UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – ESTRUTURAS AMBIENTAIS E URBANAS

MARIA SOARES DE ALMEIDA

TRANSFORMAÇÕES URBANAS

ATOS, NORMAS, DECRETOS, LEIS NA ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE

PORTO ALEGRE 1937 / 1961

TESE DE DOUTORAMENTO APRESENTADA À FACULDADE DE ARQUITETURA E
URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ORIENTADORA
PROF. DRA. MARIA RUTH AMARAL DE SAMPAIO

SÃO PAULO, 2004

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA:

E-MAIL: msa@portoweb.com.br

A447t Almeida, Maria Soares de
Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na
administração da cidade – Porto Alegre 1937-1961 / Maria
Soares de Almeida .— São Paulo: s.n., 2004.
301 p : il.

Tese (Doutorado) – FAUUSP.
Orientadora: Profa. Dra. Maria Ruth Amaral de Sampaio
1.Legislação urbana - Porto Alegre - Teses 2.Urbanismo -
Porto Alegre - Teses 3.Modernidade - Porto Alegre - Teses
I.Título

CDU 711.4(094.5)(816.51)

*Ao arquiteto Alberto Parussini,
meu companheiro de todas as horas*

A conclusão de um trabalho acadêmico é muito mais que o término de um desafio a que nos propusemos em um determinado momento. Envolve sentimentos diversos que dizem respeito à satisfação pela tarefa cumprida, ainda que, permaneça a ansiosa sensação dos muitos outros caminhos não percorridos. Mas, especialmente, fica aqui a certeza de que este não foi somente um trabalho individual, ainda que de inteira responsabilidade do autor. Sua elaboração somente foi possível graças a um fundamental trabalho coletivo. A todos os participantes desta tarefa cabe um especial agradecimento.

À professora doutora Maria Ruth Amaral de Sampaio, por ter aceitado a tarefa de orientar este trabalho, tendo sempre manifestado integral apoio, permanente incentivo e lúcido posicionamento nas várias discussões e debates desenvolvidos ao longo de sua elaboração, desde a primeira hora da formulação da proposta até o seu término. Esse agradecimento envolve um sentimento profundo de amizade e admiração pela sua capacidade intelectual e conduta ética.

Ao professor Celso Monteiro Lamparelli e a professora Maria Cristina Leme que, com sua participação e posicionamento crítico na Banca do Exame de Qualificação suscitaram reflexões tanto teóricas como metodológicas que contribuíram decisivamente para o aperfeiçoamento deste trabalho. Ao professor Celso Lamparelli cabe ainda agradecer as oportunas reflexões teóricas e metodológicas propiciadas pela participação na disciplina sob sua coordenação – *“Metodologia de pesquisa aplicada à arquitetura e ao urbanismo”*. A professora Maria Cristina, do mesmo modo, estende-se os agradecimentos por ter com competência coordenado a rede de pesquisa que reuniu pesquisadores de oito cidades brasileiras, entre os quais me incluo. Este trabalho é em parte resultado do interesse despertado pela temática da formação do urbanismo no Brasil e do reconhecimento do grande número de fontes documentais disponíveis que permitiram desvendar uma das faces da evolução do urbanismo em Porto Alegre e avançar nas reflexões sobre sua formação.

Ao professor Paulo Bruna pela possibilidade de discussão sobre os rumos do urbanismo moderno, dentro de uma visão inovadora e atual desenvolvida pela disciplina *“História social da arquitetura e do urbanismo modernos”*. À professora Sandra Jatthy Pesavento que na disciplina *“Teoria e Metodologia II”* do curso de pós-graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul abriu os cami-

nhos para o desenvolvimento metodológico da pesquisa, permitido refletir sobre os modos de pensar as articulações entre o discurso e as práticas e o mundo social em que se desenvolvem os fatos analisados.

Aos meus caros arquitetos e engenheiros entrevistados que, com seus conhecimentos e memória dos tempos passados deram testemunho fundamental a elucidação dos acontecimentos avaliados, servindo de elo de ligação entre o passado e o presente, esclarecendo fatos, interpretando documentos, contribuindo de maneira definitiva para o desenvolvimento deste trabalho. Meu especial agradecimento aos arquitetos Carlos Maximiliano Fayet, Demétrio Ribeiro (in memóriam), Moacyr Moojem Marques, Ramiro Caetano Miceli e ao meu caro amigo engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre, que com sua lucidez e invejável memória trouxe a luz muitos fatos de que foi protagonista e que não fazem parte de nenhum documento escrito.

A minha amiga e companheira nessa trajetória, professora Célia Ferraz de Sousa que desde o primeiro momento foi parceira de todas as horas neste longo caminho de quatro anos, onde o tema principal e recorrente das discussões versaram sobre os rumos e evolução do urbanismo em Porto Alegre. E a seu pai e grande amigo Newton Ferraz que com seu acolhimento, cumplicidade e apoio tornou amena as várias passagens por essa cidade de São Paulo.

À minha casa, o Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a todos os meus companheiros de trabalho, especialmente ao meu chefe, professor Décio Rigatti, que permitiram a minha dedicação exclusiva à elaboração deste trabalho, viabilizando sua conclusão nos prazos previstos. E ao meu amigo, professor Oberon da Silva Mello pela disponibilidade de discussão metodológica do estudo de caso. A Taís Scherer, futura arquiteta que, com seu interesse pela pesquisa acadêmica, foi responsável por desbravar as fontes documentais disponíveis nos arquivos do município, organizar o banco de imagens e participar da pesquisa de campo e pela criação da capa deste trabalho..

À minha cara revisora Jó Saldanha que, com a competente leitura deste texto, corrigiu os erros, sugeriu novas ordenações, contribuindo definitivamente para tornar mais clara a expressão das idéias nele contidas.

A minha filha e demais familiares, pela generosidade e compreensão nas ausências necessárias. Por fim, gostaria de agradecer ao meu companheiro e amigo indispensável, meu marido, arquiteto Alberto Parussini, a quem dedico este trabalho, pelo companheirismo constante, incentivo e apoio incondicional a elaboração desta árdua tarefa a que me prepus dar conta a quatro anos atrás, não só como força moral, mas como contribuição fundamental nas interpretações das leis, sugestões de encaminhamentos e disposição ao debate das conclusões deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho enfoca a cidade de Porto Alegre no período de 1937 a 1961, reconstruindo no tempo a produção das idéias e práticas do urbanismo desenvolvidos no âmbito das administrações municipais da cidade. O ponto central é a produção do conjunto de dispositivos legais que vão sendo produzidos como instrumentos de ordenação e controle da produção do espaço urbano, público e privado. Mostra-se como esses instrumentos vão sendo idealizados relacionados às idéias difundidas nos meios técnicos e políticos locais a cada tempo. Procura-se identificar a origem dessas idéias sobre a cidade e o urbanismo a partir do discurso e das práticas adotadas pelos especialistas e pelos dirigentes a cada período. Privilegia-se a avaliação daqueles instrumentos que vão determinar o controle da altura das edificações e, portanto vão influir no processo de verticalização da cidade. As avaliações são procedidas dentro de um campo contextualizado, identificando-se a cidade especialmente, no âmbito político-administrativo, meio no qual vai sendo produzido o instrumental jurídico analisado.

ABSTRACT

This work investigates the city of Porto Alegre in the period from 1937 to 1961, rebuilding in the time the production of the ideas and practices of the urbanization development in the extent municipal administrations of the city. The central focus is the production of the group of legal devices that were edited as instruments of public policies of ordination and control of the urban space. The analysis is driven through the evaluation of those instruments on the political and administrative context. It show, at the same time, as those regulations were being formulated relating to city concept and its current urbanization process proposed by the technical body and local political forces, considering to identify their origins and diffusing forms. The main concern are the instruments that established control devices about the height of construction and its influence and relation to the production of the building typologies that characterized the verticalization process of the city in each period of analysis.

NÚMERO

LEGENDA E FONTE

PG

INTRODUÇÃO

01	Porto Alegre: vista geral da área central, início da década de 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. (Com a colaboração técnica de Edvaldo Pereira Paiva). <i>Um Plano de Urbanização</i> . Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, 1943, fig. 6.	26
02	Planta da cidade de Porto Alegre, 1906. Fonte: <i>Porto Alegre, biografia de uma cidade</i> . Organização: Álvaro Couto, Morency de Couto e Silva e Léo Jerônimo Schidrowitz. Porto Alegre: Tipografia do Centro, (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), p. 147.	31
03	Porto Alegre – área ocupada, década de 1930, 1950, 1970. Fonte: <i>Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano</i> . Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal, edição da Prefeitura Municipal, 1979.	38
04	Região Metropolitana de Porto Alegre, 1972. Fonte: <i>Plano de Desenvolvimento Metropolitano</i> . Porto Alegre: relatório interno, 1973, s/p.	39

CAPÍTULO I – A CIDADE AUTORITÁRIA: 1937 – 1943

05	Prefeito José Loureiro da Silva, 1939. Fonte: De Grandi, Celito. <i>Loureiro da Silva – o Charrua</i> . Porto Alegre: Literalis, 2002, p. 45.	53
06	Organograma da Administração Geral, prefeito Alberto Bins, 1937. Fonte: Mongeló, Juçara Zdonek. <i>Evolução administrativa de Porto Alegre – 1937/1985</i> . Porto Alegre: relatório de pesquisa não publicado. (Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho), 1997.	54
07	Organograma da administração, prefeito José Loureiro da Silva, 1939. Fonte: <i>Porto Alegre, biografia de uma cidade</i> (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), <i>op. cit.</i> , p. 336.	57
08	Esquema de um Plano Diretor. Proposta metodológica, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , s/p.	61

09	Porto Alegre, área ocupada, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , 1943, fig. 193.	64
10	Vista geral da área central de Porto Alegre, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , 1943, fig. 26.	65
11	Primeira reunião do Conselho do Plano Diretor presidida pelo prefeito José Loureiro da Silva, realizada nas dependências da Prefeitura Municipal, 1939. Fonte: <i>Correio do Povo</i> . Porto Alegre: Cia. Jornalística Caldas Júnior, 4 de março de 1939, p. 72.	66
12	Administração Loureiro da Silva, programa de obras de curto prazo, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , 1943, fig. 95.	68
13	Prefeito Loureiro da Silva inaugurando obras em 1940. Fonte: De Grandi, Celito. <i>Loureiro da Silva – o Charrua</i> . Porto Alegre: Literalis, 2002, p. 135.	69
14	Praça da Alfândega e avenida Sepúlveda na enchente de 1941. Fonte: Fototeca Sioma Breitman.	72
15	Mercado Livre de Porto Alegre, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 72.	73
16	Plano Geral dos Melhoramentos, coordenado por João Moreira Maciel em 1914. Fonte: Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.	75
17	Loureiro da Silva à frente do Plano Diretor proposto por Arnaldo Gladosch. Fonte: De Grandi, Celito. <i>Loureiro da Silva – o Charrua</i> . Porto Alegre: Literalis, 2002, p. 43.	77
18	Urbanista Arnaldo Gladosch apresentando ao Conselho do Plano Diretor suas propostas, 1940. Fonte: Boletim Municipal (4) janeiro-abril, 1940.	78
19	Engenheiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria, 1940. Fonte: <i>Porto Alegre, biografia de uma cidade</i> . (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), <i>op. cit.</i> , p. 624.	79
20	Engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, 1956. Fonte: arquivo particular, Carlos Maximiliano Fayet.	79
21	Esquema teórico do Plano de avenidas, 1938. Fonte: Faria, LuizArthur Ubatuba de. <i>Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre</i> . Porto Alegre: (mimeo), 1938, p. 46.	81
22	Plano Diretor da cidade de Porto Alegre, anteprojeto, Arnaldo Gladosch, 1938. Fonte: Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.	84
23	Remembramento do quarteirão do edifício Sulacap. Comparativo mostrando a situação anterior e futura dos lotes, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , p. 56.	87

24	Vista da avenida Farrapos recém aberta, 1940. Fonte: Fototeca Sioma Breitman.	89
25	Arquiteto Maurício Cravotto em seu escritório em Montevideu, 1943. Fonte: Monografias ELARQA, <i>Mauricio Cravotto 1893 -1962</i> . Intendência Municipal de Montevideu. Montevideu: Editorial Dos Puntos, 1995, p. 62.	90
26	Avenida 3 de Novembro recém aberta, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro. 1943, <i>op. cit.</i> , figs. 103 e 104.	99
27	Avenida João Pessoa – monumento a Bento Gonçalves, 1943. Fonte: Silva, José Loureiro. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 113.	100
28	Moradia popular: conjunto de pequenas habitações ao longo de ruas estreitas, as chamadas <i>avenidas</i> . Fonte: Fototeca Sioma Breitman	102
29	Edifício Sulacap em projeto, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 92.	107
30	Avenida Independência – antigas edificações no alinhamento original, 2000. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2000.	110
31	Rua Conceição, recuo progressivo para as novas construções, 1943. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 110.	111

CAPÍTULO II – A CIDADE DEMOCRÁTICA: 1945-1961

32	Edifício União de Seguros. Início da avenida Borges de Medeiros. No primeiro plano, prédio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Década de 1950. Fonte: <i>Porto Alegre, retrato de uma cidade</i> . Edição do Departamento Central dos festejos do bicentenário. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1940, p. 9.	128
33	Expansão da área ocupada, 1845 a 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 1.	132
34	Porto Alegre, vista geral: primeiro plano, bairro Navegantes, 1952. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . Monografia editada pela Prefeitura Municipal, compilação Walter Spalding. São Paulo: Editora Limitada, 1953, s/p .	133
35	Prefeito Ildo Meneghetti, 1952. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . 1953, <i>op. cit.</i> , s/p .	137
36	A origem e a lógica do arranha-céu escalonado como eram entendidas em 1921. 1. Renascimento americano; 2. O método francês; 3. Linha do recuo traçada do centro da rua; 4. A moderna concepção americana. Fonte: Relph, Edward. <i>A paisagem urbana moderna</i> . Rio de Janeiro: Edições 70, 1987, p. 44. Foto extraída do site www.wcam.com.br , editado por Luís Roque Klering, 1999.	142

37	Edifício Santa Cruz: vista da praça da Alfândega, 2001. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2001.	143
38	Bairro Rio Branco: edifícios habitacionais de três pavimentos, início da década de 1950. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	145
39	Praça Marechal Deodoro, monumento a Júlio de Castilhos, ao fundo Palácio do governo do Estado, 1940. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . 1953, <i>op. cit.</i> , s/p.	147
40	Estudo para o Centro Administrativo Estadual de Porto Alegre – praça Marechal Floriano e seu entorno, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , figs. 28, 29 e 30.	148
41	Praça Marechal Deodoro e largo João Amorim de Albuquerque, 2003. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	149
42	Exposição: Expediente Urbano de Porto Alegre, 1942. Fonte: Silva, Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 83.	151
43	Anteprojeto de planificação de Porto Alegre segundo os princípios da Carta de Atenas. Pranchas: habitar, trabalhar, circular, cultivar o corpo e o espírito. 1951. Fonte: Paiva, Edvaldo Pereira. <i>Problemas urbanos brasileiros</i> . Porto Alegre: Prefeitura Municipal, (mineo), 1951.	162
44	Uma cidade contemporânea de três milhões de habitantes. Le Corbusier, foto diorama, 1922. Fonte: <i>Visiones Urbanas. Europa 1870-1993. La ciudad del artista, la ciudad del arquitecto</i> (Direção de Jean Dethier e Alain Guiheux). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1994, p. 291.	163
45	Plano Diretor de Porto Alegre – projeto para o bairro Praia de Belas pela equipe de urbanistas da Prefeitura Municipal, década de 1950. Foto montagem: arquiteto Nestor Ibrahim Nadruz. Fonte: Arquivo particular: Nestor Ibrahim Nadruz.	166
46	Bairro Praia de Belas, projeto 1943. Fonte: Silva, Loureiro da. 1943, <i>op. cit.</i> , fig. 44.	167
47	Bairro Praia de Belas, projeto 1961. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	167
48	A imagem desejada: Nova York vista do Rockefeller Center e áreas adjacentes, década de 1950. Fonte: Tafuri, Manfredo. <i>La Montaña Desencantada. El rascacielo y la ciudad</i> . In: Ciucci, Giorgio et alii. Barcelona: Gustavo Gili, 1975, p. 53.	169
49	Imagem da área central de Porto Alegre, início da década de 1960. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	170

