS - [cefsouza2@gmail.com](mailto:cefsouza2@gmail.com)

### **Resumo:**

A capital do estado do Rio Grande do Sul, nas décadas de 1960 e de 1970, diante do aumento da população, das atividades e da dinâmica urbana no município e região, passou a apresentar novas demandas físicas, estruturais e metodológicas no campo do planejamento. A resposta a essas demandas foi uma discussão sobre quais variáveis o planejamento deveria considerar e como, o que resultou na transição do planejamento urbanístico para o planejamento integrado. O objetivo deste artigo é analisar como o município de Porto Alegre enfrentou esse processo de transição por meio dos planos e da implantação de suas propostas.

# **DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AO PLANEJAMENTO INTEGRADO**

**A trajetória de Porto Alegre nas décadas de 1960 e 1970**

## **INTRODUÇÃO**

Abordar a transição do planejamento urbanístico para o planejamento integrado é falar sobre as permanências e discontinuidades no planejamento urbano nas décadas de 1960 e 1970. Nesse processo, a ideia de progresso e as concepções presentes nos planos anteriores sofreram mudanças, como pode ser verificado em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, a partir do Plano Geral de Melhoramentos de 1914 até o Plano Diretor de 1959, que estavam voltados a modificações na estrutura da cidade (como melhorar seus espaços, fazer adequações aos transportes, serviços e infraestrutura) dentro de um enfoque científico e racional. No processo de transição, a ideia de desenvolvimento passou a tomar o lugar da de processo, e o olhar passou a ser global sobre o espaço, do urbano ao regional e do físico ao social, por meio de transformações físicas e propostas baseadas em um campo composto de diversos olhares e ideias, como as difundidas pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

Se, na década de 1960, as discussões sobre o desenvolvimento e o planejamento como um processo contínuo e global foram intensas, como analisa Souza (2017), a década de 1970 foi o momento de tentar colocá-las em prática, a fim de consolidar a passagem do planejamento urbanístico para o planejamento integrado, hipótese levantada neste artigo. A implantação dessas ideias será analisada por meio do Plano Diretor de 1959 e do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979 (PDDU), ambos para Porto Alegre, juntamente com a estrutura institucional municipal responsável pelo planejamento urbano que teve suas atribuições e organização alteradas. Diante das mudanças promovidas por essa mudança de paradigma, a questão levantada por este trabalho é quais foram as permanências e as discontinuidades na transição e se a instituição que abrigaria o planejamento integrado poderia ser a mesma do planejamento urbanístico.

Para responder o questionamento, várias cidades brasileiras estariam aptas a serem analisadas; em particular, as capitais e, principalmente, as que se tornaram o polo de sua região metropolitana, quando instituídas no ano de 1973. Neste artigo, o objeto de análise é Porto Alegre, que se destacou, no cenário brasileiro, como uma das vanguardistas na transição ao planejamento integrado (PEREIRA, 1960; SOUZA, 2017) nos anos 1970, bem como por passar, no mesmo período, pela grande transformação de modernização proposta

pelo Plano Diretor de 1959, cujas obras foram tardiamente implantadas, situação que também será analisada.

## A DÉCADA DE 1960 E OS INDÍCIOS DO PLANEJAMENTO INTEGRADO

Porto Alegre iniciou a década de 1960 com a maior taxa de crescimento demográfico que já tivera, 4,9% ao ano. A população praticamente duplicou de 1950 a 1960, o que representava 2,3 vezes mais pessoas do que em 1940, analisou Nygaard (2005) ao fazer um paralelo desse crescimento com as aprovações, pelo município, de 1.668 projetos de prédios de alvenaria, o equivalente a 700 mil m<sup>2</sup>, e de 1.832 projetos de prédios de madeira, o equivalente a 82 mil m<sup>2</sup>, no ano de 1957. As funções de prestação de serviço e de comércio da capital foram reforçadas e a função industrial começou se transferir aos municípios vizinhos, que viriam a gerar a necessidade da região e do planejamento metropolitanos. A indústria, localizada ao longo dos acessos mais dinâmicos, na capital, como a rua Voluntários da Pátria e a Av. Farrapos, que caracterizavam a Zona Norte da cidade como industrial, passou a se localizar ao longo da BR-116, rumo ao Norte, nos municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo. O crescimento e a expansão, na sequência, atraiu as indústrias mais dinâmicas e de maior porte, como a Pirelli, no ano de 1976, que se instalou no município de Gravataí, e a Coemsa, metalúrgica, e o polo petroquímico, no município de Triunfo, cuja viabilização iniciou no ano de 1973. Essas indústrias ocuparam o eixo leste-oeste, na porção Norte, a atual BR-290<sup>1</sup>, devido à facilidade de ligação com a BR-101.

O crescimento das indústrias, nos municípios vizinhos da capital, conferiu a Porto Alegre a função de município polarizador e articulador de funções e, para isso, era preciso um planejamento diferenciado. Francisconi (1972) relata que, ainda nas décadas de 1950 e 60, a Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e também a Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (SOP) realizaram estudos para delimitação da região metropolitana de Porto Alegre. Os estudos para o Plano Diretor de 1959 (PMPA, 1964) analisaram o crescimento populacional, a expansão da cidade e os resultados desses no espaço, como geradores de uma demanda por critérios mais adequados de planejamento e voltados às necessidades futuras. Ao município, “uma orientação para o seu desenvolvimento segundo um planejamento adaptado à realidade futura é imprescindível, sob pena de vermos, muito em breve, Porto Alegre transformada numa verdadeira cidade problema” (PMPA, 1964, p. 39).

A preocupação em preparar uma estrutura para planejar a capital já podia ser percebida na reorganização administrativa realizada pelo prefeito Manoel Vargas (jan/1955-out/1955), que conferiu diversas atribuições de planejamento ao Departamento de Obras<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Análise realizada por Lucas Schneider Zimmer em colaboração.

<sup>2</sup> Os departamentos municipais tornaram-se secretarias municipais no ano de 1955, momento em que o Departamento de Obras passou a ser denominado de Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV). A alteração de nome não alterou as atribuições já conferidas aos departamentos (PMPA, Lei 1.516/1955).

onde estava a Divisão de Urbanismo (PMPA, Lei 1.413/1955). Essas atribuições, mais tarde, seriam reforçadas e ampliadas com a criação da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre (SPM), que passaria a assumir as atividades da Divisão de Urbanismo.

A publicação do Plano Diretor (PMPA, 1964) não trouxe apenas a lei e seus anexos, o que é muito comum atualmente. Ela foi composta por prefácio, introdução, esboço histórico da evolução de Porto Alegre e seu planejamento, pesquisa histórica, planificação, lei do Plano Diretor, leis complementares. A organização e publicação desse conteúdo está relacionada à participação do engenheiro e urbanista Edvaldo Ruy Pereira Paiva, que trabalhou na Prefeitura de Porto Alegre de 1932 a 1959, após a entrega do plano diretor. Paiva já formulara, em 1947, *Algumas sugestões para o estudo do Plano Diretor de Porto Alegre*. O referido texto contém uma síntese abrangente das posições conceituais e metodológicas de Paiva, que teve grande influência na formulação e consolidação das ideias que fundamentaram os planos urbanos para a capital. Em 1951, Paiva e o arquiteto Demétrio Ribeiro propuseram o *Anteprojeto de Planificação de Porto Alegre*, cujas sugestões e esquemas foram a base para todos os trabalhos posteriores, inclusive para o Plano Diretor de 1959, conforme análises de Souza e Almeida (2012) e Nygaard (2005). Desde aquela época, já é possível notar uma preocupação municipal em avançar na pesquisa local urbana, que ocorria por meio do “expediente urbano”.

A formação de Paiva em urbanismo provém dos estudos que fez do *Plano Diretor do Rio de Janeiro* e do *Plano de Avenidas* da cidade de São Paulo e, principalmente, da formação que teve no Curso de Urbanismo de Faculdade de Arquitetura de Montevideu, de 1940 a 1942. O curso era dirigido pelo urbanista Maurício Cravotto, que coordenou, em 1930, a elaboração do *Plan Regulador de Extención y Regional de Montevideu*, também conhecido como *Plan Centenário*. O procedimento, trazido por Paiva do Uruguai, dividia a elaboração do plano diretor em três etapas: anteprojeto ou pré-plano, expediente urbano e plano definitivo. No pré-plano, os problemas interdependentes, como econômicos, viários, sanitários e de zoneamento, deveriam ser coligidos, ordenados, analisados e ligados ao estudo do esquema viário. Entretanto, a aplicação do produto dessa etapa estaria condicionada à revisão após a etapa do expediente urbano, quando seria elaborado o plano definitivo. O expediente urbano compreendia uma pesquisa de dados históricos e estatísticos sobre a cidade referente a todos os seus aspectos: sociais, econômicos, populacionais, institucionais e físicos. Paiva defendia que era preciso um profundo conhecimento da história e da geografia da capital, de modo a compilar todos os dados sobre a origem e o crescimento da cidade (SOUZA; ALMEIDA, 2012; NYGAARD, 2005).

Era preciso, segundo Paiva, preocupar-se primeiro com a função regional da cidade, para depois tratar do seu interior, procedimento que, provavelmente, trouxe de Montevideu e pode ter ajudado a promover os estudos sobre a região metropolitana de Porto Alegre. Devido ao crescimento da capital e municípios do entorno e ao aumento das relações entre municípios, o governo do estado, em 1967, criou o Grupo de Coordenação Administrativa e Técnica para elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região do Rio dos Sinos, na SOP, para estudar o planejamento da região metropolitana de Porto Alegre (RS, Decreto 18.638/1967). O grupo foi o resultado de um acordo de cooperação técnica, firmado em 30 de novembro de 1963, entre os governos do Brasil e da Alemanha, para estudar a região abrangida pelos municípios membros da Associação do Vale do Rio dos Sinos devido à

importância socioeconômica, à influência polarizante que apresentavam e à proximidade de Porto Alegre, o que demandava um tratamento prioritário conforme a concepção do planejamento integrado. A Coordenação Técnica do grupo, entre outras atividades, deveria defender a integração, no plano regional, por meio de recíproca colaboração e entrosamento de todos os planos setoriais ou específicos em andamento e pertinentes à região e estabelecer relações com entidades públicas ou privadas que viessem a desempenhar tarefas, alocar recursos e formular proposições que objetivassem o desenvolvimento global ou setorial da região.

O prefeito municipal, no prefácio da publicação do Plano Diretor, escreveu que Porto Alegre era uma das metrópoles brasileiras que mais crescia, se densificava e os problemas urbanos se acumulavam (PMPA, 1964). Leitura semelhante foi realizada por Alceu de Lima Dutra (PMPA, 1964, p. 11), arquiteto responsável pela SMOV, que complementou com a posição de que o Plano Diretor era o instrumento adequado para a superação dos problemas identificados, “é o trabalho capaz de disciplinar o crescimento, zonear as funções urbanas e, em etapa posterior, controlar a imigração do homem do campo, organizando a zona rural para a mais lógica exploração das atividades agrícolas”. Dutra (PMPA, 1964, p. 11), fez referência às propostas anteriores de planos para a cidade e avaliou que “[...] foi só em 1954, que essa planificação adotou princípios realmente técnicos, lastreados em conhecimento objetivo da sociedade metropolitana”. Já naquele período, o Estado desenvolvia pesquisas para justificar o pensamento de que o planejamento precisava ir além dos limites municipais. Contudo, sobre a análise de Dutra, é preciso destacar que o Plano Diretor de 1959 foi o principal resultado de todo o esforço intelectual realizado por profissionais, principalmente os municipais, iniciado em fins da década de 1930.

O planejamento de Porto Alegre começou dentro do Departamento de Obras, que estava dividido em seis setores no ano de 1955, sendo um deles a Divisão de Urbanismo, estruturada em três seções, a de Planejamento Urbanístico, a de Cadastro e a de Estudos Financeiros e Pesquisas, conforme Figura 01. A Divisão de Urbanismo, entre outras atividades, tinha a atribuição de confeccionar e centralizar todos os estudos, planejamentos e os demais trabalhos relacionados com o Plano Diretor, como representação, estudos, atualização da planta topográfica e cadastral do Município, planejamentos urbanísticos e outros complementares ao plano, projetos e orçamentos das obras.

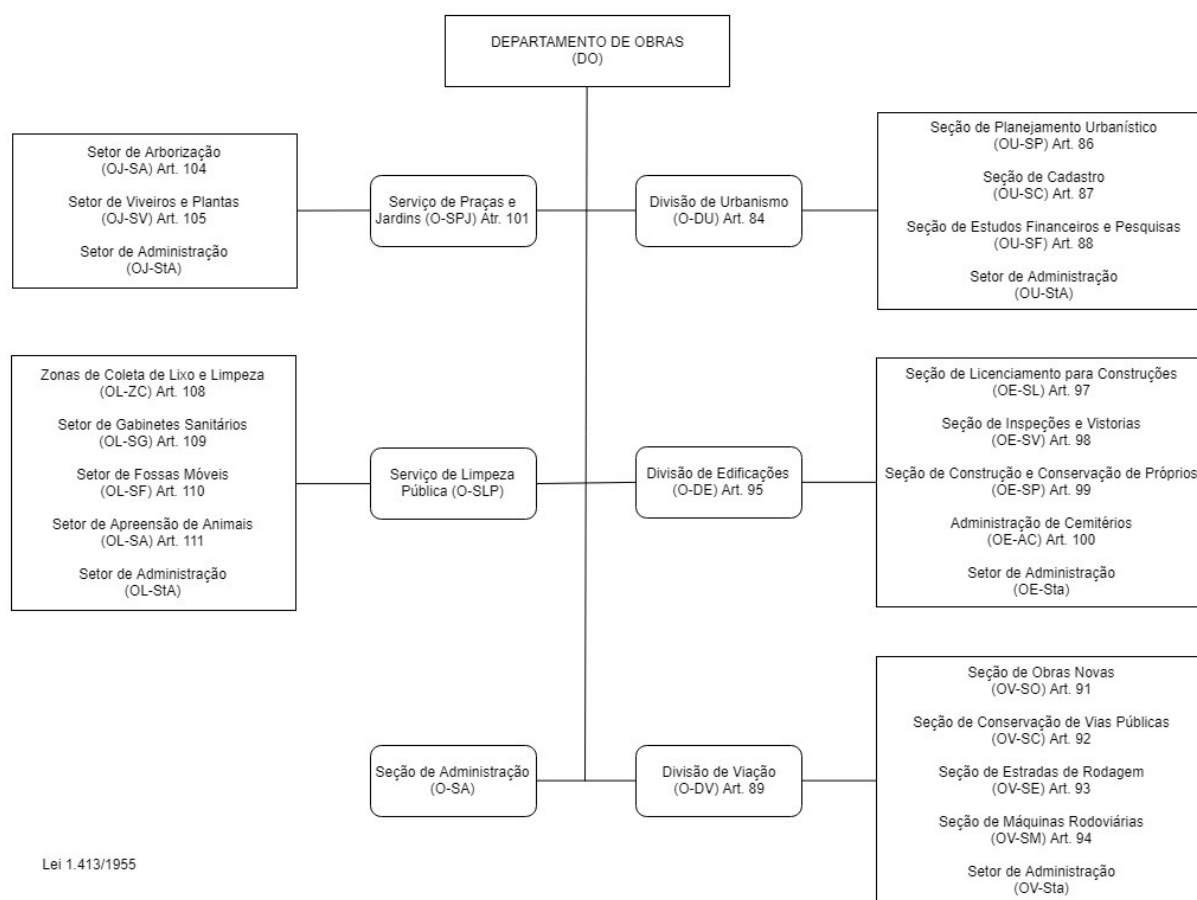


Figura 01: estrutura do Departamento de Obras elaborada pelos autores com base na Lei Municipal 1.413/1955 de Porto Alegre.