50	Planta Geral do Município de Porto Alegre, 1959. Perímetro abrangido pela Lei nº 2.046, de 1959, em relação à área ocupada. Fonte: montagem/pesquisa direta. (Base de informação: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i>)	173
51	Anteprojeto do Plano Diretor de Porto Alegre, 1954. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	175
52	Lei nº 2.046, zoneamento de usos, 1959. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	176
53	Lei nº 2.046, zoneamento de índices de aproveitamento, 1959. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	177
54	Avenida Perimetral – trecho B, anteprojeto, 1961. (Primeira Perimetral) Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	179
55	Lei nº 2.046, zoneamento de alturas, 1959. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	179
56	Cartaz da campanha para prefeito de Porto Alegre, José Loureiro da Silva, 1959. De Grandi, Celito. <i>Loureiro da Silva – o Charrua</i> . 2002, <i>op. cit.</i> (caderno de imagens)	181
57	Lei nº 2.330, croquis de alternativas para o zoneamento de alturas, 1961. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	183
58	<i>Rezoning New York City</i> , 1959 – capa. Fonte: Felt, James et alii, City Planning Commission, <i>Rezoning New York City, A Guide to the Proposed Comprehensive Amendment of Zoning Resolution of City of New York</i> . Nova York: City of New York, dezembro de 1959.	184
59	<i>Rezoning New York City</i> , 1959 – controle do volume das edificações. Fonte: Felt, James et alii, City Planning Commission, <i>Rezoning New York City, A Guide to the Proposed Comprehensive Amendment of Zoning Resolution of City of New York</i> . 1959, <i>op. cit.</i> , p.30.	185
60	Lei nº 2.330, logradouros com isenção de recuos de jardim, 1961. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	186
61	Lei nº 2.330, extensão A, 1961. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	186

CAPÍTULO III – A CIDADE MULTIPLICADA

- 62 Porto Alegre – ocupação urbana e distribuição espacial das densidades, 1996. 205
 Fonte: Menegat, Rualdo (coordenador geral). *Atlas Ambiental de Porto Alegre*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998, p. 102.
- 63 Rua dos Andradas, 1860 e 1900.
 Fonte: *História Ilustrada de Porto Alegre*. 1997, *op. cit.*, p. 83 e 115.
- 64 Porto Alegre no final do século XIX – à esquerda, o edifício Malakoff. 209
 Fonte: *Porto Alegre, biografia de uma cidade*. Organização: Álvaro Couto, Morency de Couto e Silva e Léo Jerônimo Schidrowitz. Porto Alegre: Tipografia do Centro (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), p. 101.
- 65 Ponte de Pedra sobre o Riacho, 1835. 210
 Fonte: *Porto Alegre, retrato de uma cidade*. Edição do Departamento Central dos festejos do bicentenário. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1940, p. 36.
- 66 Hotel Magestic – rua dos Andradas (hoje casa de Cultura Mário Quintana), 1928. 211
 Fonte: *História Ilustrada de Porto Alegre*. 1997, *op. cit.*, p. 136.
- 67 Faculdade de Direito e faculdade de Medicina – avenida João Pessoa, 1910. 212
 Fonte: *Porto Alegre*. 1953, *op. cit.*, s/p.
- 68 Banco Nacional do Comércio, entre as ruas Sete de Setembro e Siqueira Campos, década de 1930. 213
 Fonte: *Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil*. Porto Alegre: Tipografia União, 1952, s/p.
- 69 Praça Senador Florêncio – edifício Imperial, cinema Guarani e Grande Hotel, década de 1930. 214
 Fonte: *Porto Alegre, retrato de uma cidade*. 1940, *op. cit.*, p. 10.
- 70 Avenidas Júlio de Castilhos e Mauá, década de 1930. 214
 Fonte: *História Ilustrada de Porto Alegre*. 1997, *op. cit.*, p. 134.
- 71 Abertura da avenida Borges de Medeiros, 1926. 215
 Fonte: *História Ilustrada de Porto Alegre*. 1997, *op. cit.*, p. 130.
- 72 Quadro dos construtores, 1929. 216
 Fonte: Revista do Globo, nº 20, 1929.
- 73 Palácio do Comércio, avenida Júlio de Castilhos, década de 1940. 217
 Fonte: *Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil*. 1952, *op. cit.*, s/p.
- 74 Área central: primeiro plano, praça XV de Novembro, edifícios Malakoff e Guaspari, início da avenida Borges de Medeiros, década de 1940. 218
 Fonte: *Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil*. 1952, *op. cit.*, s/p.

75	Hotéis Jung e Carraro, avenida Otávio Rocha, início da década de 1930. Fonte: <i>Porto Alegre, biografia de uma cidade</i> . (Sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), <i>op. cit.</i> , p.587.	219
76	Verticalização de Porto Alegre, década de 1910. Fonte: Mapa produzido a partir das informações de: Weimer, Günter. Levantamento de projetos arquitetônicos – Porto Alegre – 1892 a 1957. <i>Pesquisa nos microfilmes do Arquivo Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre</i> . Porto Alegre: PMPA, PROCempa, 1998 (complementação com pesquisa de campo).	220
77	Verticalização de Porto Alegre, década de 1920. Fonte: Mapa produzido a partir das informações de: Weimer, Günter. Levantamento de projetos arquitetônicos – Porto Alegre – 1892 a 1957. 1998, <i>op. cit.</i> (complementação com pesquisa de campo).	220
78	Verticalização de Porto Alegre, década de 1930. Fonte: Mapa produzido a partir das informações de: Weimer, Günter. Levantamento de projetos arquitetônicos – Porto Alegre – 1892 a 1957. 1998, <i>op. cit.</i> (complementação com pesquisa de campo).	220
79	Verticalização de Porto Alegre, década de 1940. Fonte: Mapa produzido a partir das informações de: Weimer, Günter. Levantamento de projetos arquitetônicos – Porto Alegre – 1892 a 1957. 1998, <i>op. cit.</i> (complementação com pesquisa de campo).	220
80	Porto Alegre – foto aérea, 1940. Fonte: Cópia do original depositado no Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.	221
81	Propaganda dos edifícios altos, década de 1940. Fonte: Revista do Globo, nº 24, 1945.	222
82	Avenida Independência, edifício Terra Lopes, década de 1940. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2001.	223
83	Avenida Borges de Medeiros. No primeiro plano edifícios habitacionais, Tabajara e Tocandiras. Ao fundo, edifício Sulacap, décadas de 1930 e 1940. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . 1953, <i>op. cit.</i> , s/p.	224
84	Porto Alegre, vista geral da área central, década de 1950. Fonte: Fototeca Simão Breitman.	225
85	Porto Alegre, vista geral da área central. Primeiro plano: rua Voluntários da Pátria. Ao fundo: edifício Sulacap, década de 1950. Fonte: <i>Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil</i> . 1952, <i>op. cit.</i> , s/p.	226
86	Avenida Independência e rua Santo Antônio: edifícios José Pilla (1953) e Vitória Régia (1957). Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2001.	227

87	Avenida Independência e rua da Conceição: edifício Britânia (1959). Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2001	228
88	Vista dos bairros Independência e Floresta; ao fundo, bairro Moinhos de Vento, início da década de 1950. Fonte: <i>Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil</i> . 1952, <i>op. cit.</i> , s/p.	229
89	Edifício Getúlio Vargas, sede do IPASE, travessa Mário Cinco Paus, 1953; edifício Presidente Antônio Carlos, rua dos Andradas, 1953. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . 1953, <i>op. cit.</i> , s/p.	231
90	Prefeito Célio Marques Fernandes, 1964. Fonte: <i>História Ilustrada de Porto Alegre</i> . 1997, <i>op. cit.</i> , p.164.	234
91	Avenida Senador Salgado Filho, edifício Palácio Itália, , década de 1960. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2002.	235
92	Rua Duque de Caxias. No primeiro plano, auditório Araújo Viana, 1926 e residência de Corrêa da Câmara, o Visconde de Pelotas, 1824; ao fundo torres da igreja Nossa Senhora das Dores e o rio Guaíba, década de 1940. Fonte: <i>Porto Alegre</i> . 1953, <i>op. cit.</i> , s/p..	236
93	Rua Duque de Caxias. Ao fundo, Assembléia Legislativa e edifícios habitacionais, 2003. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	237
94	Lei nº 2.330 – zoneamento de altura: Zona 1 – Z1. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	237
95	Conceição Center Hotel; lado esquerdo, edifício Santa Terezinha (1951); lado direito, edifício Jaguaribe (1957), avenida Senador Salgado Filho, 2000. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2002.	238
96	Avenida Senador Salgado Filho, mapa cadastral; ocupação por décadas – 1890 a 2000. Fonte: Pesquisa direta, (aprovação de projeto), Secretaria Municipal de Obras e Viação e Arquivo Municipal.	239
97	Lei nº 2.330 – zoneamento de alturas: Zona 4 – Z4. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	240
98	Edifício Esplanada Independência, doze pavimentos habitacionais e base comercial, avenida Independência, 1962. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2002.	241
99	Edifício residencial, onze pavimentos e base comercial, avenida Independência, esquina rua Barros Cassal, década de 1960. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	242
100	Edificações preservadas com mudança de uso – residencial para comercial: agência Independência do Banco do Brasil; casa Godoy (1934), hoje sede	243

	do EPAC; residências da década de 1910, hoje casas comerciais. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2001.	
101	Lei nº 2.330 – zoneamento de altura: Zona 5 – Z5. Fonte: Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. 1964, <i>op. cit.</i> , s/p.	243
102	Bairro Rio Branco, 2003. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	244

CONCLUSÕES

103	Vista geral da área central de Porto Alegre, década de 1960. Fonte: Fototeca Sioma Breitman.	253
104	Bairro Moinhos de Vento, 2004. Conjunto de edificações das décadas de 1950 a 2000. No primeiro plano, parque Moinhos de Vento. Fonte: Pesquisa direta, levantamento de campo, 2003.	255

ANEXOS

105	Habitações à beira do Riacho – década de 1940. Fonte: Porto Alegre, Retratos de uma cidade, <i>op. cit.</i> , 1940, p. 37.	259
106	Avenida Borges de Medeiros. Vista da esquina com a rua dos Andradas, 1940.	260
107	Área central de Porto Alegre, 1940. Fonte: Silva, José Loureiro, <i>op. cit.</i> , 1943, fig. 27.	262

NÚMERO	TÍTULO	PG
CAPÍTULO I		
01	DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS NA ADMINISTRAÇÃO LOUREIRO DA SILVA: 1937-1943	96
CAPÍTULO III		
02	DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS E ALTURA DAS CONSTRUÇÕES: 1896-1961	196
ANEXOS		
03	CONJUNTO DOS DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS E O CONTEXTO NACIONAL E LOCAL: 1986- 1963	272

INTRODUÇÃO	21
REFLEXÕES SOBRE O TEMA	23
TRANSFERÊNCIAS E INTERCÂMBIOS	
O ESPAÇO EM TRANSFORMAÇÃO	34
ESTRUTURA DO TRABALHO	39
 CAPITULO I – A CIDADE AUTORITÁRIA: 1937-1943	45
NOTA INICIAL	47
1. O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL	49
2. A ADMINISTRAÇÃO JOSÉ LOUREIRO DA SILVA	52
3. MODERNIZAR A CIDADE – UM PROGRAMA DE GOVERNO	64
4. OS PLANOS DE LONGO PRAZO	74
5. COM A PALAVRA, OS URBANISTAS	78
6. GOVERNANDO ATRAVÉS DE DECRETOS	94
7. QUANDO A PALAVRA TINHA FORÇA DE LEI	106
 CAPÍTULO II – A CIDADE DEMOCRÁTICA: 1945-1961	115
NOTA INICIAL	117
1. A ADMINISTRAÇÃO FRAGMENTADA: NOVE PREFEITOS EM OITO ANOS E ALGUMAS LEIS PARCIAIS	120
2. A COMISSÃO REVISORA DO PLANO DIRETOR	129
3. O SEGUNDO GOVERNO DE ILDO MENEGHETTI E AS LEIS ACESSÓRIAS	137
4. A ORGANIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1955	146
5. CONSTRUINDO AS LEIS ABRANGENTES – DEPOIS DE 1955	154
ZONEAMENTO	157
MOVIMENTO MODERNO	161
A CIDADE VERTICALIZADA	168
6. O PLANO NA FORMA DA LEI	171
LEI Nº 2.330, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1961	180

CAPÍTULO III – A CIDADE MULTIPLICADA	187
NOTA INICIAL	189
1. A FORMA DA CIDADE E AS TIPOLOGIAS EDILÍCIAS:	
EXPLICITANDO TERMINOLOGIAS	192
2. O EDIFÍCIO ALTO E OS REGRAMENTOS URBANÍSTICOS	194
3. ANTECEDENTES: OS PRIMEIROS ARRANHA-CÉUS	209
4. A VERTICALIZAÇÃO DA CIDADE DOS ANOS 40 E 50	219
5. REVERTENDO TENDÊNCIAS – A CIDADE PÓS-1959	233
CONCLUSÕES	245
ANEXOS	257
1. EXPEDIENTE URBANO: UM OLHAR SOBRE A CIDADE	
A PARTIR DO RELATÓRIO DE 1943	257
2. BIOGRAFIAS	263
3. DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS (1893-1963).....	272
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	294
FONTES PRIMÁRIAS	295
ACERVOS	295
ANAIS E ATAS	295
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	295
RELATÓRIOS E REGISTROS	295
PLANOS DIRETORES	296
ÁLBUNS COMEMORATIVOS	296
ENTREVISTAS (Depoimento oral).....	296
PERIÓDICOS	296
FONTES COMPLEMENTARES	297
OBRAS CONSULTADAS	299

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura contribuir para a investigação da historiografia das cidades brasileiras enfocando a cidade de Porto Alegre no período de 1937 a 1961, tendo como tema central os dispositivos urbanísticos legais¹ produzidos no âmbito das administrações municipais que se sucederam dentro do período examinado. Procura-se desvendar o papel assumido pela legislação no urbanismo praticado pelos governos locais² como instrumento, entre outros, para a consecução de planos e metas governamentais, podendo representar concepções de ação transformadora sobre o espaço urbano ou meros instrumentos coercitivos para atingir determinados fins.

A adoção das datas de início e término constantes do título do trabalho correspondem, respectivamente: ao início do primeiro mandato do prefeito José Loureiro da Silva, quando ocorreram as mais significativas obras de transformação urbana da capital empreendidas pelo governo local, e à aprovação da Lei nº 2.330, durante o segundo mandato de Loureiro da Silva, que marcou a institucionalização permanente do planejamento como parte integrante da administração da cidade.

Na busca de aprofundar esta investigação, procura-se avançar no reconhecimento dos efeitos e impactos da aplicação desses dispositivos sobre o espaço urbano em transformação, através da verificação, principalmente, da variação tipológica dos edifícios altos que vão sucessivamente se impondo sobre a paisagem da cidade, especialmente de sua área central, na medida em que avançam as obras públicas.³

Assim, privilegia-se a investigação da relação existente entre o conjunto de dispositivos urbanísticos legais que vão sendo produzidos pelas administrações municipais em cada período, o processo de transformação do espaço público e a verticalização da cidade. Por verticalização entende-se o processo de construção em altura – o edifício alto, ou seja, a multiplicação do solo urbano permitida pelo avanço tecnológico da segunda metade do século XIX, pelo desenvolvimento das técnicas construtivas das estruturas de aço e de concreto armado e pelo aparecimento do elevador. Essa forma construtiva, desenvol-

1. Por “dispositivos urbanísticos legais” entende-se todo instrumento jurídico aplicado ao espaço urbano com determinados fins, com força de lei – atos, normas, decretos, leis. São sinônimos utilizados ao longo desse texto: “regramentos urbanísticos” ou “regulamentos urbanísticos”.

2. Entende-se por “local” “um espaço socialmente construído com base territorial delimitada, segundo critérios geoeconômicos, geopolíticos e geoambientais. O local é um espaço social onde se conformam comunidades e constroem-se identidades territoriais”. Ou, ainda, “ao se considerar por local a menor unidade política da federação, tem-se que a base territorial é o município”. Ambas definições são referências ao município como espaço territorial onde se constrói o “local”. Citado por: Carvalho, J. S.

Conselhos Municipais: Sua contribuição para o desenvolvimento local. Anais ANPUR, VIII Encontro Nacional, Porto Alegre, 1999.