A Seção de Planejamento Urbanístico era responsável pelo gerenciamento e pela aplicação do plano diretor por meio da análise dos projetos de loteamentos e urbanização, levantamento de dados, realização de estudos e análises, atualizações do plano e pela elaboração dos projetos complementares ao plano, como os que foram propostos para a avenida perimetral, para a Ilhota e para o bairro Praia de Belas. Naquela época, o planejamento estava diretamente vinculado à execução de projetos e de obras previstos no plano, que eram elaborados por uma equipe da mesma secretaria. A estrutura institucional do planejamento, devido à dinâmica urbana, já possuía um setor específico para acompanhamento e ajustes do plano devido às transformações urbanas e à demanda por decisões específicas que eram encaminhadas ao Conselho do Plano Diretor. O conselho do plano era de fundamental importância para o planejamento, pois fora “[...] instituído um Conselho de pessoas, representando Instituições Profissionais, para julgar os casos omissos ou as alterações necessárias pelo desenvolvimento urbano” (PMPA, 1975, p. 1). Além de participar das decisões sobre o uso do fundo para execução do plano, o conselho tomava decisões pertinentes ao plano no que envolvia a elaboração, alteração e decisão sobre assuntos omissos e complementações (PMPA, Lei 1.413/1955).

A Seção de Estudos Financeiros e Pesquisas, já com uma atuação interdisciplinar, deveria efetuar as pesquisas sociais, econômicas e outras complementares ao plano e elaborar projetos de lei e de regulamentos sobre matérias de sua competência e sobre

quaisquer outros assuntos de alçada do conselho do plano. Na abertura da publicação do plano (PMPA, 1964), foi apresentada a leitura de que essa era “a orientação para um desenvolvimento” e um trabalho de equipe que participam igualmente os técnicos e o chefe da comuna, os legisladores e o povo, com um “[...] trabalho interessado de prefeitos, secretários, urbanistas e arquitetos que, à frente do povo e dos seus representantes lançaram as bases do planejamento urbano”.

A equipe da Divisão de Urbanismo registrou que, desde 1954, quando iniciou os trabalhos para a elaboração do plano, sentia falta de uma sistematização do serviço de levantamento de dados estatísticos, o que levou à criação da Seção de Estudos Econômicos e Pesquisas no ano de 1961 (PMPA, 1964). Com a criação da seção, a cidade passou a ser analisada sob os aspectos físicos, econômicos, sociais e urbanos, ou seja, com um olhar institucional multidisciplinar, próximo do que foi debatido nos seminários que ocorreram ao longo da década. Os anos 1960 representaram a introdução do planejamento urbano e regional apoiado na ideia de processo contínuo em curto, médio e longo prazo, visto de forma integrada e interdisciplinar, para a busca do crescimento seguro e com foco no desenvolvimento urbano e na qualidade de vida (SOUZA, 2017). Um dos primeiros conceitos a receber atenção, na época, foi o de desenvolvimento urbano, que precisava ser diferenciado do crescimento urbano.

Passados três anos da publicação do plano, a prefeitura avaliou seu conteúdo como “valioso para permitir uma orientação segura e um controle efetivo no desenvolvimento urbano. A adoção de um sistema de planificação urbana para Porto Alegre, orientado e estruturado segundo os preceitos técnicos da urbanística moderna, concretizou-se de forma objetiva somente em 1959 [...]” (PMPA, 1964, p. 39) com a aprovação da lei do plano diretor. A proposta inicial do plano abrangia, aproximadamente, 1/6 da área do município (4.250 ha), que eram as zonas mais densificadas, e, com o tempo, o plano foi estendido para outras zonas, a começar pela extensão A<sup>3</sup>, no ano de 1964, depois as extensões B<sup>4</sup>, em 1967, e C<sup>5</sup>, em 1972, conforme Figura 02. Ainda houve a extensão D<sup>6</sup>, em 1975, cuja implantação foi suspensa pela prefeitura e foi reconhecido que era o momento de iniciar a elaboração de um novo plano.

---

<sup>3</sup> Polígono da Extensão A (PMPA, Decreto 2.872/1964), área aproximada de 422 ha.

<sup>4</sup> Polígono da Extensão B (PMPA, Decreto 3.487/1967), área aproximada de 728 ha.

<sup>5</sup> Polígono da Extensão C (PMPA, Decreto 4.559/1972), área aproximada de 2.621 ha.

<sup>6</sup> Polígono da Extensão D (PMPA, Decreto 5.162/1975), área aproximada de 12.604 ha.

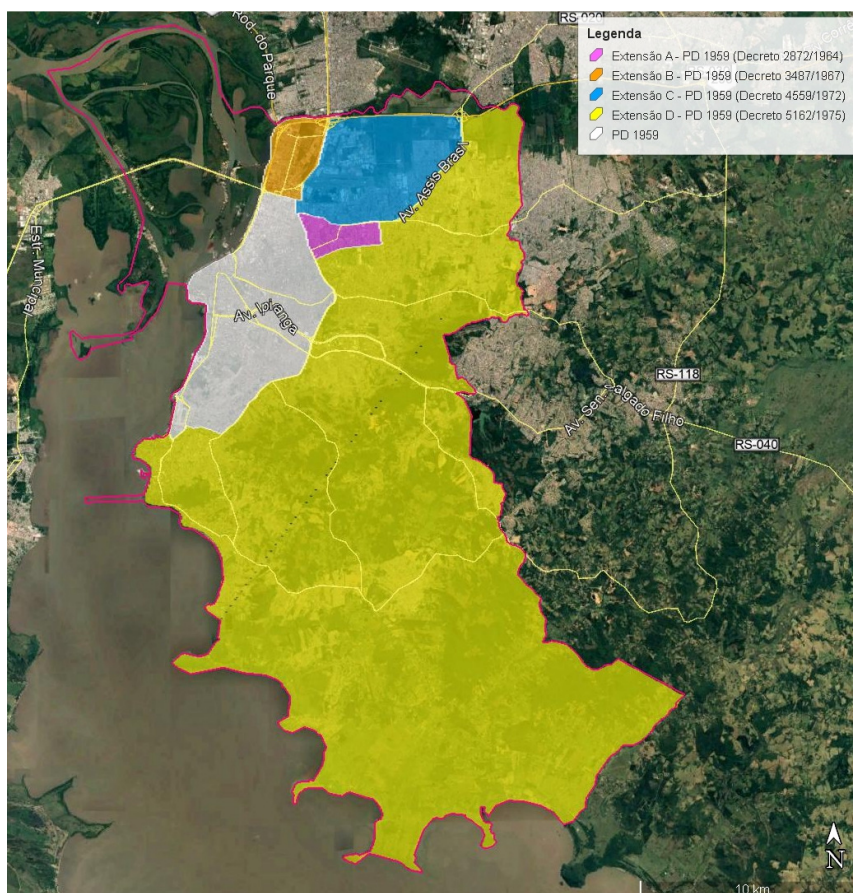


Figura 02: área do Plano Diretor de 1959 (em branco) e extensões A, B, C, D em colorido. Delimitações elaboradas pelos autores com base nas legislações municipais e em software Google Earth Pro, com base na imagem do Google Earth do ano de 2018.

O plano organizou a cidade em zonas de caráter residencial comercial e industrial, de modo a definir as atividades permitidas em cada zona conforme seu perfil, bem como o limite de densidade de população por meio do uso do solo, índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura permitida. Para as áreas residenciais, o plano trouxe o tratamento da *unidade de habitação*, do urbanismo racionalista. As unidades seriam limitadas por vias de tráfego geral e, no seu interior, seria possível o sossego e a tranquilidade onde haveria uma unidade escolar e áreas verdes públicas. Para o bairro Praia de Belas, área a ser criada por meio de aterro, o plano trouxe a proposta das superquadras.

A altura dos prédios foi condicionada à hierarquia e à largura viária. Os prédios mais altos, com altura de 60 a 70m, foram previstos na avenida perimetral proposta. Os estudos do plano criticavam que a antiga legislação permitia, na zona central, construções com aproveitamentos de 20 a 30 vezes a área dos terrenos, o equivalente a uma densidade populacional superior a 10.000 hab/ha, extremamente elevada. Os novos índices constantes no plano, embora menores, ainda eram muito elevados, reconheceu a equipe autora (PMPA, 1964), contudo significavam um passo importante no processo de redução.

O crescimento populacional e a possibilidade de alta densificação do espaço, mesmo com as aberturas e os alargamentos de vias dos planos anteriores, geravam sérios problemas. O sistema viário tinha a forma de leque com o vértice situado no centro da



cidade, área mais antiga. As radiais convergiam à zona da Praça 15 de Novembro, resultado dos antigos caminhos que levavam à área central e foram transformados em avenidas. Essa estrutura viária dificultava o deslocamento de um bairro a outro devido à falta de ligações entre radiais, o que condicionava à passagem pelo centro. A proposta do plano foi articular as vias radiais, com vias perimetrais e secundárias que organizariam as áreas em residenciais, comerciais e industriais e possibilitam a ampliação do centro comercial. Na época, a Av. Borges de Medeiros já funcionava como importante superação do obstáculo topográfico para ligação da região central com o sul da cidade, mas eram necessárias mais ligações.

O objetivo da via perimetral era expandir a ocupação e os usos concentrados na área central, criar condições para um novo centro comercial e coletar o tráfego no contorno do centro congestionado de modo a conectar-se com todas as vias radiais que levavam aos bairros. Ao longo da perimetral, atual Av. Loureiro da Silva, a fim de reforçar sua importância, seriam implantados edifícios públicos, como o centro administrativo estadual, na área de urbanização da Praia de Belas, edifícios das sedes do Executivo e Legislativo municipais próximos à Av. Osvaldo Aranha, o Teatro Municipal, próximo ao cruzamento com a Av. Borges de Medeiros, e os terminais para passageiros ferroviários e rodoviários, nas proximidades, com acesso direto à Av. Dique.

A localização e a articulação dos equipamentos já considerava a importância metropolitana assumida pela capital e a necessidade de articulação com os municípios vizinhos. As implantações da Av. Mauá e do trem metropolitano (Trensurb) estão muito próximas das diretrizes da época, que era uma via expressa projetada sobre o dique de proteção contra as cheias por onde também estava previsto passar uma ferrovia para transportar passageiros aos municípios do interior, principalmente, os situados ao norte da capital, no eixo Porto Alegre-São Leopoldo, que apresentavam grande desenvolvimento conforme as análises da época. A Região Metropolitana de Porto Alegre foi instituída pela União no ano de 1973, mas os técnicos do município já estudavam e analisavam as relações da capital com os municípios vizinhos, pelo menos, desde os estudos para elaboração do plano diretor de 1959.

As áreas verdes, parques e praças, com a função de recreação, também estavam em pauta na busca pela qualidade da vida urbana e frente aos “[...] problemas surgidos em uma sociedade que cresce e se diversifica” (PMPA, 1964, p. 46) e enfrenta um “involuntário enclausuramento”. As áreas principais, até aquele momento, eram a Várzea da Redenção e o Parque Saint Hilaire. Algumas das ações aplicadas pelo plano condicionavam à criação de jardins privativos, como os afastamentos das dividas exigidos para as edificações no interior dos lotes, a possibilidade de fazer o térreo em pilotis, a obtenção de áreas por meio de doações dos loteadores, para criar uma rede de espaços verdes, e o Parque Praia de Belas. Os tratamentos estabelecidos pelo plano retomavam claramente os princípios da Carta de Atenas, indicados por Le Corbusier (1993) – na versão que publicou em 1943 em decorrência do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) – como pensar a inserção da cidade na região e suas funções internas de trabalhar, recrear, habitar e circular, da escala macro à micro.

O reloteamento da Ilhota<sup>7</sup>, local em situações precárias, deveria ter iniciado em 1940, junto com as obras de retificação do Arroio Dilúvio e a construção da avenida ao longo dele, mas faltara verba. O local apenas fora decretado de utilidade pública, o que intensificou os problemas. O reloteamento foi mantido no plano e acrescentou-se a avenida radial do Cascatinha, para atravessar a área e ampliar o acesso aos bairros Glória e Teresópolis. A proposta do plano incluía maior reserva de áreas verdes para o público, uma escola primária, um mercado regional e blocos de apartamentos de custo reduzido para parte da população a ser relocada da Ilhota. As obras foram impulsionadas pelos recursos do Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor em 1962 (PMPA, 1964), criado em 1961 (PMPA, Lei 2.321/1961), cujos recursos seriam movimentados em conjunto pelo Prefeito, Secretário Municipal da Fazenda, SMOV e Presidente do Conselho do Plano Diretor.

O projeto do Bairro Praia de Belas, em área a ser criada por meio de um grande aterro na praia junto ao bairro Menino Deus, teve algumas obras executadas, como o prolongamento da Av. Borges de Medeiros, e as ligações desta com a Av. Beira Rio. Os objetivos do projeto eram melhorar o acesso à Zona Sul da cidade, vender parte dos lotes criados para cobrir os gastos com as obras do plano e ocupar os demais com repartições públicas. Entretanto, com a criação do fundo para a execução do plano diretor e a oferta do Departamento Nacional de Obras e Saneamento de executar o restante do aterro sem ônus à prefeitura, o projeto foi alterado. A área aterrada diminuiu, loteou-se apenas a parte entre a Av. Aureliano Figueiredo Pinto e a Av. Ipiranga e a parte restante foi destinada ao Parque Marinha do Brasil, criado em 1980, e à Universidade do Rio Grande do Sul, em troca da área ocupada no polígono universitário, necessário à continuidade da abertura da avenida perimetral.

O plano abordou as questões físicas da cidade quanto a sua construção e transformação, como recuos, uso, altura, número de pavimentos e índice de ocupação, bem como instrumentos necessários à implantação do plano, como licença de construção, embargo de obras, demolição de edificações, alargamentos de vias, desapropriação e reloteamento mediante cadastro das características das propriedades (dimensões do lote, proprietário, delimitações e avaliação do imóvel e outras informações necessárias). A cidade foi dividida em zonas com características específicas que diferenciavam uma zona das outras, como índice de aproveitamento, taxa de ocupação, altura e atividades básicas que definiam a predominância de um uso sobre os demais, como comercial, residencial e industrial. A fim de facilitar a implantação de equipamentos urbanos – como escola, biblioteca, hotel, hospital, órgãos públicos e as demais entidades de caráter cultural, religiosos, social ou esportivo –, a edificação poderia atingir os índices maiores fixados na zona em que fosse implantando, desde que a zona fosse residencial ou comercial.

O Plano Diretor de 1959 apresentou um conjunto de obras públicas, como as viárias e de edificações, para cumprir com seus objetivos, ou seja, conduziu de forma mais precisa, articulada e segura a etapa de implantação, o que veio a ser reforçado com a criação do fundo especial para a execução das obras e a participação do já existente conselho do plano.

---

<sup>7</sup> Núcleo residencial de baixa renda, com área de 22 ha, às margens do antigo curso do Arroio Dilúvio e união deste com o Arroio Cascatinha, que fazia uma grande volta e, nas épocas de cheia, o local tornava-se uma ilha por ser muito baixo. Essa situação, somadas a outras, resultantes de uma ocupação desordenada, como ruas extensas, estreitas e de traçado sinuoso, conferiam condições sanitárias precárias ao local.

Ainda é importante destacar a relação estabelecida entre a qualidade do espaço público e do privado, em que uma estava vinculada à outra, sem um tratamento isolado e desarticulado da cidade, e o início de uma integração setorial e da sistematização de dados.

Na versão do plano publicada no ano de 1975, é possível notar marcas características e mais acentuadas do planejamento integrado e das ideias que marcaram os anos 1960. A década de 1960 foi de grande discussão sobre os temas que possibilitaram a criação de um campo do conhecimento até então inexistente, com formulações teóricas e análises empíricas que geraram um repositório de pesquisas que serve de apoio até a atualidade, tanto pelo conteúdo como pela metodologia empregada, analisa Souza (2017).