3. Para a análise das tipologias edilícias que configuram o processo de verticalização da cidade, enfoca-se três variáveis – altura, interface entre espaço público e privado, e a sua inserção no lote.

4. Cecchi, Emílio. *América amara*. Florença: 1946, p.13 In: Benévolo, L. *História da arquitetura moderna*. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 236. Em Porto Alegre, essa multiplicação do solo se efetiva a partir da segunda metade da década de 1920, coincidindo com o processo de abertura das primeiras avenidas na gestão do intendente Otávio Rocha. A partir da década seguinte esse processo se intensifica.

vida na Chicago da segunda metade do século XIX, vai repercutir em todo o mundo, estabelecendo uma nova forma de ocupação do solo. No dizer de Cecchi, “o arranha-céu não é uma sinfonia de linhas e massas, de cheios e vazios, de forças e resistências; é, antes, uma operação aritmética, uma multiplicação”.⁴ Essa multiplicação do solo urbano correspondeu, em Porto Alegre, ao processo de transformação do espaço público empreendido pelos governos da cidade desde a década de 1920 e o aparecimento do edifício alto e está associado ao instrumental jurídico produzido e às políticas públicas adotadas em cada período. Para melhor avaliar sua produção, investiga-se a relação entre os mesmos e suas “intenções”, políticas e técnicas, sua relação com as idéias e as práticas desenvolvidas nos setores técnicos e inseridas nas estruturas administrativas municipais.

O primeiro foco desta investigação é o período em que a nação ingressa no chamado *Estado Novo*, correspondente à instauração da Ditadura Getulista, quando a cidade passa a ser governada por José Loureiro da Silva, no período de 1937 a 1943, como visto acima. Tomar esse intervalo de tempo como primeiro momento desta investigação parecerá, à primeira vista, incoerente. O período se caracteriza pela inexistência de “leis”, já que o processo ditatorial impunha a todo o país a eliminação do poder legislativo – Congresso Nacional, Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores. Os dispositivos urbanísticos legais foram editados pelo próprio poder executivo na forma de decretos com força de lei, hoje denominados *Decretos de Exceção*. Emanavam do próprio poder executivo esses dispositivos que iriam dispor sobre medidas de organização do espaço urbano. Não correspondiam a medidas vinculadas a um plano de longo prazo, mas estavam associadas às políticas públicas de curto prazo e à implementação de planos e projetos adotados pelo executivo municipal, dentro das metas que visavam dotar a cidade de uma nova base física infra-estrutural.

Buscava-se uma reformulação e modernização do espaço intra-urbano capaz de sustentar um processo acelerado de verticalização e expansão da cidade que a base econômico-social local passava a exigir. Esse processo fazia parte de uma conjuntura nacional de grandes transformações da economia, que está em geral associada ao período do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial e à emergência de novos circuitos financeiros que iriam afetar a construção civil e a atividade imobiliária e ter reflexos, também, na capital do Rio Grande do Sul. O chamado processo de substituição de im-

portações provocado pela conjuntura de guerra afetava a acumulação de capital, que se volta a um setor de grande rentabilidade como a construção civil, na ausência de um mercado de capitais incorporador, que só vai se expandir no país após a década de 1950.⁵

O aumento da acumulação capitalista permitiu, também, que se expandisse o crédito imobiliário através das caixas econômicas, das empresas de seguro ou de empréstimos hipotecários. As companhias de seguro e capitalização, os institutos de previdência construíam as suas sedes e financiavam a construção de grandes edifícios habitacionais ou comerciais, muitas vezes associados em um mesmo empreendimento. Foi o tempo de expansão do capital comercial, com os grandes magazines investindo na construção de suas matrizes. O edifício alto passava a ser o símbolo desse momento como representação de um novo tempo. A forma de moradia em novos apartamentos já de muito era tida como a alternativa de bem morar pela classe alta.

No caso de Porto Alegre, a área central representava, no início da década de 1940, a posição privilegiada preferencial para as novas estruturas edilícias, cada vez mais altas. Dos primeiros edifícios de cinco, seis ou sete pavimentos das décadas de 1920 e de 1930, passava-se à construção de edifícios de doze, quinze, dezessete pavimentos, na década seguinte, que abrigavam tanto o setor terciário, como a moradia para segmentos privilegiados da população.

Nesse período, no entanto, a cidade ainda se expandia sob a predominância da construção de edificações de um ou dois pavimentos.⁶ Mas, como será demonstrado posteriormente, pelos dispositivos urbanísticos vigentes desde a década de 1920, estavam vedadas as construções de um ou dois pavimentos em parte da área central, no perímetro abrangido pela abertura das novas avenidas, rua dos Andradas e algumas ruas adjacentes de predominância do uso comercial.⁷

A ação do estado, entendida dentro do projeto de ampliação da base de acumulação capitalista, tinha na aplicação dos dispositivos urbanísticos um dos instrumentos para atingir seus fins – a modernização da cidade. A abertura das novas avenidas e a ocupação de suas margens pelos edifícios altos fazia parte desse processo. O discurso “*Porto Alegre transforma-se em uma cidade moderna*” é aforismo que se empregava para designar a cidade que se transformava deixando para trás os traços daquela antiga cidade colonial,

5. Melo, Marcus André. B. C. de. O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). In: Fernandes, Ana M. e Filgueiras Gomes, Marco Aurélio, org. *Cidade e História*, Salvador, UFBA/ANPUR. Citado, também, em: Rolnik, R. *A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, p.192-193 e Feldman S. Planejamento, Zoneamento – São Paulo 1947-1972. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU/USP, 1996.

6. Pelo Boletim Municipal de 1946, que registrava “o movimento sobre construções segundo pavimentos” de 1936 a 1945, verifica-se que aproximadamente 95% das construções eram de um ou dois pavimentos em toda a cidade.

7. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Boletim Municipal, 1946, vol. 8, p. 496.

8. O conceito de “urbanismo modernizador”, tomado por Somekh na análise do urbanismo paulistano, pode ser tomado igualmente para o caso de Porto Alegre. Como lá, na capital do Rio Grande do Sul as práticas urbanísticas visaram mais a acumulação do capital do que os objetivos sociais que sempre fizeram parte do urbanismo modernista europeu – a superação e/ou minimização das desigualdades sociais. Somekh, Nádia. *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. São Paulo: Edusp, Fapesp, Studio Nobel, 1997, p. 38-39.

para avançar na direção de uma imagem de cidade inserida em um mundo burguês e capitalista. Desde o fim do século XIX, e no decorrer da primeira metade do século XX, no quadro da produção do espaço urbano, a palavra “moderna” serve para expressar as transformações por que passa a cidade, seja na implantação de novas tecnologias do transporte e nas redes de infra-estrutura, seja na abertura das avenidas e no aparecimento dos edifícios altos.⁸

Porto Alegre, cidade inserida num contexto de periferia em relação não só aos grandes centros mundiais do capitalismo europeu e americano, como também em relação ao próprio território nacional, teve como modelos de cidade, além de grandes metrópoles, como Paris e Nova York, as capitais nacionais, como Rio de Janeiro e São Paulo. Capital meridional, esteve sempre ligada a centros urbanos como Buenos Aires e Montevideú, sofrendo por parte deles forte influência econômica e cultural. E foi essa cidade geograficamente assim posicionada e economicamente situada num contexto de capitalismo periférico que quis há um tempo se modernizar, se transformar numa *cidade moderna* – romper com seu passado colonial e se renovar.

O prefeito José Loureiro da Silva tinha como discurso e como prática a modernização da cidade. As metas de curto prazo e o plano como instru-

Figura 01: Porto Alegre: vista geral da área central, início da década de 1940.

mento antecipatório da situação futura encaminhavam a cidade nessa direção. No fim de sua gestão, Loureiro fez editar um alentado volume denominado *Um Plano de Urbanização*, que foi apresentado como esforço de dotar a cidade de um planejamento de longo prazo, como propunham as metas políticas traçadas nas primeiras horas de seu governo. Assinado pelo prefeito e pelo seu assessor técnico, o engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, trata-se de um conjunto de documentos descritivos da obra realizada, cuja importância revela-se surpreendente pelo volume de recursos aplicados e as transformações geradas no espaço urbano, e de um anteprojeto parcial para a área central e suas áreas adjacentes. De autoria do consultor externo Arnaldo Gladosch, urbanista contratado para a elaboração de um plano diretor para a capital, este é acompanhado de uma discussão metodológica que encaminharia a elaboração do Plano Definitivo.⁹

Dentro dessa perspectiva, o que leva à escolha deste período da gestão do prefeito José Loureiro da Silva como ponto de partida para a investigação é menos o significado dos dispositivos legais urbanísticos editados e, sim, a importância da transformação do espaço público, expressa, especialmente, pela abertura das novas avenidas e pelas obras de saneamento de extensas áreas adjacentes ao centro urbano. Acompanhou essa transformação um acelerado processo de verticalização, ou seja, a radical transformação do espaço privado. Os decretos editados pelo prefeito iam criando dispositivos de apoio às obras públicas em execução – abertura das avenidas, o alargamento de vias, as desapropriações, o saneamento de extensas áreas, e ditavam normas para a ocupação dos lotes. Também diziam respeito à implementação de uma nova estrutura administrativa, ainda baseada na anterior, mas onde se destacavam a criação dos conselhos municipais – Conselho Técnico da Administração e Conselho do Plano Diretor.¹⁰

Em seqüência a esta pesquisa, volta-se o olhar para o período pós-gestão de Loureiro da Silva, que deixou o governo da cidade em 1943. Até a plena restauração da democracia no país, nove prefeitos nomeados se sucederam na administração da capital, período que se encerra com a eleição direta do engenheiro Ildo Meneghetti, que assume a prefeitura de 1952 a 1954. A Câmara de Vereadores foi instalada, agora com plenos poderes de atuação, tendo sua primeira reunião sido realizada em 4 de dezembro de 1947.¹¹ O período que vai até o fim dessa década e início dos anos de 1960 é

9. Dois estudos tinham sido ultimados como base para a elaboração desse futuro plano – o levantamento aerofotogramétrico, fornecendo a primeira planta precisa do município, e o Expediente Urbano, análise focalizando todos os aspectos da vida urbana, desde dados históricos sobre as origens da cidade, passando pelos aspectos físico-territoriais, demográficos, atividades econômicas, infra-estrutura, condições sanitárias, etc.

10. O prefeito não pretendeu governar sozinho. Na ausência do poder legislativo, cercava-se de seus pares, os dirigentes dos órgãos municipais no primeiro Conselho, para gerir o dia-a-dia da Prefeitura. Discutiam-se principalmente questões orçamentárias ou encaminhavam-se soluções às demandas da população. Os Conselhos substituíam a Câmara de Vereadores com a ausência da oposição. O segundo Conselho, de caráter consultivo, era o locus das discussões dos planos, projetos e obras que iam sendo elaborados pelo executivo municipal. Participavam desse os representantes da sociedade civil, representantes de classe, órgãos técnicos, a academia, ou seja, os chamados “amigos da cidade”, e a área técnica da Prefeitura, especialmente a Diretoria de Obras e o urbanista encarregado da elaboração do Plano Diretor – Arnaldo Gladosch.

11. O engenheiro Ildo Meneghetti assumiu a Prefeitura como prefeito nomeado em 15 de julho de 1948 e permaneceu no cargo até 1º de fevereiro de 1951. Nesse período, fez instalar a *Comissão Revisora do Plano Diretor*, através da lei nº 87, de 8 de setembro de 1948, com o objetivo de revisão do Plano Diretor, denominado Plano Gladosch, e de dar-lhe a atualização necessária. In: Governo Ildo Meneghetti, Relatório apresentado à Câmara Municipal em 5 de abril de 1949, vol I e II. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, Prefeitura Municipal.

12. O zoneamento proposto pelo Plano Diretor de 1959 abrangia parte da área ocupada da cidade. Correspondia ao perímetro delimitado pela chamada Terceira Perimetral, área contida nas cartas do levantamento aerofotogramétrico. A partir da década de 1960, foram sendo sucessivamente editadas o que se convencionou chamar de *Extensões do Plano*, agregando novas parcelas da periferia urbana nas diretrizes do Plano Diretor.

aqui denominado “democrático”. O exame dessa conjuntura, feito através do reconhecimento dos debates no âmbito do poder legislativo e da imprensa local, permitiu uma visão mais abrangente sobre o urbanismo praticado no período e que iria conduzir à elaboração de uma nova etapa de planejamento da cidade, agora vinculada a novos paradigmas introduzidos pela corrente do pensamento do chamado “Movimento Moderno”, já, nesse momento, predominante nos meios técnicos e acadêmicos locais.

Em 1955, assume o governo da cidade o trabalhista, Manoel Sarma-
nho Vargas. No bojo de uma nova reforma administrativa, foi criado o Departamento de Obras e organizou-se a Divisão de Urbanismo. No fim desse mesmo ano, passava o Departamento ao *status* de Secretaria Municipal de Obras e Viação. Assumiu a Divisão de Urbanismo o engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, que daria continuidade aos trabalhos do Plano Diretor, ampliando a equipe técnica. Instalava-se um processo permanente de planejamento, que desaguaria na aprovação das Leis nº 2.046 e 2.047, de 30 de dezembro de 1959, que instituíram, respectivamente, o Plano Diretor de Porto Alegre e o Código de Obras do Município. A idéia de *Planejamento* passou gradativamente a substituir a idéia de *Plano*, incorporando ao conceito os mecanismos de tomada de decisão, controle e avaliação permanente de resultados.

Em 20 de dezembro de 1961, já no segundo governo de José Loureiro da Silva, agora eleito por voto direto, é aprovada a Lei nº 2.330, que promove uma revisão do Plano Diretor de 1959 e amplia os seus instrumentos. Essa legislação é um marco de referência dessa nova fase de planejamento da cidade. A introdução de novos processos de controle sobre a organização do espaço urbano marcavam o período, bem como a construção dos novos instrumentos urbanísticos referentes aos limites à excessiva verticalização e à introdução, pela primeira vez, do zoneamento como instrumento principal de controle da ocupação do espaço urbano.¹²

Mecanismos de restrição à excessiva verticalização da área central da cidade foram adotados. Essa restrição fazia parte do discurso técnico e acabou sendo incorporada à Lei nº 2.046, de 1959. Esta posição aparentemente contraditória do Estado será examinada sob o argumento de que a produção de uma escassez artificial de terra incrementava o processo de valorização fundiária e favorecia uma parcela do capital imobiliário.¹³ Entretanto, outra

variável deve ser examinada. Nesse período, entrava em pauta um novo avanço na fronteira de expansão da aplicação dos capitais imobiliários. Ampliava-se a produção da habitação verticalizada, que ia ocupando gradativamente a periferia imediata da área central, especialmente nas áreas mais valorizadas, já ocupadas pela moradia de segmentos sociais de altas rendas. A mudança de clientela e a expansão das fronteiras de aplicação dos capitais imobiliários podem ser fatores que permitiram a diminuição das pressões para o constante aumento das densidades e a verticalização do centro da cidade.

E é nessa etapa que se consolida a influência da vertente do planejamento urbano defendida pelos americanos a partir dos anos 20, e que serviria de inspiração à implementação de uma nova fase do planejamento de Porto Alegre, onde o zoneamento é introduzido como um novo paradigma para o planejamento da cidade, substituindo os antigos planos elaborados até a década de 40. O conjunto de normas de uso e ocupação do solo agora tem por base o *Regional Plan of New York and its Environs*, editado entre 1923 e 1929, sob a coordenação de Thomas Adams. A equipe técnica da Prefeitura dispunha para consulta de um conjunto dos volumes desse plano, o qual serviu de inspiração e se tornou fonte direta de consulta para a Divisão de Urbanismo.¹⁴

E foi a partir dessas consultas que se elaboraram os instrumentos do novo plano para Porto Alegre, não só no que dizia respeito às técnicas do zoneamento, mas especialmente aos instrumentos de controle da ocupação dos terrenos. Os índices de aproveitamento, taxas de ocupação e recuos passaram a determinar a forma das edificações nos lotes e, indiretamente, determinaram os limites da altura das edificações por zona. Esses eram tidos como instrumentos eficazes no controle das densidades construtivas por quarteirão, e, conseqüentemente, da ocupação do território, favorecendo a implantação das infra-estruturas e seu planejamento.