O prefácio da publicação (PMPA, 1975) reforçou a importância do plano diretor para promover o desenvolvimento: a publicação “[...] inclui toda a documentação que atualiza as normas previstas para o desenvolvimento da cidade” e anuncia que “ela como os leitores desta publicação, só deseja o progresso e o bem estar de todos os que vivem nesta Cidade Sorriso [...]” (PMPA, 1975, p. 1). Junto foi divulgada a demanda por políticas sociais voltadas, entre outras necessidades, à saúde pública e ao ensino, e às quatro funções da cidade – trabalhar, circular, habitar e recrear para orientar o desenvolvimento urbano: “os arraias cresceram, tornaram-se bairros. Os bairros cresceram e se ligaram. A circulação se tornou complexa, a habitação difícil e a isto se somou o problema da escola, da saúde pública, da recreação e dos outros tantos equipamentos urbanos” (PMPA, 1975, p. 1).

Diante da complexidade apresentada pelo espaço urbano, cada vez mais acentuada, e das demandas crescentes, era preciso um novo método para atingir o *desenvolvimento urbano*. Dessa forma, a publicação apresenta a seguinte comparação entre o Plano Urbanístico de 1914, chamado de Plano de Melhoramentos, e o Plano Diretor de 1959:

“o Plano de Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre, de Moreira Maciel, foi o primeiro que tratou globalmente do desenvolvimento urbano. Depois vieram outros, muitos outros. Mas foi em 1959 que, oficialmente e definitivamente, lhe foi dado o Plano Diretor. Traçados, zoneamento, leis e todo um conjunto de documentos desenhados e escritos para orientar o *desenvolvimento urbano*.” (PMPA, 1975, p. 1) (grifo nosso, nesse caso, desenvolvimento foi empregado no sentido de crescimento).

A elaboração do plano levou quatro anos e envolveu mais de 100 pessoas, entre elas dois urbanistas, quinze arquitetos, um contador, um advogado e outros funcionários como assessores. O estudo e a programação da cidade eram considerados atributos de uma determinada disciplina (categoria profissional), que falava em nome da sociedade. Portanto, essa categoria poderia impor à sociedade um determinado padrão espacial e proteger esse padrão contra as ações geradas no seio da própria sociedade, ou seja, um discurso de que o mundo deve ser comandado por cientistas, que se apoiam em dados e fatos da realidade e não em emoções ou paixões, que pensam melhor do que os outros, que sabem o que é bom para os outros, e os outros, que não sabem, que não entendem, não devem discutir, apenas aceitar (NYGAARD, 2005). De qualquer forma, cabe destacar a participação direta dos técnicos municipais na elaboração do plano.

Embora o planejamento urbanístico, físico-espacial, já se servisse da consultoria de geógrafos, sociólogos, economistas ou juristas, tratava-se apenas de consultas sobre um assunto tão abrangente quanto a cidade. À medida que se avançava no tempo, as consultas tornaram-se cada vez mais recorrentes e intensas, porém esses profissionais não tinham um envolvimento total e nem a responsabilidade sobre a proposta do plano. O profissional responsável era o arquiteto e/ou o engenheiro e não uma equipe multidisciplinar, como será no planejamento integrado, em que os diversos setores do conhecimento passarão a fazer parte do plano e a integrar os quadros técnicos. Não só consultores atuarão, mas também os elaboradores de políticas sociais – como as de educação, saúde, etc. – às quais o plano físico deveria se adequar.

Os anos 1960 traduziram uma vanguarda do que seria desenvolvido nos anos seguintes, contudo, algumas das ideias discutidas já podiam ser verificadas nos discursos do plano. Ao analisar os seminários de desenvolvimento urbano realizados no Rio Grande do Sul, Souza (2017) destaca a nova mentalidade que se formava em nível de Brasil sobre o planejamento e as continuidades e contradições na transição de modelos até então utilizados para um novo procedimento de encaminhar as soluções para os problemas das cidades, das regiões e do país. Embora o foco dos seminários fosse o Rio Grande do Sul, as abordagens podiam alcançar outras regiões em razão das discussões teórico-metodológicas, uma vez que eram transversais às fronteiras geográficas. Os trabalhos levantaram um retrato muito detalhado da época, suas preocupações e objetivos e estabeleceram os princípios que orientariam o planejamento urbano e regional nas décadas seguintes, as de 1970 e de 1980. Esse quadro alterou as referências teóricas, além de metodologias que implicavam maior controle sobre as variáveis e exigiram a readequação das instituições para que o planejamento integrado fosse implantado.

## A DÉCADA DE 1970 E A IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO

O município, no período de 1970 a 1980, foi regido por dois prefeitos indicados pelo regime militar, instaurado no ano de 1964, no Brasil, que durou 20 anos. O primeiro foi o engenheiro Telmo Thompson Flores (1969-1974), e o segundo, o economista Guilherme Socias Villela (1975-1983). Nas duas administrações, aconteceram grandes mudanças no município: a física-urbanística na primeira e, a partir da segunda, a estrutural do planejamento e do novo modo de pensar integrado.

A intensificação da dinâmica e das demandas urbanas frente aos debates sobre o planejamento integrado, ao longo dos anos 1960, começaram a refletir em mudanças estruturais municipais e estaduais. Diante de uma nova metodologia, era preciso rever e ampliar as atribuições do órgão responsável pelo planejamento municipal, que eram incompatíveis com a estrutura e atribuições da Divisão de Urbanismo. Em nível estadual, também era preciso criar uma instituição específica responsável pelo planejamento metropolitano e pela compatibilização desse com o dos municípios. A nova metodologia de planejamento também ampliava a área física de abrangência do plano, era preciso

contemplar e integrar as áreas urbana, rural e metropolitana que, junto com a interdisciplinariedade, permitiram “alcançar uma etapa superior à essência física dos Planos Diretores” (PMPA, 1980, p. 13).

O governo federal, no ano de 1973, criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza devido à necessidade de um planejamento que fossem além dos limites municipais em áreas conurbadas e pudesse integrar o planejamento de um município com o outro quando houvesse interações e relação de dependência acentuadas entre eles. No ano seguinte, o governo do estado do Rio Grande do Sul criou a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RS, Lei 6.748/1974).

Diante do crescimento acelerado da capital, aumento das atividades, da população e das demandas espaciais e sociais, conforme a exposição de motivos do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) (PMPA, 1980), o planejamento de Porto Alegre demandava uma estrutura administrativa mais complexa, maior e voltada a um planejamento contínuo e mais amplo com a capacidade de sistematizar uma grande quantidade de dados, necessidade já identificada pelos técnicos municipais durante a elaboração do plano de 1959. Ao mesmo tempo, também era preciso uma integração entre os diversos setores e níveis de planejamento: as especializações, divididas em secretarias; o urbano e o regional; o municipal, o estadual e o federal; o planejamento de Porto Alegre e de sua região metropolitana, bem como o de cada município integrante da região com os demais e com o plano metropolitano; os aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais. Ainda, para a execução desse método de planejamento integrado, que deveria abranger ações em curto, médio e longo prazo, era preciso fazer um planejamento econômico, captar e gerenciar os recursos.

A solução administrativa, em Porto Alegre, foi separar o planejamento das obras e projetos para criar uma nova secretaria, a Secretaria do Planejamento Municipal, no ano de 1975. A SPM recebeu as atribuições de planejamento da Divisão de Urbanismo da SMOV e as do Gabinete Municipal de Planejamento e Coordenação, criado em 1969, cujas atribuições constam nos itens I e IV da SPM:

“I. elaborar o Plano Geral do Governo Municipal, compatibilizado-o com as políticas nacional, estadual e metropolitana de desenvolvimento e coordenar a sua execução; II. desenvolver e elaborar, a nível estratégico, o planejamento e o controle do uso do solo do município, considerado seus aspectos sociais, econômicos, urbanísticos e ecológicos; III. promover a identificação de fontes de recursos e manter contato com organismos políticos e privados e com entidades financeiras nacionais, estrangeiras ou internacionais, com vistas a obtenção de ingressos adicionais para investimentos; IV. elaborar as propostas do orçamento anual e plurianual de investimentos da Administração Centralizada e promover a sua consolidação com às da Administração Indireta; V. Coordenar a execução da política organizacional do Executivo Municipal, objetivando sua

permanente modernização; VI. elaborar e manter atualizado o sistema de Cadastro Técnico e o Plano Diretor do Município; VII. exercer outras atividades que objetivem a harmonização da ação administrativa do Governo, em seus diferentes setores.” (PMPA, art. 2º, Lei 4.050/1975)

A SPM era composta, principalmente, pela Supervisão do Planejamento Urbano, a maior e com mais atribuições, e pela Supervisão do Planejamento e Programação. Era uma estrutura complexa que trabalhava com diversos setores para exercer o planejamento integrado e também prestar apoio direto ao Prefeito, conforme Figura 03. O sentido de integração empregado tinha uma abrangência ampla, pois ocorreria entre os diversos níveis de planejamento, que Ferrari (1979) separa em nacional, macroregional, estadual, microregional e municipal, e entre os setores de conhecimento especializados com análises e sínteses interdisciplinares, que permitiram a identificação e quantificação das relações de causa e efeito dos problemas urbanos para diagnosticá-los e então serem propostas medidas e soluções. Logo, a integração levaria à compatibilização de diretrizes e, na sequência, a ações mais concretas e seguras. Para que todas essas ideias fossem colocadas em prática e operassem de forma integrada, o planejamento teria que ser pensado como um sistema que operasse em uma grande estrutura, que seriam as instituições de planejamento estabelecidas em diversos níveis de governo. O sistema de planejamento promoveria as diversas atividades e articulações necessárias, como o acompanhamento constante da cidade que possibilitaria estudos e adequações permanentes do plano, de modo que, como exposto no PDDU, ele seria mais do que um plano, se tornaria um sistema permanente do planejamento (PMPA, 1980).

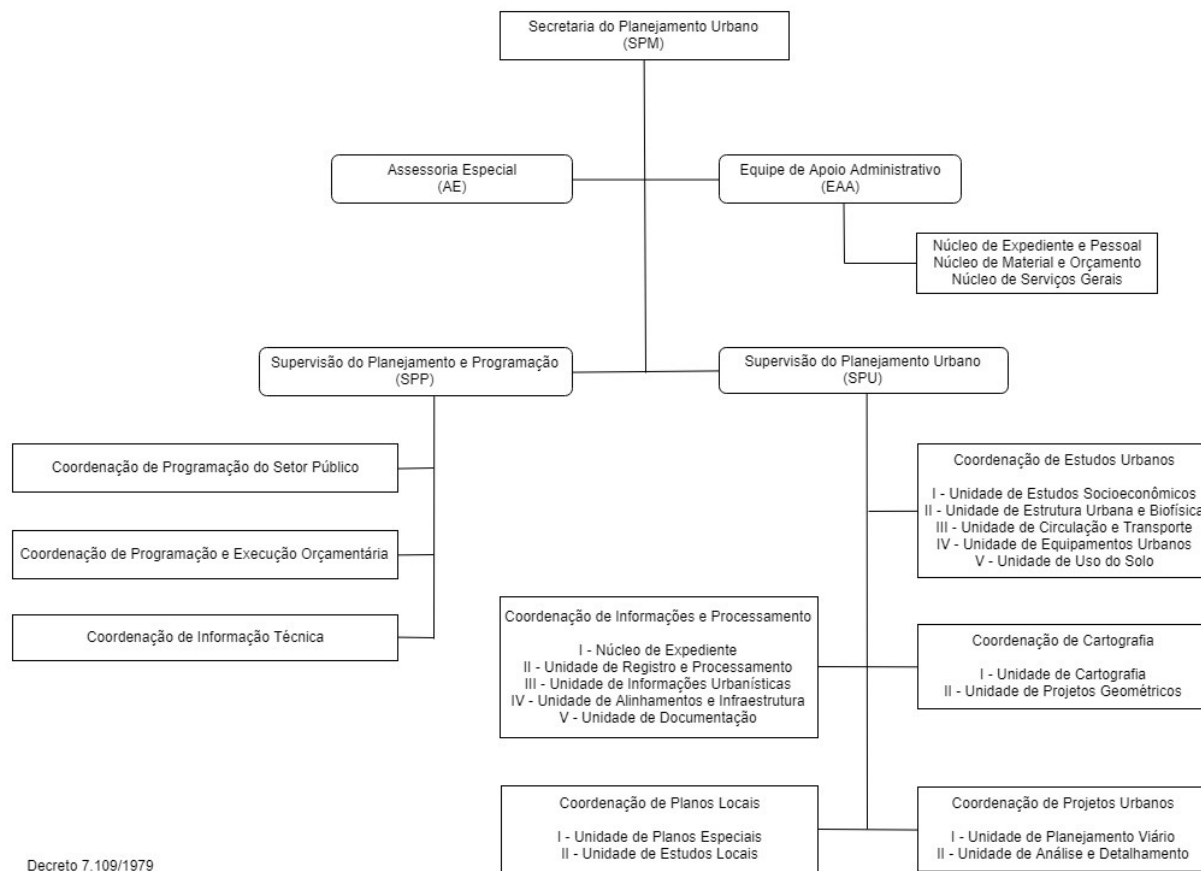


Figura 03: estrutura da Secretaria Municipal do Planejamento elaborada pelos autores com base na Lei Municipal 7.109/1979 de Porto Alegre.

O PDDU, elaborado ao longo da década de 1970, pode ser considerado a consolidação e aplicação das ideias da década de 1960. Para a elaboração do plano, foi criado o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) coordenado pela SPM e composto por técnicos da prefeitura municipal, por técnicos do estado e por professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com atuação em disciplinas relacionadas ao planejamento. Além dos técnicos, houve a participação das outras secretarias municipais e de entidades comunitárias e privadas. A metodologia aplicada foi uma avaliação setorizada do plano existente comparada à evolução da cidade. Após as pesquisas, cada setor apresentou um relatório, em dois seminários, para a elaboração das diretrizes e do plano (PMPA, 1980).

A revisão do Plano Diretor de 1959, que gerou o PDDU, recebeu recursos do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Portanto, o programa de reavaliação deveria estar de acordo com as normas requeridas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), ainda moldadas dentro das ideias e procedimentos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), extinto em 1974. O Serfhau exigia um tratamento técnico-científico dos planos, com a realização de diagnósticos setorizados e a busca de compatibilização entre os setores econômico, social, físico e institucional e a implantação de um processo permanente de planejamento (NYGAARD, 2005).

A proposta da central de dados vinculados ao cadastro técnico municipal possibilitaria ao corpo técnico interdisciplinar realizar estudos e pesquisas com informações da vida urbana constantemente atualizadas, de modo que a variedade de dados desejados, multiplicada pela potencialidade dos cruzamentos, serviria de importante fonte de análise para o planejamento e demais atividades municipais (PMPA, 1980). As ideias de sistema e de gerenciamento de dados para estudos e pesquisas iriam possibilitar e conferir ao plano e à secretaria um papel essencial na administração municipal de assessoria ao prefeito e às demais secretarias. Entretanto, a implantação não foi completa e não conseguiu atingir seus objetivos.

A atividade deixou de ser a de um planejamento local e parcial voltado para as obras e passou a ser de um planejamento global para o desenvolvimento municipal, o que refletiu no nome da SPM, sua estrutura e atribuições. O mesmo verifica-se na redação do plano sobre os instrumentos necessários para atender às demandas sociais que

“[...] devem estar contidos em um Plano Diretor de Desenvolvimento, que não deve ser apenas um projeto urbanístico, mas, isto sim, uma proposta de cidade onde os aspectos básicos determinantes da vida urbana estejam integrados. Pressupõe-se, desta forma, que a análise e a síntese da problemática urbana sejam feitas com caráter interdisciplinar, pela integração de conhecimentos especializados, que representem as principais áreas definidoras do processo de desenvolvimento da cidade. A difícil, mas necessária, integração dos conhecimentos setoriais e das proposições das áreas especializadas orientará as diretrizes para o Plano Diretor de Desenvolvimento, compatibilizadas entre si, propiciando dessa forma ações mais concretas e seguras porque integradas.” (PMPA, 1980, p. 13)

Na exposição de motivos do PDDU (PMPA, 1980), constava que um plano diretor de desenvolvimento não deveria ser apenas um projeto urbanístico, o que marcava um novo modo de pensar e atuar diferente do planejamento urbanístico, mas deveria ser uma proposta de cidade onde os aspectos básicos determinantes da vida urbana estivessem integrados. Esses podem ser relacionados aos 12 setores<sup>8</sup> que foram definidos para a elaboração do plano e que foram retomados nos objetivos gerais do desenvolvimento urbano municipal, na lei do PDDU (PMPA, Lei 43/1979):

“I. ordenação do crescimento urbano do município, em seus aspectos físico, econômico, social, cultural e administrativo; II. pleno aproveitamento dos recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários do município; III. atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às funções de habitação, trabalho, lazer e cultura, circulação e saúde, abastecimento e convívio com a natureza; V. integração da ação governamental municipal com a dos órgãos e entidades federais, estaduais e

---

<sup>8</sup> Os setores eram de diretrizes metropolitanas e locais; infraestrutura urbana; economia e função da cidade; sociologia; geografia e evolução urbana; ambiente natural e biofísico; lazer, cultura e paisagem urbana; circulação urbana; estrutura urbana e uso do solo; habitação; legislação urbana; sistematização de dados e do planejamento.



metropolitanas, e, ainda, com a iniciativa particular; VI. participação comunitária no processo de planejamento; VII. Ordenação do uso e ocupação do solo, em consonância com a função social da propriedade urbana.”