Incursões por períodos antecedentes são empreendidas no intuito de esclarecer as origens e transformação do pensamento sobre a cidade e o urbanismo desenvolvidas no âmbito das administrações locais. Especialmente são examinadas as políticas públicas adotadas ao tempo das administrações positivistas que marcaram a cidade durante a República Velha. Examina-se a edição de dispositivos urbanísticos legais voltados à ordenação do espaço urbano da cidade desde o início da era republicana, quando da edição da Lei

13. Essa mesma questão é analisada por Somekh para o caso paulistano. In: Somekh, Nádia, 1997, *op. cit.*, p. 14.

14. Fayet, Carlos M. Depoimento oral. Porto Alegre, novembro de 2000. Segundo Fayet, arquiteto e urbanista que integrava a equipe técnica da Prefeitura, quando da elaboração do Plano Diretor aprovado em 1959, esses volumes do *Regional Plan of New York* foram trazidos para a Prefeitura (dos Estados Unidos) pelo engenheiro Clóvis Pestana, formado no Rio de Janeiro, funcionário da Prefeitura desde a década de 20. Na década de 40, viajou para Nova York com bolsa do governo americano, lá permanecendo por um ano. Envolvido na política, exerceu vários cargos públicos, inclusive de prefeito interino de Porto Alegre, em 1945, e ministro de Viação no governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra. Esses volumes, hoje desaparecidos, constavam da biblioteca da Sociedade de Engenharia até 1999. Na biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal encontram-se, hoje, dois volumes deste Plano. Segundo Rovatti, foi Clóvis Pestana, também, quem introduziu, pela primeira vez, nos meios técnicos de Porto Alegre um exemplar da “Carta de Atenas”. Rovatti, J. Depoimento oral, Porto Alegre, setembro, 2003.

15. Ver em: Relatório do Projeto de Melhoramentos e Orçamentos apresentado ao intendente municipal dr. José Montauray de Aguiar Leitão pelo engenheiro João Moreira Maciel da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento da capital – 1914. Porto Alegre: A Federação, 1927.

16. Singer, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Nacional, 1977, p.180.

17. Os termos referidos a geografia do sítio de localização da cidade de Porto Alegre utilizados neste trabalho correspondem as denominações usualmente empregadas em termos literários ou mesmo em textos oficiais. Por “península” refere-se a ponta de terra que avança sobre as águas do rio Guaíba e que hoje pela terminologia geográfica passou a ser denominado “lago” Guaíba. No dizer do professor arquiteto Demétrio Ribeiro a cidade levou 200 anos desde a sua fundação para conseguir romper com esta barreira que impedia a circulação franca entre o centro da cidade e toda a margem sul do Guaíba, demonstrando o lento avançar das obras de transformação da cidade. (Ribeiro, Demétrio. Depoimento oral. Porto Alegre: junho de 2002. Registro do pesquisador).

nº 2: “Código de Posturas Municipais sobre Construções”, assinada pelo intendente Alfredo Augusto de Azevedo, em 13 de março de 1893. Esse código foi substituído pelo Ato nº 96, em 11 de junho de 1913, quando o então intendente José Montauray de Aguiar Leitão publicou o “Regulamento Geral de Construções”. A assinatura desse ato antecipava a edição do *Plano Geral dos Melhoramentos*, aprovado em 1914 e coordenado pelo engenheiro João Moreira Maciel.¹⁵

Naquele momento, apareceram os primeiros incentivos à verticalização da cidade, dentro de uma política de promoção do controle sobre o espaço urbano, ainda que de forma pontual, sem configurar uma legislação urbanística mais abrangente. Destacava-se a ação cumulativa dos regramentos urbanísticos que, na produção de novos instrumentos, compõem, muitas vezes, os mesmos conteúdos de controle do espaço urbano em sucessivas edições.

Desde o início da era republicana, por aproximadamente quarenta anos, teve predominância a gestão de um só partido nos destinos do estado do Rio Grande do Sul e de sua capital, o Partido Republicano Rio-Grandense – PRR, de cunho positivista, comandado por Júlio de Castilhos, autor da primeira “Constituição Republicana Rio-Grandense”, e por seu sucessor, Borges de Medeiros, que governou o estado de 1898 a 1928, sucedido por Getúlio Vargas.

Nesse período, a cidade passava por um lento processo de transformação. Em termos demográficos, a capital do Rio Grande do Sul somente iria ultrapassar os cem mil habitantes no fim da década de 1910, atingindo 130 mil habitantes. Entretanto, a população crescera a taxas anuais médias de 5,9%, o que deve coincidir, segundo Singer, com a fase em que a indústria porto-alegrense ganhou hegemonia no estado. Ampliaram-se os serviços públicos, com a municipalização dos serviços de água, melhorando um velho problema da cidade, a introdução dos serviços de bondes elétricos e o início do funcionamento da usina hidroelétrica para iluminação pública.¹⁶

Na década seguinte, sob a administração de Otávio Rocha, de 1924 a 1928, iniciaram-se as primeiras obras públicas de porte no perímetro central da cidade, com a abertura da avenida Borges de Medeiros, que, enfim, rompeu com a barreira do espigão central da península, unindo as duas margens do rio Guaíba.¹⁷ Nos anos seguintes, sob a administração de Alberto Bins, que governou a cidade até 1937, ampliava-se o processo de expansão de sua periferia, ao

Figura 02: Planta da cidade de Porto Alegre, 1906.

mesmo tempo em que se intensificava a densificação da área central. Inauguravam-se as obras iniciadas por Otávio Rocha, e dava-se seguimento ao saneamento da área central. O período se destaca pelo início de um processo sistemático de estudos sobre a cidade empreendido pela equipe técnica local. Os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva lançavam as bases de estudos, planos e projetos sobre a cidade sob o enfoque do que denominavam “princípios do urbanismo moderno”. Esses trabalhos foram expostos ao público em 1936, e reunidos em um volume denominado *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*, como poderá ser visto a seguir.¹⁸

Avanços sobre períodos posteriores a data de término dessa investigação, por outro lado, se fazem necessários no exame dos efeitos da aplicação dos dispositivos legais aprovados no fim da década de 1950. Avança-se, nesse sentido, na verificação do processo de transformação do espaço urbano na década de 1960 quando são examinadas as novas tipologias edilícias produzidas a partir da vigência da Lei nº 2.330.¹⁹

Dentre esses fatos se desenvolve esta pesquisa, aprofundando-se nas conjunturas políticas, administrativas e técnicas de cada momento. Distinguem-se momentos de transformação da cidade, associados à introdução de novos saberes urbanísticos subjacentes às políticas locais, que vão direcionando a ação pública sobre o espaço urbano. Por “saber urbanístico” enten-

18. Faria, L. A Ubatuba de, Paiva, E. Pereira. *Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeografado, 1938,
19. Ver conteúdo do Capítulo III deste trabalho.

de-se aqui o domínio do conhecimento revelado pelas teorias, técnicas e métodos aplicados sobre a cidade e que se evidenciaram pelo traço das políticas públicas contidas nos programas de ações das administrações municipais. Essas se traduziram na construção de instrumental jurídico, quer no que dizia respeito ao amparo da concretização das obras públicas, quer no regramento da ocupação do espaço privado.

No vasto domínio desse conhecimento que remete as mais variadas disciplinas da sociologia à geografia e à economia urbana, distingue-se as contribuições do denominado “urbanismo moderno” com origem nas utopias e reformulações do século XIX, e que tiveram ampla difusão no mundo capitalista e ocidental. Esses saberes múltiplos em sua trajetória de difusão internacional chegaram a ser apropriados nacionalmente e regionalmente de forma diversa e particular dentro de cada período de tempo, correspondendo a particularidades de uma dada realidade urbana e social.

As propostas higienistas e sanitaristas, o urbanismo difundido através dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna dos anos de 1930, passando pela influência da prática do urbanismo americano, chegaram à capital do Rio Grande do Sul através de repercussões específicas. Essas, se examinadas através do filtro das conjunturas locais, revelam especificidades decorrentes das peculiaridades e tensões políticas e sociais em cada período examinado.

A intervenção pública na condução transformadora do espaço urbano se valeu sempre do saber urbanístico apropriado pelos especialistas na busca do alcance de seus objetivos de modernização e melhoria da qualidade de vida da cidade. A questão que se impõe é, de imediato, o reconhecimento do papel representado por esse “saber” na condução do processo de transformação da cidade e a sua eficácia no controle e condução desse processo.

A periodização adotada serviu de fio condutor às reflexões suscitadas por esses questionamentos. A separação no tempo, entretanto, não implicou aqui no reforço de uma visão de continuidade ou de progresso. Pelo contrário, as imagens de modernização e de verticalização da capital foram sendo avaliadas pela verificação das contradições internas que provocaram o crescente agravamento das condições sociais da capital. A modernização da cidade não incluiu o encaminhamento das questões sociais como queriam as formulações das correntes do urbanismo moderno europeu.

Procura-se desvendar as disputas e divergências em torno dos processos de transformações urbanas travadas no quadro da sociedade e que vão repercutir nas formulações e nas práticas urbanísticas que, a cada período examinado, emergem do discurso político e das formulações técnicas.

Busca-se, assim, não a descrição linear dos fatos, mas a identificação dos momentos de continuidade e de ruptura, as permanências e os diferentes recortes na busca da construção metodológica condutora desta narrativa. Nessa busca ressurgem três dimensões a serem examinadas: a política institucional, a gestão da coisa pública e o conhecimento especializado do campo técnico, que se transforma em conhecimento aplicado. Do discurso às práticas, da condução política ou técnica busca-se o fio condutor à explicitação dos fatos reveladores da seqüência de eventos que conduzem a narrativa ao desvendamento das questões propostas.

Procura-se investigar o campo específico de produção do instrumental jurídico, fio condutor dessa investigação, na sua relação com o próprio contexto administrativo local – o poder executivo e a estrutura administrativa em que foi produzido a cada período. A legislação urbanística, como parte de um sistema legal e de um determinado modelo de gestão, é também parte integrante das políticas públicas do estado. Ela reflete as relações sociais que se estabeleceram entre poder público e sociedade. Como parte de uma determinada estratégia de gestão pública, obedece a objetivos determinados que assumem, a cada momento, formas diferenciadas de ação. E essa ação se apóia em determinado modelo de gestão que, por seu turno, se apóia em uma determinada teoria administrativa. Essa afirmativa o faz Feldman, acrescentando que *“é necessário desvendar a lógica do sistema legal vigente, assim como as teorias administrativas que informam as estratégias de gestão”*. Concordando com a autora, acrescenta-se que a adoção de determinadas teorias administrativas e determinados modelos de gestão pública obedecem a interesses determinados que conduzem a cada momento as práticas governamentais. E se o estado é entendido como parte integrante do sistema capitalista no qual se insere o país essas práticas refletirão, antes de tudo, os interesses específicos de classe, ou melhor, das classes hegemônicas que detêm o poder decisório.

Examina-se, especialmente, a estrutura administrativa do poder executivo quanto à organização dos órgãos voltados à execução das políticas urbanísticas de obras e planejamento urbano e dos fóruns de discussão dos

20. Ver em: Feldman, Sarah, *op. cit.*, 1999.

problemas da cidade. Considera-se, portanto, essencial inserir a análise dos instrumentos legais na política urbanística e no contexto político e econômico a partir do qual foram produzidos, bem como no aparato institucional que os apóia, considerando a sua produção e implementação em cada momento histórico dado.

Por outro lado, o relevante processo de produção das idéias contidas nos textos legais urbanísticos conduz necessariamente à investigação dos aportes teóricos das abordagens sobre o urbanismo e o planejamento urbano que se desenvolveram a cada época. A legislação urbanística passa a ser vista como instrumento de ação governamental e reflete a tomada de decisões para a consecução de determinados fins, que por sua vez estão associados a objetivos políticos que, a cada época, sofrem a influência das teorias e das práticas sobre a cidade e sobre o urbanismo difundidas em todo o país e que tiveram origem no bojo do desenvolvimento urbanístico europeu e americano.

TRANSFERÊNCIAS E INTERCÂMBIOS

Volta-se à questão do desvendar dos personagens que fizeram parte do processo de elaboração e implementação dos dispositivos legais, da circulação das idéias sobre a cidade e do saber urbanístico, que, a cada época, foram sendo incorporados aos meios técnicos e políticos locais. A trajetória do urbanismo praticado pelas várias instâncias de governos locais que se sucedem no governo de Porto Alegre acompanha, de forma aproximada, as mesmas etapas por que passaram as práticas de gestão urbana de outras cidades brasileiras.²⁰

Assim, o período da República Velha, também em Porto Alegre, é marcado pela introdução da legislação sanitária oriunda dos princípios do urbanismo higienista que se configura com clareza no Código de Posturas Municipais sobre Construções, de 1893, Lei nº 2, assinado pelo intendente Alfredo Augusto de Azevedo. Vinte anos depois, esses princípios permanecem associados aos dispositivos do Regulamento Geral sobre Construções assinado pelo intendente José Montaury de Aguiar Leitão – Ato nº 96, de 11 de junho de 1913. Os princípios do urbanismo francês difundido através dos

planos de reforma de Paris por Haussmann aparecem no traço do *Plano Geral dos Melhoramentos* elaborado pela Comissão de Melhoramentos e Embelezamento, editado um ano depois.

Como será demonstrado também, o fim dos anos de 1930 marca o início de uma virada nas concepções urbanísticas locais, com a difusão das idéias correspondentes ao urbanismo praticado nas capitais centrais do país, Rio de Janeiro e São Paulo. Servem de referência especialmente o Plano de Avenidas de Prestes Maia, para São Paulo, e a experiência do Plano Agache, para o Rio de Janeiro. E é nos textos elaborados pelos engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva e através de sua experiência na Divisão de Cadastro da Prefeitura que se pode avaliar, de forma clara, a origem e expansão do conhecimento urbanístico e seu aprofundamento nas décadas seguintes.

Dois eventos marcaram essa trajetória: a já citada contratação, em 1938, de um especialista de fora – o urbanista Arnaldo Gladosch, que tinha trabalhado com Alfredo Agache na elaboração do *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro* – e a ida de Edvaldo Pereira Paiva a Montevideu, em 1941, sua experiência como aluno de disciplinas de urbanismo na universidade e seu contato com os urbanistas uruguaios. Destaca-se o contato com o pensamento de Maurício Cravotto, arquiteto uruguaio que ministrava um curso teórico de arquitetura e urbanismo. A importância do mestre Cravotto para as idéias teóricas e metodológicas difundidas por Paiva através de sua atuação na Prefeitura e, posteriormente, como professor na academia podem ser aferidas pela produção teórica e prática efetuada nos anos que se seguem, especialmente quando volta à chefia dos trabalhos de urbanismo da Prefeitura Municipal.²¹ Outras personalidades do meio acadêmico uruguaio vão ser referências importantes para o urbanismo praticado no Rio Grande do Sul, como o arquiteto Carlos Gómez Gavazzo que, diplomado em 1932, tinha feito um estágio no ateliê de Le Corbusier, em 1933.²² Outros personagens foram importantes nos contatos que se estabelecia com outros centros mais desenvolvidos, como a ida do engenheiro Clóvis Pestana aos Estados Unidos.²³

As várias correntes do saber urbanístico que estão presentes na formulação dos textos legais que serão analisados chegam, assim, por várias vertentes, quer do continente europeu ou americano do norte, através do urbanismo pra-

21. Paiva, Edvaldo P. *Impressões de um curso de Urbanismo*. Porto Alegre: Revista de Engenharia do RGS, setembro de 1945, p. 101-103.

22. Loustau, César J. *Influencia de Francia em la Arquitectura de Uruguay*. Montevideo: Trilce, 1995, p. 135-160.

23. Sobre esta questão ver capítulo II deste trabalho.

ticado no centro do país, quer do vizinho Uruguai. Desde o urbanismo sanitista, ao urbanismo americano e aos pressupostos do Movimento Moderno, as idéias que predominaram a cada época têm como protagonistas os especialistas locais ou externos, que, seja direta ou indiretamente, vão formar o pensamento local e influenciar as práticas adotadas sobre a cidade e seu planejamento.