Frente à inovação que o plano pretendia implantar, como também a participação da comunidade, ele recebeu a importância de ser chamado de primeiro<sup>9</sup>.

“[...] O 1º Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (PDDU) apresenta, como inovação, uma maior participação da comunidade no redimensionamento da cidade, permitindo que se alimente a esperança de um crescimento ordenado, apoiado também na vivência do cotidiano. Pelo que se tem notícia, é esta uma forma totalmente nova de valer-se da opinião de pessoas não especializadas na tarefa de “repensar” a utilização do espaço urbano – pelo menos no Brasil. Espera-se, com isso, ganhe funcionalidade e cresça de importância o conforto das pessoas. [...] buscase, assim, redimensionar a estrutura urbana, ensejando que o homem aqui viva de sorte a desenvolver ao máximo suas potencialidades físicas, econômicas, políticas e sociais. Em suas linhas gerais, o 1º PDDU representa um esforço pela preservação da saúde social de Porto Alegre [...]” (PMPA, 1980, p. 5)

Diante do crescimento da cidade e das demandas, a divisão dos bairros não era mais uma unidade compatível com o planejamento, era preciso uma nova divisão. Os bairros foram agrupados para criar unidades territoriais de planejamento (UTP) e cada uma foi classificada conforme a atividade predominante (residencial, comércio, serviço, etc.). A divisão possibilitou a previsão e o controle dos serviços básicos para a vida cotidiana, bem como o controle do adensamento, ou seja, planejar a oferta e a demanda dos serviços básicos urbanos de forma contínua por meio de um sistema de armazenamento e análise de dados. Desse modo, “[...] o sistema implantado propiciará, a qualquer momento, indicação de prioridades para a ação administrativa. Qualquer programa de governo poderá ser imediatamente fundamentado mediante a seleção por computador, dos setores urbanos mais carentes [...]” (PMPA, 1980, p. 65).

A área urbana foi dividida em Área Urbana de Ocupação Intensiva (AUOI) e de Ocupação Extensiva (AUOE). A AUOI era prioritária para urbanização e estava dividida em unidades territoriais definidas conforme a predominância de uso do solo (residencial, comercial e serviço, industrial, áreas de lazer e cultura e áreas de circulação) que tiveram densidades definidas conforme os equipamentos constantes para servir a população. Cada UTP recebeu um programa de necessidades e uma proposta específica de forma a contemplar os setores/áreas de especialização analisados para a elaboração do plano, como infraestrutura, função, equipamentos, tráfego, imagem urbanística. A AUOE era para a urbanização rarefeita, a fim de promover a conservação do patrimônio ambiental.

---

<sup>9</sup> Ainda, quando houve a sua revisão, em 1999, no momento da publicação, passou de 2ºPDDU para Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

Os índices de aproveitamento foram reduzidos ainda mais, com a finalidade de limitar a concentração da população no espaço urbano e compatibilizá-las com a disponibilidade de equipamentos comunitários e de infraestrutura e também foi acrescido um limite de número de dormitórios. Devido à alteração, foram criadas isenções de certas partes das edificações que não computariam no índice, como áreas de uso comum, sacadas e terraços por não gerarem uma densidade permanente. Cada unidade territorial recebeu um índice de aproveitamento que, devido à implantação de usos não residenciais, sem caráter de permanência e sem gerar demanda por equipamentos, como vias, escolas e parques, possibilitou a criação da reserva de índice. Os índices da reserva poderiam ser negociados pelo município para aplicação dentro da mesma unidade a fim de minimizar os encargos decorrentes da implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos. O instrumento é muito semelhante aos chamados de solo criado, transferência de potencial construtivo ou transferência do direito de construir na atualidade. Outro instrumento trazido pelo plano foi o Imposto Territorial Urbano Progressivo, semelhante ao IPTU Progressivo no Tempo.

As leis de loteamentos e de conjuntos residenciais foram integradas ao plano diretor e seus conteúdos ficaram vinculados aos regramentos do plano, inclusive no que se referia aos índices. O capítulo sobre o parcelamento do solo possibilitou maior controle sobre o crescimento da cidade por meio dos loteamentos. Na época, 21 de junho de 1979, data da promulgação da lei do plano, ainda não havia sido instituída a Lei Federal 6766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Aos loteamentos irregulares e núcleos de sub-habitação existentes, foram propostos dispositivos que possibilitavam ao poder público enquadrá-los em padrões compatíveis com as realidades constatadas para solucionar os problemas sociais, semelhante ao procedimento de regularização fundiária atualmente. Os índices urbanísticos, instrumento de controle da relação entre os equipamentos e as densidades de população, passaram a ser considerados também nos acréscimos à área urbana. Anteriormente, as glebas com frente para logradouros legalmente abertos, utilizadas para conjuntos de residências, ficavam dispensadas do parcelamento. A alteração dos regramentos visou às previsões de espaços para atender às necessidades geradas pelas populações adventícias nestas áreas, para impedir que novas carências constituíssem ônus para o município.

O plano, por meio do seu conselho, abriu a possibilidade da participação de representantes da comunidade, que seriam solicitados a se manifestar sobre assuntos como loteamentos e instalação de equipamentos urbanos em locais que os atingissem. O envolvimento da comunidade no sistema de planejamento da cidade, segundo análise do plano, introduzia variáveis locais de difícil percepção exterior, que fluíam da sensibilidade da população envolvida e permitiria sentir os efeitos das proposições dele decorrentes. A participação ampliava a legitimação do processo na medida em que o plano passava a considerar, além dos objetivos globais de harmonia de crescimento do município, também os interesses peculiares ao ambiente e ao bem-estar comunitários no âmbito local.

A metodologia do planejamento integrado, aplicada em Porto Alegre, a partir do Projeto de Lei Federal 775/1983, que disporia sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e daria outras providências, passaria a ser obrigatória em todo o território nacional. A proposta estabelecia os objetivos e as diretrizes para o

desenvolvimento urbano, bem como a indicação de instrumentos que poderiam ser empregados para isso. Diversas câmaras municipais, prefeituras, entidades e professores relacionados ao planejamento foram convidados a se manifestarem sobre o projeto de lei. Cabe destacar o documento elaborado pela Prefeitura de Porto Alegre, que estabeleceu uma comparação do projeto de lei com a lei do PDDU e concluiu que, aos municípios familiarizados com o planejamento, como o caso de Porto Alegre,

“[...] o projeto de lei não traz novidades de maior monta, visto que através do aproveitamento de legislação esparsa, do preenchimento de alguns espaços e do exercício criativo, grande parte dos conteúdos do projeto de lei encontram-se na Lei Complementar 43/79, do 1ºPDDU. Este fato antes de significar qualquer juízo quanto ao alcance do projeto de lei, ao contrário, significa a evidência de sua necessidade e oportunidade de seu aparecimento. É verdade que para os municípios que ainda não usufruíram das vantagens do desenvolvimento urbano planejamento, a nova lei tem seu valor muitas vezes redobrado, porque contém a base dos principais instrumentos utilizados nos planos de desenvolvimento urbano, acrescidos ainda de novos instrumentos que procuram viabilizar a ação dos municípios com menor ônus [...].”

Todavia, o projeto de lei federal não virou lei. Parte do texto, com diversas abstrações e alterações, somente foi retomado e instituído como lei 18 anos depois, pelo Estatuto da Cidade (EC, 2001), e outra parte veio 32 anos depois, com Estatuto da Metrópole (EM, 2015). A intenção era que o planejamento integrado fosse assegurado por uma lei federal própria. Como isto não ocorrera, houve a tentativa de inserir uma proposta semelhante no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, o que também não ocorreu. Diante disso, começam a surgir problemas maiores no processo de planejamento.

A década de 1970, em Porto Alegre, foi marcada pela reestruturação do planejamento e por um plano voltado mais à definição de processo de planejamento do que a obras, como fora o Plano Diretor de 1959. As grandes obras realizadas sob o PDDU foram, em grande parte, as propostas pelo plano de 1959, como a construção de viadutos, abertura de vias e ocupação de novas áreas que transformaram a cidade. Enquanto o planejamento ficava a cargo da SPM, as obras ficavam com a SMOV. O plano de 1959 indicou diversas obras que foram projetadas pelo município e implantadas aos poucos dentro de um planejamento de curto à longo prazo que acabou por integrar, ou dar continuidade, aos projetos propostos em planos anteriores. A metodologia de planejamento mudara, mas as obras propostas no cronograma a ser seguido de execução continuaram sendo as do plano anterior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento global, proposto pelo planejamento integrado, levou a um plano mais abrangente, o que não significava menos profundo, com preocupações metodológicas e definições de variáveis para estabelecer e aplicar diretrizes para o desenvolvimento multissetorial e para o processo de planejamento. No processo de planejamento, o levantamento de dados e o diagnóstico para gerenciamento e implantação do plano passaram a ocupar um lugar de destaque e a serem defendidos como atividades que deveriam ser constantes, a fim de darem respaldo ao planejamento e ao próprio plano, bem como às propostas políticas a serem criadas ao longo do processo.

Por outro lado, o plano passou a apresentar menos definições de projetos, se comparado ao plano anterior, uma vez que essa questão seria tratada ao longo do processo de planejamento, que deveria ser contínuo e trabalharia com propostas de curto, médio e longo prazo. O plano tornou-se mais abstrato, setorizado e integrado, mais orientador do que definidor. O planejamento passou a ser uma atividade contínua e constante, cujo plano, como produto do planejamento, deveria ser reavaliado de tempos em tempos e ser verificada a integração de todos os setores e dos profissionais relacionados à atividade. À medida que as propostas do plano fossem detalhadas, os projetos específicos seriam necessários e então um novo passo seria dado, realizado pela própria instituição ou terceirizado.

No caso de Porto Alegre, dada às dificuldades de implantação do planejamento integrado, sua metodologia não chegou a atingir o objetivo esperado. Como o Plano Diretor de 1959 indicava diversos projetos urbanísticos, diferente do PDDU de 1979, muitas obras do plano anterior foram executadas ao longo do planejamento integrado. Foram as grandes obras do planejamento urbanístico que transformaram a capital, pensadas ainda para atingir o progresso. O plano de 1959 pensou as obras dentro de um planejamento central racionalista e de uma visão de plano geral, acabado e completo, que acabou por mostrar-se útil frente à ausência de propostas de obras na década de 1970. Contudo, já em momento posterior, com as grandes obras para a Copa do Mundo de 2014, elas mostraram-se cada vez mais pontuais, específicas e descoladas do plano e do planejamento, inclusive, tramitaram em uma estrutura paralela a do planejamento.

A transição do planejamento urbanístico ao planejamento integrado trouxe transformações no plano físico e na estrutura do plano diretor e da administração municipal. A alteração não significa um retrocesso, uma vez que ela possibilitou aprofundar a análise do território sob diversos setores. Entretanto, é preciso questionar se foi nessa transição que os projetos urbanísticos começaram a perder sua articulação com os planos e com o planejamento urbano e também se, devido a isso, os municípios deixaram de se envolver com esses projetos, que passaram a ser terceirizados de forma deliberada e com falta de controle, o que fica evidente no presente.

A discussão das ideias do planejamento integrado ocorreu na década de 1960 e a sua implantação, em Porto Alegre, na década de 1970. Chama atenção que, nessa década, a perspectiva que conduzia as ações eram as propostas do plano de 1959. Os problemas do

espaço ainda eram tratados com as soluções do planejamento urbanístico que representava o passado, enquanto o planejamento integrado, tão presente, só poderia ser pensado como propostas de futuro. Contudo, parece que o futuro ainda não chegou e fica, cada vez, mais distante.

A metodologia do planejamento integrado demandou uma estrutura administrativa mais complexa para a operação do sistema de planejamento proposto, cujo marco, em Porto Alegre, foi a criação da Secretaria do Planejamento Municipal. Entretanto, a administração não conseguiu completar a transição, como verificou-se em relação às obras e, ao longo do tempo, a secretaria perdeu forças e deixou de lado qualquer princípio de planejamento. No ano de 2012, a SPM foi descontinuada e transformada em Secretaria Municipal de Urbanismo, com atribuições mais reduzidas do que tivera a Divisão de Urbanismo do passado, ou seja, recebeu atribuições mais executivas do que de planejamento. Em 2017, a secretaria foi extinta e o corpo técnico dividido entre as secretarias de Desenvolvimento Econômico e a de Meio Ambiente e Sustentabilidade. A METROPLAN, no ano de 2016, iniciou processo de extinção, embora, antes disso, já estivesse mais voltada para atividades de fiscalização e execução do que de planejamento.

A década de 1970 foi o momento em que as administrações tentaram colocar em prática as ideias do planejamento integrado multissetorial e o processo de planejamento, bem como criaram as instituições para operar esse planejamento. Passadas quase quatro décadas, é o momento de analisar como foi a passagem do planejamento urbanístico para o planejamento integrado, se ela conseguiu completar-se e se o planejamento teve continuidade. No caso de Porto Alegre e do estado do Rio Grande do Sul, a transição não foi completa e suas estruturas deixaram de existir.

## REFERÊNCIAS

FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. *Planning in the Porto Alegre metropolitan area: a case study*. Syracuse University, 1972. Tese (Doutorado).

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. São Paulo: Hucitec, 1993.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PEREIRA, Rubens M. *Desenvolvimento urbano no Brasil: bases para a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um Sistema Nacional para o Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado*. Banco Nacional de Habitação, 1966 [mimeo].

PMPA. PORTO ALEGRE. *Lei 1413/1955*, 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 10/01/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 2.321/1961*, de 21 de dezembro de 1961. Institui o Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor de Porto Alegre. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1961/233/2321/lei-ordinaria-n-2321-1961-institui-o-fundo-especial-para-a-execucao-do-plano-diretor-de-porto-alegre?q=2321>>. Acesso em 10/01/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.050/1975*, 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/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1975/405/4050/lei-ordinaria-n-4050-1975-cria-a-secretaria-do-planejamento-municipal-extingue-o-gaplam-e-da-outras-providencias?q=4050>>. Acesso em 10/01/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 43/1979*, 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.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1964.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1975. 3. ed.

\_\_\_\_\_. *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, 1980.

RS. Rio Grande do Sul. *Decreto 18.638/1967*, de 05 de dezembro 1967. Cria Grupo de Coordenação na Secretaria das Obras Públicas. Disponível em <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=40887&hTexto=&Hid\\_IDNorma=40887](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=40887&hTexto=&Hid_IDNorma=40887)>. Acesso em 10/01/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.748/1974*, 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/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid\\_IDNorma=34736](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid_IDNorma=34736)>. Acesso em 10/01/2018.

SOUZA, Celia Ferraz de. Ideias em circulação sobre o planejamento urbano integrado no RS na década de 1960. In: *Ideias em circulação na construção das cidades*. Porto Alegre: Marcavizual / PROPUR / PROPAR, 2014. p. 207-238.

\_\_\_\_\_. *Os anos 1960 e as instituições do planejamento no Rio Grande do Sul*. 2017 [mimeo].

SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de. 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.