Assim, os personagens que fizeram parte dessa história, começando pelos intendentes e prefeitos que assinaram os regulamentos urbanísticos, e especialmente os especialistas que exerceram papel principal na configuração das políticas urbanísticas e na sua implementação, as idéias difundidas e suas fontes inspiradoras, o intercâmbio de especialistas e a circulação de idéias e do saber urbanístico estão no centro desta investigação. Os principais nomes que fizeram parte desta história aparecerão como personagens principais, quer sejam os técnicos e políticos locais, quer sejam os visitantes que, passando pela cidade, deixaram sua marca nas idéias difundidas e incorporadas ao urbanismo da cidade.

Transferências e intercâmbios dizem respeito, portanto, ao universo de idéias e do saber urbanístico que serviram de suporte à elaboração dos planos e adoção do instrumental jurídico que foram sendo editados nos períodos de tempo examinados. Transferências estas realizadas, muitas vezes, através do intercâmbio de especialistas locais ou externos e de políticos que foram os protagonistas dessa história referida às transformações urbanísticas por que passou a capital do Rio Grande do Sul na primeira metade do século XX.

O ESPAÇO EM TRANSFORMAÇÃO

O exame da transformação do espaço provocada pela execução dessas políticas foi feito na forma de amostragem. Enfocou-se especificamente a área central da cidade, onde ocorreu o primeiro movimento de aplicação de capitais privados na construção dos edifícios altos, que vão marcar a paisagem, acompanhando o processo de eliminação da velha estrutura colonial, com a abertura da estrutura viária e o aparecimento das novas avenidas, associando-se sempre ao instrumental jurídico que esteve no comando desse processo de verticalização da cidade.

A submissão ou não aos instrumentos legais que vão sendo editados é avaliada pela identificação das alterações que vão se processando através do tempo, tanto no espaço público como na construção das edificações privadas, enfocando-se o edifício alto como estrutura física que pode melhor revelar essa relação. Mas também através dos mecanismos de implementação e aplicação dos dispositivos urbanísticos legais como parte da estrutura administrativa do poder executivo municipal.

Os dispositivos revelam vários níveis de abrangência espacial, desde segmentos da área central até a área urbana como um todo. Alguns vão se referir a determinados espaços, como aqueles que trataram da abertura das avenidas, ocupação de suas margens, o saneamento de determinados bairros ou a expansão da periferia urbana e, outros, à desapropriação de terrenos para fins de alargamento de vias ou implantação de equipamentos urbanos. Os códigos de posturas, os códigos de obras, os atos, os decretos ou as leis sobre arruamentos, altura das construções, os dispositivos sobre tributos municipais referiam-se à cidade como um todo. Os planos elaborados em cada época, desde o *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento*, de 1914, trataram do planejamento da cidade em seu perímetro mais densificado, deixando de fora os aglomerados urbanos, os antigos arraiais, mais distantes e desconectados da cidade por grandes glebas desocupadas.

O Plano Diretor de 1959, e sua revisão, em 1961, não fogem a essa regra. Abrangeram a cidade compreendida pelos limites do levantamento aerofotogramétrico de então, restringindo a área planejada às fronteiras da chamada Terceira Perimetral.²⁴ Parte das áreas já ocupadas ao sul, leste e norte foram sendo planejadas aos poucos, dentro do que se convencionou chamar de *Extensões do Plano*. E foi somente em 1979 que toda a cidade compreendida pelos limites do perímetro urbano passou a fazer parte integrante do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU.

A cidade cresceu e se densificou ao longo das décadas seguintes, especialmente na direção norte e leste iniciando, já na década de 1960, um processo de metropolização que se consolidou no começo dos anos setenta. A mancha de expansão urbana se concentrou nessa direção ocupando os espaços intersticiais aos eixos viários principais. Dava-se início ao processo de conurbação que vai caracterizar a ocupação do território regional, processo esse ainda hoje em expansão. A cidade mantinha a hegemonia industrial do

24. Por *Terceira Perimetral* designa-se o conjunto de avenidas e ruas que conectando os bairros formam um terceiro anel de ligação entre o sistema viário radial. Seu traçado esteve previsto desde a década de 40 e foi especificamente incluído no Plano Diretor de 1959. Estão, hoje, em andamento as obras para sua implantação.

Figura 04: Região Metropolitana de Porto Alegre, 1972.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Dentro dessa abrangência, o trabalho desenvolve-se em três capítulos e uma conclusão geral. Adotando-se a linha de tempo como referência básica, organiza-se o conjunto de abordagens, inter-relacionando-se as variáveis político-administrativas e econômico-sociais que embasam as reflexões sobre a transformação do espaço em análise. O instrumental jurídico, sendo o fio condutor das reflexões que se seguem, permitiu a divisão temporal desta abordagem. A atuação do Estado através da aplicação desse instrumental é o centro desta investigação. O Estado é visto como parte integrante do social, entendendo-se que em uma economia de mercado são as classes hegemônicas que detêm o poder e vão exercê-lo no controle sobre o espaço urbano.

O primeiro capítulo corresponde ao primeiro governo de José Loureiro da Silva, de 1937 a 1943, quando a cidade ingressa, como todo o país, em um

período ditatorial. Nomeado “A Cidade Autoritária – 1937 a 1943”, divide-se em itens que procuram abordar o processo de gestão municipal e o espaço urbano em transformação. Destaca-se a ação modernizadora dos investimentos públicos, a ação dos investimentos imobiliários privados e a expansão da verticalização do espaço central da cidade. Os atores que fazem parte dessa cena são enfocados na figura do prefeito e seu programa de governo, posto em prática através de uma reforma administrativa, da aplicação de recursos financeiros e da edição de instrumental jurídico, instrumentos que traduzem a atuação dos especialistas que atuavam junto ao poder executivo elaborando os planos.

Dentro dessa mesma seqüência, outros tempos são revisitados. Procura-se desvendar o tempo que antecede o governo de Loureiro da Silva, desde o fim do século XIX, em apoio às reflexões suscitadas. Examinam-se os instrumentos urbanísticos produzidos durante os quarenta anos da vigência do domínio do pensamento positivista sobre os meios políticos locais e sua forma de atuação, em sua submissão aos ditames do partido majoritário, o Partido Republicano Rio-Grandense, o que somente vai se alterar gradativamente com o afastamento de Borges de Medeiros do poder e a ascensão de Getúlio Vargas como governador do Estado. Dada a abrangência deste trabalho, este período será examinado de forma a destacar a edição dos principais dispositivos legais pelo poder local, sem pretender aprofundar as avaliações correspondentes a toda a ação política e administrativa empreendida dentro da gestão de cada intendência que se sucede. O ponto de interesse principal será, portanto, as políticas públicas traçadas, o conteúdo urbanístico contido nos dispositivos legais editados, e a transformação do espaço, especialmente quando as primeiras avenidas são abertas no decorrer da gestão do intendente Otávio Rocha, que governa a cidade de 1924 a 1928.

O segundo capítulo, denominado “A Cidade Democrática – 1945-1961”, aborda o último período em análise, quando se restaura a atuação do poder legislativo municipal. Nesse período, distinguem-se duas fases distintas. De 1943 a 1955, fase de transição para a democracia, marcada pela reinstalação da Câmara Municipal, em 1947, sucessão de nove prefeitos nomeados até a eleição de Ildo Meneghetti, em 1952, e introdução do debate sobre a cidade e o seu urbanismo no âmbito do legislativo municipal. A segunda fase, iniciada em 1955, com a gestão do trabalhista Manoel Sarmanho

Vargas, destaca a abrangência da reforma administrativa implementada nesse mesmo ano.

Momento de inflexão nos rumos do urbanismo praticado nos meios locais, esse período será abordado com o intuito de desvendar os fatores que permitiram a introdução do zoneamento como o principal instrumento de ordenamento do espaço urbano e o controle da ocupação do espaço privado e da altura das edificações através de novos instrumentos urbanísticos. A vertente dos princípios do modelo americano de planejamento e a introdução dos princípios do Movimento Moderno na legislação urbanísticas serão pontos a destacar. Os debates que levam à aprovação das leis, já agora realizadas no âmbito do poder legislativo, servirão de base para as reflexões suscitadas.

O terceiro capítulo versa sobre a avaliação das transformações do espaço urbano através do processo de verticalização da cidade. Elege-se, para isto, um percurso dentro da área central de Porto Alegre constituído pelas avenidas Senador Salgado Filho e Borges de Medeiros, onde se evidencia a variação das alturas das edificações. Procura-se associar essa variação aos dispositivos legais vigentes em cada período, e sob os quais se baseou (ou não) a aprovação dos projetos. A avenida Independência completa o percurso, eleita por se constituir no eixo principal de concentração dos investimentos imobiliários na produção dos edifícios residenciais, desde a década de 1940.

A seleção desses segmentos espaciais tem, também, por justificativa o significado de sua localização em relação à cidade como um todo no período em análise. A avenida Senador Salgado Filho, aberta na primeira gestão do prefeito José Loureiro da Silva, fez parte de um processo de radical transformação do centro urbano, com a eliminação de antigas estruturas viárias – como a travessa 2 de Fevereiro, que permitiu a ligação direta da avenida Borges de Medeiros com as vias radiais a leste: avenida João Pessoa e Osvaldo Aranha. A ocupação de suas margens, desde sua abertura em 1940, se completaria somente em fins da década de 1970. Nessas três décadas, a avenida viu surgir uma variada sucessão de tipologias edilícias. Dessa leitura foi possível estabelecer relações entre essas e as diretrizes dos dispositivos urbanísticos vigentes em cada período.

A abertura da avenida Borges de Medeiros, como visto, fez parte do programa de governo do intendente Otávio Rocha e teve início em 1924, para ser ampliada pelo programa de obras do Governo Loureiro da Silva, em

25. Leis são instrumentos jurídicos formulados e aprovados pelo poder legislativo. Podem ter origem no executivo, mas serão sempre aprovadas pelo poder legislativo. Poderão ser de iniciativa popular obedecendo a determinados critérios.

26. Ferreira, A B. de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 341.

1940. Contém estruturas edilícias representantes de dois momentos distintos do processo de verticalização da cidade: o primeiro corresponde à década de 1930, com o aparecimento dos edifícios de cinco e seis pavimentos; o segundo, na década seguinte, com os edifícios atingindo alturas de doze a dezessete pavimentos. Outros segmentos viários da área central são visitados, como a rua dos Andradas, avenida Otávio Rocha, rua Duque de Caxias. Nessa verificação avança-se na investigação da década de 1960 na busca de identificar os efeitos da aplicação dos dispositivos urbanísticos contidos nas Leis nº 2046 e nº 2.330.

A correlação entre a altura das edificações e os dispositivos legais tem, também, o objetivo de ampliar a base de sustentação para a argumentação sobre a questão seguinte: a cidade se submeteu aos códigos, atos, leis, normas, decretos que foram os instrumentos de ação dos governos locais sobre a ordenação do espaço urbano? O capítulo conclusivo discute esta e outras questões propostas sob a ótica do conflito de interesses e das contradições contidas nos modelos de organização do espaço urbano.

No decorrer do trabalho utilizam-se os termos: *dispositivos ou instrumentos urbanísticos legais*, *regramentos urbanísticos*, *regulamentos urbanísticos* como uma possibilidade mais aproximada de abranger conceitualmente o conjunto examinado que não restringem a designação à forma da *lei*.²⁵ Inclui-se nessa designação as normas, atos, decretos, regulamentos e leis editados nos períodos em análise. Têm-se ainda os códigos: (...) “*um conjunto, uma coleção de leis, normas, regras, preceitos – conjunto metódico e sistemático de disposições legais relativas a um assunto ou ramo do direito*”.²⁶ Juridicamente, emprega-se a palavra código para designar a compilação, em um mesmo instrumento, de um conjunto de normas e regras gerais sobre determinado campo do Direito, que se aprovado pelo legislativo e sancionado pelo poder executivo passa a ter força de lei. Referentes ao espaço urbano, constituem-se nos Códigos de Obras, Códigos de Posturas Municipais, Códigos de Saneamento, etc. Assim entendido, os termos serão empregados, para fins deste trabalho, englobando desde os instrumentos de exceção editados pelos executivos municipais até a edição das leis, quando emanadas e/ou aprovadas pelo poder legislativo municipal.

Para empreender a reconstrução desses períodos, dentro da ótica proposta, foram examinadas fontes documentais que abrangeram, o conjunto de regulamentos urbanísticos produzidos em cada período. Incluíram-se os dis-

positivos emanados do poder executivo, mas também aqueles que foram propostos pelo poder legislativo referentes a incentivos ou determinações sobre a ocupação do espaço da cidade.²⁷ Os dispositivos legais que foram estabelecendo a forma de estruturação administrativa dos setores voltados à gestão dos planos e projetos foram examinados na busca de desvendar as diversas formas assumidas pelos órgãos administrativos responsáveis pela produção desse instrumental urbanístico.

No primeiro período de análise, 1937 a 1943, durante a gestão de Loureiro da Silva, a avaliação dos processos de discussão e proposição desses instrumentos foi feita através do registro documental disponível, sendo a principal fonte o trabalho *Um Plano de Urbanização*.

O que permitiu ampliar essa visão do período foram os registros das reuniões do Conselho do Plano Diretor instituído pelo prefeito, em que a voz do especialista de fora, o urbanista Arnaldo Gladosch, se fazia ouvir na exposição de suas idéias sobre a cidade e seu urbanismo e sobre os planos e projetos propostos. Com a reestruturação das Câmaras Municipais, o exame das atas de suas reuniões permitiu desvendar os conflitos e discussões suscitadas no debate dos planos e projetos propostos e as estratégias utilizadas por cada segmento social na defesa de seus interesses. Complementarmente, foram examinados os relatórios dos intendentes e prefeitos, para esclarecer o conteúdo dos planos traçados e os resultados atingidos.²⁸ O registro dos construtores por ano, desde as últimas décadas do século XIX até a década de 1960, permitiu avançar nas análises sobre a dinâmica do mercado imobiliário local.²⁹

Os textos dos urbanistas, protagonistas desta história, serviram de fonte ao esclarecimento das bases teóricas e metodológicas nas quais se apoiaram os planos elaborados. Publicados em revistas especializadas, em documentos técnicos, ou referidos através do registro dos debates desenvolvidos no âmbito dos Conselhos ou na Câmara Municipal, esses textos permitiram desvendar as referências teóricas e sua transposição às práticas locais. Complementa esta investigação o depoimento oral dos especialistas consultados e que também foram os protagonistas de parte dessa história, o que permitiu esclarecer muitos dos pontos obscuros não revelados pelo exame das fontes documentais examinadas.³⁰

A pesquisa procedeu à investigação direta para a construção dos conteúdos examinados no terceiro capítulo. Foram realizados levantamentos de

27. Num primeiro momento dessa pesquisa utilizou-se o termo “Código Urbanístico” para designar o conjunto de dispositivos urbanísticos em análise, valendo-se da ampla definição que o termo comporta. Entretanto, dada a especificidade da referência jurídica, a compilação em um único instrumento de um conjunto de normas sobre determinado assunto, optou-se por adotar uma terminologia mais abrangente. O conjunto dos dispositivos examinados está relacionado, em anexo.

28. Não foram localizados, até este momento, os relatórios oficiais referentes aos dois períodos de gestão do prefeito José Loureiro da Silva, o que levou a pesquisa a se valer de outras fontes documentais, acima citadas, que permitiram, em parte, contornar essa lacuna.

29. Foram consultados especialmente os documentos constantes do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho e os arquivos da Câmara Municipal de Vereadores.

30. Foram entrevistados para essa pesquisa: engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre, arquiteto Carlos Maximiliano Fayet, arquiteto Demétrio Ribeiro, arquiteto Moacyr Moojem Marques e engenheiro Ramiro Miceli, no decorrer dos anos de 2000 a 2003.

31. Weimer, Günter.
*Levantamento de projetos
arquitetônicos, Porto Alegre –
1892 a 1957*. Porto Alegre:
Prefeitura Municipal,
PROCEMPA, 1998.

campo na identificação das tipologias edilícias ao longo dos percursos analisados. Levantamentos complementares sobre o registro de projetos arquitetônicos foram feitos nos arquivo da Secretária Municipal de Obras e Viação – SMOV, permitindo estabelecer com precisão a relação entre a data de aprovação dos projetos e os correspondentes dispositivos legais em vigor. Complementou essas informações a pesquisa realizada nos microfilmes do Arquivo Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre sobre o levantamento de projetos arquitetônicos de 1892 a 1957.³¹

Complementarmente, foram examinadas outras fontes, como os periódicos – revistas e jornais da época, revistas especializadas e publicações comemorativas editadas pelas Intendências e Prefeitura Municipal que permitiram o reconhecimento dos relatos, das opiniões e debates dos protagonistas dos fatos examinados. Todo o levantamento das fontes documentais foi possível, em grande parte, graças ao apoio e organização do Arquivo Histórico de Município de Porto Alegre, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura da Prefeitura Municipal, cujo acervo ordenado permitiu o fácil acesso à documentação disponível. A vasta bibliografia sobre a cidade examinada e citada ao longo dos capítulos que se seguem permitiu, ainda, a ordenação, complementação e apoio às reflexões e conclusões suscitadas por esta pesquisa.

CAPÍTULO I

A CIDADE AUTORITÁRIA: 1937-1943

Neste capítulo, analisa-se o período da primeira gestão do prefeito José Loureiro da Silva, considerando sua inserção no contexto político nacional e as especificidades locais, enfocando especialmente a estrutura administrativa em que se articularam as ações empreendidas no trato das questões da cidade e de seu urbanismo. Inicia-se pelo exame da reforma administrativa implementada pelo governo Loureiro da Silva em 1939, e a permanência da Diretoria de Obras e Viação como órgão de concentração das atividades de elaboração de planos e projetos urbanísticos da Prefeitura Municipal. Examina-se, especialmente, a criação dos Conselhos de Administração Municipal e do Plano Diretor e seu funcionamento através dos dispositivos legais contidos nos decretos que os criaram.

Procura-se visualizar as especificidades locais dentro do contexto nacional e a relação com as políticas de modernização administrativa empreendidas pelo governo federal que atingem, dentro da política centralizadora do governo Vargas, também os estados e municípios brasileiros. Esse pano de fundo recoloca a questão da elaboração de planos e projetos em um novo formato administrativo que pode ser considerado um momento de inflexão nesse processo. A partir dessa nova estrutura foi possível criar condições para a implementação de um grande conjunto de obras públicas que transformaram definitivamente a fisionomia da capital e iniciar um processo de debate permanente sobre a cidade e o seu urbanismo a médio e longo prazo.

Além dos documentos oficiais que revelam o conteúdo das reformas empreendidas, examina-se o discurso dos protagonistas – a voz do prefeito, dos técnicos locais, do especialista de fora contratado para elaboração do Plano Diretor, procurando detectar as idéias difundidas, base sobre as quais foram sendo elaborados os planos e projetos que determinaram a ação transformadora do espaço da cidade empreendida nesse período.

A seguir, examina-se o conteúdo dos dispositivos legais que foram sendo editados ao longo dessa administração, procurando identificar os

32. Faz-se aqui uma distinção entre os decretos referentes à implementação das obras públicas e aqueles referentes à ocupação do espaço privado – uso e ocupação.
33. Desde o fim da década de 1920, essa tinha sido uma atividade de rotina administrativa e que evoluía muito mais por iniciativa da área técnica.

seus objetivos, alcance espacial e a correlação com as políticas traçadas. Constituem-se num conjunto de instrumentos que expressam as intenções de uma política de metas de curto prazo promotora de uma radical transformação do espaço urbano da capital, especialmente de sua área central. Esses dispositivos serão interpretados à luz do reconhecimento dessa política e de seus produtos, ou seja, os planos e projetos elaborados pela equipe técnica, reconhecidos especialmente através dos documentos produzidos, como o volume *Um Plano de Urbanização*. Verifica-se, ainda, seus conteúdos como instrumentos normativos referentes à ocupação do espaço privado, incluindo-se os dispositivos referidos à reforma tributária utilizada, também, como estratégia de implementação do Plano Diretor.³²

A utilização de outras fontes, como depoimentos orais de protagonistas desse período, permitiu abrir o leque de informações e dados na busca de esclarecimentos sobre a relação que se estabeleceu entre as políticas traçadas e as formas de sua implementação. Foi possível verificar o início de um processo decisório autoritário que perdurou até a restauração do processo democrático e a volta do funcionamento do poder legislativo municipal, com a imposição de decisões que atingiam a área privada sem o apoio efetivo de instrumental jurídico que legitimasse essas ações.

A análise desse conjunto de fontes permitiu, assim, desvendar o formato assumido pelo governo Loureiro da Silva e associá-lo como marco significativo na institucionalização de um processo permanente de debate sobre a cidade e a produção de planos e projetos urbanísticos.³³

Identifica-se, neste momento, a passagem de uma concepção de elaboração de “planos” para a implementação de um processo de “planejamento” instaurado pela administração municipal que iria se efetivar a partir de 1955, como será demonstrado a seguir. Dessa perspectiva, além do debate técnico, que se desenvolve especialmente comandado pelo especialista externo, a figura do governante parece ser relevante como elo desencadeador desse processo tanto como administrador que toma as decisões quanto como participante dos debates.

Por fim, examina-se a transformação do espaço urbano através do reconhecimento dos efeitos das políticas de curto prazo implementadas no curto espaço de cinco anos e que atingem com grande intensidade a área central da cidade. A abertura das avenidas, a eliminação dos becos e das ruas

estreitas, herança da cidade colonial, as obras de saneamento de extensas áreas, a implantação de equipamentos urbanos e melhoramento da infraestrutura fizeram parte da política de curto prazo traçada pelo prefeito. Através desse exame procura-se detectar a relação entre os dispositivos legais que regulamentaram a ocupação do novo espaço privado transformado pelo efeito das obras públicas.

Para verificar essa relação elegeu-se a área central da cidade, o novo perfil das avenidas recém-implantadas e o aparecimento do edifício alto. Privilegiou-se essa questão no enfoque de três variáveis: a altura das construções, a relação das interfaces entre o espaço público e privado e a forma de inserção da edificação no lote. Para melhor avaliação, aprofunda-se essa questão no capítulo III deste trabalho, quando será analisada a produção do edifício alto relacionado aos dispositivos urbanísticos que pretenderam, nos vários períodos de tempo em análise, ditar as regras sob as quais deveria se efetivar o processo de verticalização da cidade. A questão que se coloca é o desvendar do grau dessa relação, procurando-se respostas à seguinte questão – a cidade submeteu-se aos códigos urbanísticos? Em que medida esses instrumentos interferiram na transformação do espaço urbano de Porto Alegre? Em busca de respostas a essas questões volta-se à verificação dos principais fatos que marcaram a administração municipal nesse primeiro período em análise.

1. O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL: 1930 – 1940

Essa década vê instalada a Nova República com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. No Rio Grande do Sul assumia como interventor Flores da Cunha, o pacificador do estado. Ele organizara um novo partido, o Partido Republicano Liberal – o PRL, em 1932, reunindo a oligarquia que havia apoiado o governo central, os pecuaristas e industriais, mas, também, segmentos da classe média, comerciantes locais e profissionais liberais. Com uma proposta desenvolvimentista, pretendia o incentivo à economia rio-grandense e sua integração ao mercado nacional.

A oligarquia gaúcha tinha se dividido desde a ascensão de Vargas ao poder. Parte dela ficara ao lado do grupo paulista que exigira a feitura de

34. Evidências do apoio de Loureiro da Silva a Getúlio Vargas – Silva, José Loureiro da. *Saudação ao Presidente Getúlio Vargas, em nome da cidade de Porto Alegre, em 6 de janeiro de 1938*. “Cabe-me a honra insigne, senhor Presidente, de ser o portador, em nome da cidade de Porto Alegre, dos votos sinceros de boas-vindas ao grande brasileiro que volta à sua terra natal, engrandecido e respeitado pelos homens que fazem da Pátria a mística de todas as horas.” E conclui: “Senhor Presidente, temos uma fé inquebrantável em Vossa Excelência. Sabêmo-lo o homem de espírito que ama as cousas grandes da vida. A Pátria é a concretização de todas elas. Vossa Excelência tem a missão histórica de levá-la para seus destinos imortais. A cidade de Porto Alegre abraça Vossa Excelência, com respeito e afeto”. In: Silva, José Loureiro da. *Discursos*. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1942, p. 53-60. Edição contendo os discursos do Prefeito Loureiro da Silva proferidos em variadas ocasiões, desde 1922 a 1942, publicados por um grupo de amigos e funcionários municipais para assinalar a passagem do quinto aniversário de seu governo na Prefeitura de Porto Alegre.

35. *Correio do Povo*, 22 de outubro de 1937, p. 14. A nota transcreve a cerimônia de posse do novo prefeito e registra a multidão que acorre ao evento, lotando a escadaria da prefeitura, e o discurso de Loureiro, onde fala de seu afeto pela cidade, do empenho em solucionar a questão da pobreza porto-alegrense, da disposição em governar em um clima de conciliação política com as correntes partidárias da oposição.

uma nova constituição para o país. Vitorioso Vargas, ficou fortalecida a posição de Flores da Cunha. Ao novo partido por ele organizado, reuniram-se grupos oriundos do antigo Partido Republicano Rio-Grandense – PRR e, com menor expressão, grupos oriundos do Partido Libertador. Essa situação perdurou até o fim do governo provisório, em 1934.

Os novos rumos assumidos pelo governo Vargas e sua marcha rumo à instalação da ditadura provocaram o nascimento de divergências com Flores da Cunha, agora já empossado como governador do Estado. A oposição desse ao processo de fechamento político que vinha se esboçando acabou por colocar o estado em linha de colisão com interesses ditatoriais de Vargas. As forças políticas agregadas ao novo partido, o PRL, dividiram-se. A ala dissidente manteve-se fiel ao governo federal, fazendo com que o governador perdesse poder político.

Esse clima de conflito perdurou no meio político rio-grandense até outubro de 1937, quando o governador renunciou e exilou-se no Uruguai. Em 19 de outubro, na véspera da decretação do Estado Novo, Getúlio Vargas colocava o estado sob intervenção federal. O general Manoel de Cerqueira Daltro Filho passou a comandar o Rio Grande do Sul. Alianças com os líderes oposicionistas foram imediatamente seladas.

Entre outros, o deputado estadual José Loureiro da Silva destacava-se por seus discursos inflamados. Na liderança dos dissidentes do PRL que se opunham a Flores, foi, desde logo, um nome lembrado para assumir algum posto no novo cenário político local. Em 22 de outubro, foi nomeado para o cargo de prefeito de Porto Alegre, dando início a uma nova etapa de gestão da cidade. Nova etapa em novos tempos de governo ditatorial.³⁴ Chegou, assim, à frente do executivo da maior cidade do estado com forte suporte político e popular registrado nos periódicos da época.³⁵

Porto Alegre acabava de deixar para trás um ciclo de longos quarenta anos de predomínio de um só partido à frente do governo local. O Partido Republicano Rio-Grandense – PRR, depositário dos ideais positivistas, desde a última década do século XIX, sob a liderança de Júlio de Castilhos, comandara a política estadual. A força do partido manteve no poder da capital, através de sucessivos processos eleitorais, de 1897 a 1937, três Intendentes – José Montauray de Aguiar Leitão, Octávio Francisco da Ro-

cha³⁶ e o major Alberto Bins.³⁷ A ascensão de Loureiro sinalizava o início de um novo tempo para o desenvolvimento da cidade.

O novo governo introduziu 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. Promoveu a organização de um Conselho Técnico de Administração Municipal e de um Conselho do Plano Diretor, constituído em 1939.³⁸

Sob o enfoque político, econômico e social, o período pertence, assim, ao que se convencionou denominar como *Estado Novo*. Loureiro assumiu sob a égide do autoritarismo, já que governou sem a presença do poder legislativo, eliminado em todo o país pela ditadura recém instalada.

O Rio Grande do Sul ingressou no Estado Novo atrelado ao mesmo modelo produtivo agropecuário fornecedor de alimento ao centro do país a custos mais baixos. A criação extensiva do gado, a produção agrícola com baixa tecnologia e o domínio dos frigoríficos estrangeiros controlando o preço da carne não favorecia o desenvolvimento do setor. A indústria gaúcha, ainda que tenha apresentado menor desenvolvimento, desde a década de 1920, em relação ao Brasil como um todo, crescia a índices expressivos.³⁹

Tomando-se o indicador do índice do produto real da indústria como o faz Singer, pode-se avaliar a perda de posição relativa que apresentava a indústria gaúcha na primeira metade do século XX. Enquanto em 1907 esse índice igualava-se ao do país, em 1938, já apresentava uma defasagem de 28,50%, aproximadamente. Dos ramos tradicionais da indústria ligados à geração de produtos vinculados à produção primária – produtos alimentares, couros, peles, calçados, vestuários, têxteis, madeira, bebidas – o estado diversificara sua produção, já aparecendo, em 1939, o crescimento de ramos da metalurgia, de minerais não-metálicos e da indústria química.

Esse crescimento industrial, que ainda assim era expressivo, se dava, principalmente, pelo crescimento da industrialização de Porto Alegre. E ainda Singer afirma que a função industrial, acrescida da função comercial, é que explica o crescimento intensivo da cidade no período. O censo demográfico de 1940 demonstra que a cidade atingia 275.658 habitantes e que

36. Octávio Francisco da Rocha: com grafia original. A denominação da avenida e do viaduto que levam seu nome passou a ser Otávio Rocha.

37. José Montauray de Aguiar Leitão governou a cidade de 15 de março de 1897 a 15 de outubro de 1924; Otávio Rocha, de 15 de outubro de 1924 a 27 de fevereiro de 1928; Alberto Bins, de 27 de fevereiro de 1928 a 22 de outubro de 1937. Em *Anais do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho*, vol. I, 1983. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

38. *Conselho Técnico de Administração Municipal*. In: *Atos, Leis, Decretos e Resoluções*, vol.5, 1939, p. 121. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Conselho do Plano Diretor*. In: Silva, J. Loureiro. *Um plano de urbanização*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1943, p. 28.

39. Singer, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Editora da Universidade de São Paulo: 1968, p. 114 -198.

40. “A área de Porto Alegre, que em 1835 aparece como sendo de 470 km², por ocasião do Censo de 1940 acaba-se reduzida a 415 km².” Singer, Paul, *op. cit.*, p. 181.

41. “Os primeiros colonos, de São Leopoldo, Torres, Santa Cruz, receberam lotes de 77 ha. Já na segunda metade do século XIX o tamanho dos lotes distribuídos cai a 48,4 ha e de 1889 em diante eles são reduzidos a 25 ha. Além desta diminuição do lote inicial, há um contínuo processo de subdivisão devido à morte do proprietário original e à partilha da herança entre os descendentes.” (Singer, Paul, *op. cit.*, p.188.)

apresentava um crescimento de 54% em relação à década anterior. Considerando, entretanto, a taxa média anual, houve um decréscimo em relação aos índices anteriores, revelando-se uma diminuição da intensidade deste crescimento, ainda que estes números devam ser comparados levando-se em consideração as alterações nas fronteiras municipais. O município perdera território, o que pode explicar o decréscimo desses indicadores de crescimento populacional no período.⁴⁰

A supremacia de Porto Alegre e sua região de influência imediata como concentradora do desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul, já evidenciada desde o início do século XX, acentuava-se com a ampliação do mercado regional. Consolidava-se desse modo, a sua posição de maior centro econômico do estado. Se, por um lado, sob o ponto de vista social, essa posição privilegiada favorecia a consolidação de uma elite detentora do capital industrial e comercial, por outro, ampliava o crescimento de um contingente populacional oriundo de fluxos migratórios decorrentes do êxodo rural, tanto da região do minifúndio⁴¹ – principalmente da área das antigas colônias alemãs e italianas –, como também do setor agropastoril, que aos poucos, introduzindo novas tecnologias nos processos produtivos, acabava por dispensar mão-de-obra. Acentuava-se o êxodo rural, especialmente a partir de 1930.

Essa tendência contribuiu para o crescimento do cordão de pobreza que alimentava a formação de uma periferia urbana, cada vez mais expandida, já que a indústria emergente e o comércio e serviços não eram capazes de absorver a oferta de mão-de-obra, especialmente considerando-se a desqualificação da mesma em relação à especialização exigida pelos setores secundário e terciário. A atuação de Loureiro da Silva no governo da cidade inserida nesse contexto ditatorial teve especificidades que são examinadas a seguir.

2. A ADMINISTRAÇÃO JOSÉ LOUREIRO DA SILVA

A gestão do novo prefeito teve início em 22 de outubro de 1937, após o afastamento de Flores da Cunha e seu exílio no Uruguai. À época de sua nomeação para ocupar o governo da capital, Loureiro da Silva era deputado estadual e fiel correligionário de Getúlio Vargas.

Figura 05:
Prefeito José Loureiro
da Silva, 1939.

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 aos planos e projetos elaborados. O discurso modernizador dava as diretrizes e embasava as metas traçadas. Mas o novo prefeito não governava sozinho. Criava Conselhos, cercava-se de

especialistas, divulgava suas decisões. Esse perfil de tendência liberal teve origem na sua formação política.

Loureiro, formado pela Faculdade Livre de Direito do Rio Grande do Sul⁴², cedo assumiu cargos públicos – foi promotor público antes mesmo de se formar, delegado de Polícia, intendente, em 1931, de Gravataí, município próximo a Porto Alegre,⁴³ destacando-se como bom administrador na gestão pública. Saneara as finanças municipais, fizera construir uma estrada ligando o município à capital, resolvera o grave problema de energia elétrica do município, estendendo uma rede desde São Leopoldo, município mais ao norte de Porto Alegre. Chegou, assim, à frente do executivo da maior cidade do estado com forte suporte político e popular, como visto acima.

Enquadrado no modelo de administração pública do governo federal, fortemente comandado de cima para baixo, o prefeito Loureiro da Silva iniciou seu governo preparando uma reforma administrativa implementada através do Decreto-Lei nº 10, de 30 de dezembro de 1939. No ano anterior, o governo federal criara o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, com a finalidade de conduzir a reforma do serviço público, atuando, além do âmbito federal, também nos estados e municípios através de agências locais, os chamados *Daspinhos*. Ao se propor à modernização do serviço público nacional, baseado no modelo americano de administração pública, o órgão servia também aos objetivos ditatoriais como instrumento de controle sobre estados e municípios.⁴⁴

42. Primeira faculdade de Direito do Rio Grande do Sul, fundada em 1900, sob a denominação de Faculdade Livre de Direito, integrando hoje a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

43. O município de Gravataí, situado no eixo nordeste em relação à capital, foi um dos quatorze municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre, institucionalizada pela Lei Complementar nº 14 de junho de 1973.

44. A este respeito diz Graham: “Ainda que o Interventor fosse responsável pelo estudo, aprovação e declaração de todas as leis e decretos estaduais, esses eram válidos somente quando sancionados pelo presidente do *Daspinho*. Se o *Daspinho* se opusesse a qualquer ato ou decreto do executivo, dois terços dos votos eram suficientes para suspender a ação até a decisão ser revista pelo chefe do executivo. Somando-se a este controle, o departamento administrativo estadual era responsável por relatar todas as manifestações contra o Interventor. Essas manifestações eram submetidas, através do Ministério da Justiça, ao presidente da República. E mais: “Durante o Estado Novo o serviço federal brasileiro tornou-se um objeto e um agente de modernização. Graham, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil*. Texas: University of Texas Press, 1968, p. 27-30.

A reforma administrativa, implementada em 1939, dentro dessas novas regras, teve como base o organograma apresentado em 1937 pelo então prefeito Alberto Bins, às vésperas do término de seu mandato. Bins tinha feito publicar pela primeira vez um organograma apresentado ao legislativo municipal. Os serviços da Prefeitura estavam organizados em quatro diretorias gerais – Fazenda, Saneamento, Expediente e Obras e Viação; cinco diretorias isoladas – Procuradoria, Tráfego, Eletricidade, Assistência Pública, Limpeza e Asseio Públicos; e oito subprefeituras cujos titulares cuidavam do cumprimento das posturas, moralidade pública, fiscalização de impostos e tráfego de veículos, fiscalização de gêneros alimentícios e o comércio de ambulantes e inflamáveis.

Figura 06: Organograma da Administração Geral, prefeito Alberto Bins, 1937.

As atribuições específicas na esfera do urbanismo estavam afetas à Diretoria Geral de Obras e Viação, na Divisão de Patrimônio e Cadastro. Essa organização remontava ao ano de 1896, quando fora criada a Diretoria de Obras pelo Ato nº 09, de 15 de junho de 1896, em cujas atribuições encontrava-se a elaboração da planta cadastral do município. Essas mesmas

atribuições estiveram, anteriormente, afetas a uma seção denominada Engenharia, criada em 1892, na Secretaria da Intendência.

O levantamento topográfico, que incluía o espaço público, vias, logradouros, praças, e identificava também o espaço privado, dimensão dos lotes, edificações, alinhamentos, deu origem a estudos sistemáticos sobre a organização do espaço urbano, ainda que permanentemente vinculados a atividades de rotina da administração. Em 1926, essa Diretoria passou a ser denominada Diretoria Geral de Obras e Viação, à qual estava vinculada a Divisão de Patrimônio e Cadastro. No âmbito dessa Divisão, passaram a atuar os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, que se transformaram em figuras-chave para a introdução de estudos sistemáticos sobre a cidade e seu urbanismo, a partir do início da década de 1930. Paiva, que concluiria seus estudos na Escola de Engenharia de Porto Alegre, em 1934, havia sido contratado um ano antes como assistente de topografia sob a chefia de Ubatuba de Faria, que já ocupava esse posto desde 1926. E foi a partir dessa experiência inicial que Paiva, segundo suas próprias palavras, passou a se interessar pelas questões da cidade e do urbanismo.⁴⁵

Dentro das práticas introduzidas pelos engenheiros, através de sua atuação nos quadros da administração municipal, originaram-se os planos que iriam alimentar o debate sobre a cidade e seus problemas, consolidados, no volume *Contribuição ao Estudo da Urbanização de Porto Alegre*. Segundo Paiva, os estudos contidos nessa publicação constituíram-se no segundo plano para Porto Alegre sendo considerado o primeiro o *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento* coordenado por João Moreira Maciel, publicado em 1914.⁴⁶ E foi dessa prática, também, que se iniciou um processo de institucionalização do urbanismo no interior da máquina administrativa que se consolidou a partir da gestão do prefeito José Loureiro da Silva.

Loureiro encontrara o município com dívidas consolidadas. Em seu primeiro ano de governo, o déficit orçamentário era superior a três mil contos, o que correspondia a 10% da arrecadação total. Segundo o prefeito, as medidas tomadas com vistas ao saneamento das finanças – corte de gastos, melhoria da arrecadação, renegociação da dívida – permitiram chegar ao fim do primeiro ano de governo com um déficit de somente oitocentos contos, ou seja, 2,6% da arrecadação total. Ainda que a reforma administrativa implementada por Loureiro, conservasse parte da estrutura anterior, acres-

45. Paiva, Edvaldo Pereira. Memórias Urbanísticas de Porto Alegre, *Correio do Povo*, 12 de maio de 1979. p. 24.

Citado também em: Rovatti, João Faria. *La modernité est ailleurs: 'ordre et progrès' dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese de Doutorado, Université de Paris VIII. Paris: dezembro de 2001, p. 44.

46. “Cronologicamente, o segundo plano para Porto Alegre apareceu em 1936-37 e foi feito pelo engenheiro Ubatuba de Faria e por nós.” In: Paiva, Edvaldo Pereira. *Algumas sugestões para o estudo do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Boletim Municipal, janeiro a março de 1947, p.55-66. Republicado in: Revista de Engenharia, dezembro, 1947, p. 78-85.

centava inovações relacionadas ao maior controle e eficiência da máquina administrativa, através da criação de Diretoria de Administração e Controle, Diretoria Geral do Expediente e do Pessoal e um Conselho Técnico de Administração, acima citado, órgão ligado diretamente ao gabinete do prefeito. Visava-se o saneamento das finanças públicas, o aperfeiçoamento do quadro administrativo, a mecanização dos serviços públicos, a atualização e racionalização da arrecadação dos impostos municipais, especialmente do IPTU.

O Conselho Técnico de Administração Municipal tinha sido criado anteriormente, durante o primeiro ano da gestão de Loureiro, em 13 de novembro de 1937, pelo Ato nº 3. Em tempos de governo ditatorial, onde os poderes legislativos tinham sido extintos, era notória a disposição do prefeito de cercar-se de conselheiros para discutir as questões da competência das diretorias municipais. Faziam parte do Conselho os dirigentes do primeiro escalão do governo, como o engenheiro Ari de Abreu Lima, titular da Diretoria de Obras e Viação, e Antônio Brochado da Rocha, que mais tarde assumiu o governo da cidade, de 15 de setembro de 1943 a 14 de maio de 1945, nomeado pelo governador do Estado, quando do afastamento de José Loureiro da Silva do cargo, e os demais dirigentes municipais.

O órgão tinha como atribuição opinar sobre assuntos relativos à municipalidade no que dizia respeito a atividades de rotina administrativa. Composto por onze membros, formulava pareceres de caráter consultivo como colaboração técnica, trabalho de caráter não-remunerado.

Os assuntos afetos à deliberação do Conselho versavam sobre orçamento municipal, situação financeira do município, questões funcionais, cobrança de impostos e taxas, subvenções, contratação de pessoal, pagamento de dívidas, petições cotidianas, cancelamento de dívidas de serviços públicos, revisão de tributos, barateamento dos gêneros de primeira necessidade, regulamentos municipais, assistência e higiene públicas, aquisição e alienação de bens imóveis, execução de obras e serviços.

Durante a gestão de Loureiro da Silva, o Conselho de Administração atuou como órgão colegiado, auxiliar na tomada de decisões administrativas. Funcionava nas antigas dependências da Câmara Municipal, extinta desde 1937, servindo-se de sua infra-estrutura disponível. Simbolicamente abria-se um espaço de contato indireto com o público em geral, pois ao Conselho cabia também opinar sobre reivindicações da população, especialmente em

Figura 07: Organograma da administração, prefeito José Loureiro da Silva, 1939.

processos referentes a pagamento de impostos, reclamações sobre serviços urbanos, desapropriação de terrenos e demandas em geral. Com essa medida o prefeito pretendia “desenvolver um trabalho em harmonia com seus diretores e chefes de serviço para melhor desenvolver sua administração”.⁴⁷

Esse esforço de modernização da gestão municipal estava diretamente vinculado às iniciativas de reforma administrativa e modernização do serviço público introduzidas pelo governo federal desde 1930, adotadas sob a inspiração da reforma do serviço público americano do início do século,⁴⁸ na busca da eficiência e de economia, princípios baseados na concepção *taylorista*, aplicados originalmente na administração da empresa privada. As idéias de economia e eficiência foram aplicadas, primeiramente, por meio do *Bureau of Efficiency*, uma organização criada pelo Congresso Americano durante os anos da Primeira Guerra Mundial. Ainda que os princípios de economia e eficiência fossem

47. *Atas do Conselho Técnico de Administração Municipal*. Porto Alegre: (mineo), 1937 a 1943. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. Prefeitura Municipal. Não há registro de audiências públicas nas atas do Conselho. As demandas eram encaminhadas em documentos oficializados através de processos. Consta da ata da primeira reunião do Conselho Técnico de Administração Municipal, em 17 novembro de 1937, a presença dos conselheiros – Antônio Brochado da Rocha, Jorge Mello Guimarães, Antonio Kriger Filho, Ary de Abreu Lima, Paulo de Aragão Bolzano, João de Deus Vaz Silva, Fernando de Paula Esteves, Henrique Ignácio Domingues, Conrado Ferrari, Ary Tubbs, Gilberto Moraes – secretário presidente da Câmara Municipal dissolvida – Artur de Moura Toscano. Até 1943, 410 sessões tinham sido realizadas e 5.945 pareceres, emitidos. 48. Esse mesmo assunto foi tratado por: Feldman, Sarah. 1996, *op. cit.*, p. 24.

49 Graham, L. 1968, *op. cit.*, p. 38-40.

50 Há testemunhos do interesse do prefeito pelas questões técnicas que envolvessem o debate sobre a cidade e o urbanismo. Uma delas era a frequência com que participava dos estudos desenvolvidos pela equipe técnica na Divisão de Cadastro chegando a manifestar seu desejo de aprofundar seus estudos sobre a matéria para melhor debater com a equipe de urbanistas de sua administração. Ver em: De Grandi, Celito. *Loureiro da Silva – o Charrua*. Porto Alegre: Literalis, 2002.

os principais objetivos, a moralização da administração americana estava no centro das atenções. Objetivava-se criar uma racional e ordenada estrutura administrativa na qual o administrador tivesse claras metas a serem atingidas. A palavra-chave era coordenação – coordenação para alcançar as mesmas metas de economia e eficiência.⁴⁹

A ressonância desses princípios chegava a Porto Alegre atrelada às diretrizes dispostas pelo governo federal e encontrava-se presente nos discursos e nas práticas adotadas por Loureiro da Silva na administração da capital. Pregava o saneamento das finanças públicas e a eficiência da máquina administrativa. Preconizava, também, clareza no traçado de metas a serem atingidas e controle de resultados. A coordenação geral lhe estava reservada, e a exercia também através do acompanhamento dos trabalhos do Conselho Administrativo Municipal. Na estrutura administrativa adotada por Loureiro, o urbanismo não era tratado por um órgão específico, mas continuava a ser exercido pelos técnicos alocados na Divisão de Patrimônio e Cadastro vinculada à Diretoria Geral de Obras e Viação.

O prefeito Loureiro da Silva, desde o início de seu mandato, pregava a necessidade de elaboração de um plano diretor para a cidade que estabelecesse as diretrizes de longo prazo, direcionando o crescimento da cidade em seu conjunto. O envolvimento do prefeito no debate das questões urbanas, no traçado de metas de curto e longo prazo, se evidenciava através de seus discursos e ações empreendidas no sentido de sua consecução. Loureiro não foi somente o condutor político do processo de transformação do espaço urbano. Durante seu mandato, envolveu-se pessoalmente no debate desenvolvido pelo corpo técnico local e foi em seu nome como autor, com o assessoramento técnico de Edvaldo Pereira Paiva, que foi publicado *Um Plano de Urbanização*, o registro das obras realizadas, das ações empreendidas no que dizia respeito à área financeira – fontes de recursos financeiros para a execução do Plano Diretor, à área jurídica – proposição de legislação acessória em apoio à implementação das obras como a lei de desapropriações proposta ao Governo Federal, e à área técnica – descrição das obras realizadas e sua justificativa.⁵⁰ Constaram também no volume nove atas do Conselho do Plano Diretor, comentadas a seguir, cujo conteúdo revelava a predominância da voz do urbanista Arnaldo Gladosch como expositor de suas idéias e divulgador de suas proposições. Os planos

traçados por Gladosch fizeram parte dessa publicação e são hoje o seu mais importante registro, já que não mais foram localizados nos arquivos da Prefeitura Municipal seus desenhos originais.⁵¹

Em resumo, três medidas tomadas logo no início de seu mandato parecem ter sido fundamentais: a primeira, a contratação desse especialista 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,⁵²; 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 de dar continuidade à elaboração do *Plano Diretor Definitivo* para a capital, após o afastamento de Gladosch da cena local.

A escolha recaiu sobre a Faculdade de Arquitetura de Montevideu, onde funcionava o já conceituado Instituto de Urbanismo, dirigido pelo urbanista Maurício Cravotto. Paiva assim se pronunciava sobre o assunto: “Quando, em maio de 1940, a Prefeitura de Porto Alegre resolveu nos enviar ao estrangeiro com a finalidade de seguirmos um curso de especialização em urbanismo para, assim, melhor servirmos em nossa função municipal, logo escolhemos o curso existente na Faculdade de Arquitetura do Uruguai, denominado “Instituto de Urbanismo”, pois dele possuíamos as melhores referências”.⁵³

Essas três iniciativas conferiram uma nova forma de atuação na produção do conhecimento sobre a cidade e o urbanismo. Ampliaram o conhecimento teórico difundido no corpo da máquina administrativa do município, lançaram novas luzes à metodologia a ser adotada para a elaboração do futuro plano e permitiram que se institucionalizasse, pela primeira vez, um fórum específico sobre os planos e projetos urbanísticos, ainda que, como poderá ser visto a seguir, não se constituísse ainda em um espaço de participação ampla de segmentos da sociedade, nem mesmo do grupo técnico local, que não tinha voz ativa nos debates, mas se apresentava como espectador numa “cena” onde os protagonistas principais eram o prefeito e o seu urbanista contratado – Arnaldo Gladosch.⁵⁴

51. Esses desenhos originais foram produzidos por Gladosch em seu escritório no Rio de Janeiro. Essas plantas constaram sempre de suas exposições ao Conselho do Plano Diretor. Não há registro das mesmas no Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho depositário de mais de sete mil documentos gráficos sobre planos, projetos, estudos, gráficos produzidos pela administração municipal desde as primeiras décadas do século XX.

52. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 215-218. No contrato assinado com o urbanista a prefeitura comprometia-se a pagar um total de 450 contos de reis (450:000\$000,) divididos em dez parcelas distribuídas ao longo de 38 meses, prazo este previsto para a conclusão dos trabalhos. Segundo Rovatti, o valor do salário pago a Paiva, neste mesmo ano, era de 18 contos de réis. In: Rovatti, J. 2001, *op. cit.*, p. 58.

53. Paiva, E. P. *Impressões de um curso de urbanismo*. Porto Alegre: Revista de Engenharia, nº 2, setembro, 1945, p. 101.

54. Em 3 de março de 1939 teve lugar a primeira sessão do Conselho do Plano Diretor presidida pelo prefeito José Loureiro da Silva. Na ocasião foi apresentado aos presentes o urbanista Arnaldo Gladosch contratado pelo município para elaboração do plano Diretor para a cidade. No dia seguinte o jornal local publicava matéria a respeito com a seguinte manchete: “Porto Alegre será uma das mais belas capitais do Brasil”. A matéria relatava os acontecimentos: “Na Prefeitura Municipal teve lugar

ontem sessão inaugural de estudos do Plano Diretor da cidade elaborado pelo urbanista Arnaldo Gladosch". Esse Conselho foi posteriormente muito criticado pela predominante presença dos discursos do prefeito e pelas explanações do urbanista Gladosch. A esse respeito, na quarta sessão realizada em 11 de dezembro de 1947, da recém instalada Câmara de Vereadores, o vereador Marino R. dos Santos assim se pronunciava: "aquele Conselho não era nada mais do que uma platéia para ouvir belas palestras sobre urbanismo do sr. Arnaldo Gladosch. E incapaz porem de discutirem e de planejar um Plano Diretor que atendessem os interesses da coletividade e de fiscalizarem a sua execução." Atas da Câmara Municipal, 1947. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

55. Desde sua criação, até 1953, constaram verbas orçamentárias para o funcionamento do Conselho. Em 1971, as atribuições do Conselho foram revistas pela Lei nº 3.607, de 27 de dezembro de 1971, que passou a atribuir ao Conselho a aprovação de projetos relacionados com o planejamento urbano, propondo medidas para sua atualização, decidindo sobre casos omissos, propondo adaptações. Caberia também ao Conselho promover a elaboração, ampliação e atualização do Plano Diretor. O número de participantes foi ampliado para quinze membros, sendo nove representantes da Prefeitura, um membro da Sociedade de Engenharia, Ordem dos Advogados,

Ainda que tivesse suas funções contestadas, especialmente após o término da gestão de Loureiro, em fins de 1943, a experiência desse Conselho permaneceu como indicativo de que esse poderia ser um espaço de debate permanente sobre a cidade e seu urbanismo. Extinto em fins da década de 1940, o Conselho do Plano Diretor foi recriado quando da promulgação da Lei nº 1.413, de 11 de junho de 1955, que reorganizou os serviços da Prefeitura. Em seu capítulo V, criava e estabelecia as competências do novo Conselho do Plano Diretor: "*Promover a elaboração do Plano Diretor da cidade, tomando-se por base, no que respeita o traçado e zoneamento urbano, as disposições legais vigentes e projetos existentes; promover os estudos necessários ao Plano Diretor – plantas topográficas e cadastrais, pesquisas urbanas, zoneamento urbano, plano viário, saneamento, trânsito e transporte, rodovias, núcleos residenciais, saúde pública, comunicações, escolas, parques e jardins, construções particulares e gabarito dos prédios; aprovar e rejeitar planos e estudos, promover estudos sobre o Código de Obras. Seria composto por onze membros – seis funcionários municipais, cinco representantes de entidades públicas classistas, 'elementos ponderáveis da opinião cidadina', reservando-se a presidência de honra ao prefeito.*" A secretaria executiva caberia ao chefe da divisão de urbanismo, chefia que nessa data era ocupada por Edvaldo Pereira Paiva. Eram membros natos do Conselho os dirigentes do Departamento de Obras, de Água e Esgoto, da Fazenda."⁵⁵

Um órgão voltado especificamente à elaboração do Plano Diretor viria a ser organizado, pela primeira vez, dentro da estrutura administrativa municipal, através do Decreto nº 310, de 31 de dezembro de 1943, quando a seção de Expediente Urbano foi transformada em Departamento Municipal de Urbanismo subordinado diretamente ao prefeito. Essa mudança se deu quando Loureiro da Silva já tinha se afastado do cargo, na administração do prefeito nomeado Antônio Brochado da Rocha. Entretanto, foi na sua gestão que essa proposta foi forjada para dar continuidade à elaboração do Plano Diretor iniciado por Gladosch. A citada seção de Expediente Urbano tinha sido criada pelo Decreto nº 279, em 25 de abril de 1942: com a finalidade de "*estabelecer normas para a execução do Expediente Urbano da cidade pela necessidade de organização de Porto Alegre, biografia de uma cidade.* Organização: Álvaro Couto, Morency de Couto e Silva e Léo Jerônimo Schidrowitz. Porto Alegre: Tipografia do Centro, (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva), p.101. *informações técnicas para levar à prática o Pré-Plano existente; e por esta administração não poder criar verbas*

Instituto de Arquitetos do Brasil, Secretaria da Saúde do Estado, Departamento de Estatística do Estado, Sociedade de Agronomia. In: Mongelo, J. Z. e Vieira S. R. de Moraes. Relatório de Projeto. *Estrutura Administrativa de Porto Alegre 1937/1987*. Porto Alegre: FAPERGS, Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, abril de 1997, (documento Interno).

56. Paiva, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1943. (Organizado e publicado quando prefeito José Loureiro da Silva, sendo diretor geral de Obras e Viação, Paulo de Aragão Bozano, p. 1-178).

A partir dessa data, cada vez mais se consolidou a idéia de criação de um órgão específico para tratar das questões de elaboração de um plano diretor e a consolidação de estudos urbanísticos. Nova alteração foi introduzida na estrutura administrativa da Prefeitura, em 20 de dezembro de

Figura 08: Esquema de um Plano Diretor. Proposta metodológica, 1940.

57. Leme, M. C. da Silva et alii. *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: FUPAM / Studio Nobel, 1999, p. 478-482.
58. Feldman, S. 1996, *op. cit.*, p. 24.
59. Rovatti, J. F. 2001, *op. cit.*, p. 336.

1945. Extinguia-se a Diretoria de Cadastro e a IV Seção de Obras pelo Decreto-Lei nº 282 e criava-se a Sub-Diretoria de Urbanismo, subordinada à Diretoria Geral de Obras e Viação, composta de Diretoria de Cadastro, Diretoria de Arquitetura, Diretoria de Planejamento e Diretoria de Expediente e Propaganda. Nesse momento, pela primeira vez, a palavra planejamento substitui a palavra urbanismo na estrutura administrativa local, assinalando uma mudança de postura frente às duas concepções.

Nesse momento, estava-se em sintonia com as mudanças ocorridas em outros centros do país, quando o planejamento entendido como técnica neutra e racional, independente dos processos políticos e sociais locais, se apresentava, dentro de uma visão tecnocrática, como a metodologia adequada para atingir os objetivos coletivos de melhoria das condições de vida nas cidades. Essa postura já era adotada por Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello⁵⁷ quando afirmava que “*planejamento como qualquer técnica, é politicamente neutro; há um processo, pois, que deve ser seguido por todos para acertar*”, destacando que esta seria uma postura de Mello em seu empenho pela criação de um órgão de planejamento.⁵⁸ Anhaia Mello, professor da Escola Politécnica de São Paulo, desde 1918, um dos maiores teóricos brasileiros deste período, tinha sido prefeito de São Paulo por pouco tempo, nos anos de 1930 a 1931. É notória a influência do pensamento do autor sobre os meios técnicos locais especialmente nas idéias defendidas por Edvaldo Paiva e expressas em seus textos teóricos.

Entretanto, não se encontram referências claras nos escritos de Paiva sobre a distinção entre os conceitos de *urbanismo* e *planejamento urbano* até décadas posteriores. Ainda que a introdução do novo conceito fosse gradativamente assumindo preponderância nos meios técnicos locais e se refletisse na organização administrativa da Prefeitura e na academia, persistia uma falta de discussão teórica que estabelecesse as fronteiras entre os dois conceitos. Conforme já assinalava Rovatti, Paiva empregava a palavra planejamento quando se referia à composição arquitetônica. O novo curso de urbanismo, reformulado em 1960, sob a coordenação de Paiva e da equipe de professores da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Rio Grande do Sul, propunha aos candidatos um exame de “planejamento” para avaliar a capacidade de cada um sobre o terreno da “composição dos espaços” através do desenho.⁵⁹

Em 1963, o arquiteto Carlos Maximiliano Fayet, em uma palestra proferida na Faculdade de Arquitetura sobre urbanismo, referia-se a este e ao

planejamento urbano como sinônimos quando referidos ao campo da atribuição profissional do arquiteto.⁶⁰ Já o artigo do engenheiro Nely Peixoto Martins, catedrático de urbanologia do Curso de Urbanismo, em palestra sobre *Demografia no Planejamento*, em 1963, fazia uma ampla explanação sobre o campo do planejamento, referindo-se à gradual entrada do país nesse campo, aos planos nacionais, como o Plano Salte, passando pelo planejamento econômico e social aos planos setoriais e finalizando ao abordar o campo demográfico objeto de sua palestra. E concluía: “O planejamento, ao par de necessitar ser socioeconômico, deve ser permanente, isto é, levado a efeito por um órgão especializado e estável, ocupando posição de cúpula para poder coordenar os demais órgãos, mesmo os mais altos da escala hierárquica”.⁶¹

Estava expressa nessa posição a idéia da prevalência de um órgão de planejamento colocado no topo de uma estrutura administrativa como um “quarto poder” a partir do qual todas as demais ações se submeteriam. Essa foi uma discussão que por muito tempo ocupou os debates técnicos e administrativos locais, especialmente após 1970, quando se implementam os órgãos de planejamento metropolitanos em todo o país. Fazia parte desse debate também a academia, que se constituiria em um campo específico de elaboração de idéias sobre esse campo do conhecimento, quando da instalação do primeiro curso de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional – o PROPUR, organizado em 1970, e que veio a substituir o antigo Curso de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, acima citado.

Voltando-se à década de 1940, verifica-se que o debate ainda girava em torno do urbanismo e do plano como “organizador” do crescimento e expansão territorial da cidade sem, entretanto, prescindir da incorporação de amplos estudos socioeconômicos, demográficos, físico-espaciais contidos no *Expediente Urbano*. O plano deveria incorporar desde a indicação de um programa de obras de curto prazo, até as metas a serem atingidas para a organização do futuro crescimento urbano.

Após o afastamento de Loureiro da Silva da cena política local em 1943, se iniciaria um novo momento, quando mudanças nos quadros da área técnica da Prefeitura se efetivariam com a gradativa perda de poder do engenheiro Paiva e sua substituição por nova equipe, que assumiria os postos-chave do planejamento da cidade. Desse momento até a eleição direta do prefeito engenheiro Ildo Meneghetti, em 1º de janeiro de 1952, nove prefei-

60. Fayet, Carlos M. *Palestra sobre urbanismo*. Porto Alegre: Revista do DAFA (Diretório Acadêmico da Faculdade de Arquitetura), abril, 1963, n°. 19, p. 1-11.
61. Martins, Nelly P. *A demografia no planejamento*. Porto Alegre: Revista do DAFA (Diretório Acadêmico da Faculdade de Arquitetura) abril, 1963, n°. 19, p.13.

62. Sobre a lei de desapropriações ver, a seguir, item 6, p. 58-59 deste trabalho.

Ver também em: Silva, Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 69-94.

tos nomeados passaram pelo governo da cidade. Esse período será examinado em capítulo subsequente.

A seguir, o teor dos planos elaborados no período de 1937 a 1943 é examinado, procurando-se evidenciar o conteúdo dos mesmos e as idéias em circulação, para embasar a avaliação do conjunto de dispositivos legais editados e os processos adotados para sua implementação.

3. MODERNIZAR A CIDADE – UM PROGRAMA DE GOVERNO

A gestão do prefeito Loureiro da Silva iniciou-se em 22 de outubro de 1937, após o afastamento de Flores da Cunha e seu exílio no Uruguai. O prefeito centrou sua ação em linhas de atuação que foram orientadoras de seu programa de governo. Ações de curto prazo continham metas que visavam superar os problemas da circulação, do saneamento e da máquina administrativa. O programa de melhoria da circulação incluía: abrir novas avenidas, alargar as existentes, pavimentar as ruas da periferia, diversificar o sistema de transporte público. O saneamento exigia obras de infra-estrutura de porte, como a retificação do arroio Dilúvio, antigo Riacho, que periodicamente inundava os bairros por onde cruzava, a extensão da rede de esgoto, restrita ainda à pequena área do centro urbano, a drenagem de extensas áreas periodicamente inundáveis, como o bairro São João, a melhoria do abastecimento de água, a ampliação das áreas verdes.

Mas foi nas questões da melhoria das bases da administração pública que parece que o prefeito mostrou uma visão inovadora. Visou o saneamento das finanças públicas, o aperfeiçoamento do quadro administrativo, a mecanização dos serviços públicos, a atualização e racionalização da arrecadação dos impostos municipais, especialmente do IPTU. Preparando as bases de um outro plano, contratou um novo censo imobiliário, serviços de levantamento aerofotogramétrico, sugeriu ao governo federal uma nova lei de desapropriações⁶², e preparou uma legislação relativa à Reforma Tributária, reduzindo e racionalizando o imposto predial e as taxas de água e esgotos.

Figura 09: Porto Alegre, área ocupada, 1940.

Rua Voluntários
da Pátria

Av. Otávio Rocha

Rua dos Andradas

Figura 10: Vista geral da área central de Porto Alegre em 1940.

Dois anos após, em 3 de março de 1939, o prefeito, para dar andamento ao seu plano de governo, iniciava as reuniões do *Conselho do Plano Diretor*, que, sob sua presidência, compunham um processo de discussão e debates sobre o planejamento da cidade. Pela primeira vez, era instituído um fórum oficial de debates sobre a cidade com a presença de representantes da elite local. A formação desse Conselho era assim justificada: “Ao emprendermos a remodelação da cidade através de uma planificação total que viria afetar profundamente todos os ramos da vida urbana, lançando bases racionais para

63. Silva, J. Loureiro da.,
op. cit., 1943, p. 18.

64. A reunião foi noticiada em periódico local com a seguinte manchete: “*Porto Alegre será uma das mais belas capitais do Brasil e da América*”. A seguir lia-se: “*Na Prefeitura Municipal teve lugar ontem a sessão inaugural de estudos do plano Diretor da cidade elaborado pelo urbanista Arnaldo Gladosch*”. Seguiu-se a transcrição dos discursos e pronunciamentos. Correio do Povo. Porto Alegre: Cia. Jornálistica Caldas Junior, 4 de março de 1939.

sua transformação numa grande metrópole, [...] pareceu-nos medida de prudência administrativa realizar uma política de urbanismo de portas abertas, a qual, partindo do exame de números e cifras, consultando a opinião pública, facilitando a crítica, e, através desta, proporcionando à Administração uma média de opiniões autorizadas, que permitisse alijar interesses de grupos e fazer, no processo, obra impessoal de conjunto, orientada apenas no interesse da população”.⁶³

Loureiro, tomando iniciativas aparentemente democráticas, reservava a participação no Conselho aos representantes institucionais e à elite local, aos especialistas, aos proprietários imobiliários, enfim, àqueles denominados “*Amigos da Cidade*”. Aí estavam representados os secretários de Estado e de órgãos da Administração Federal, órgãos de classe, a academia, nas figuras dos dirigentes da Faculdade de Medicina e da Escola de Engenharia, o Centro das Indústrias, Associação Comercial, a 3ª Região Militar. Participavam do Conselho, também, representantes do corpo técnico da Prefeitura, como o Diretor Geral de Obras e Viação, Paulo de Aragão Bozano. Foram também chamados técnicos da Prefeitura a participar dessa primeira reunião do Conselho, entre eles os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva.⁶⁴

Figura 11: Primeira reunião do Conselho do Plano Diretor presidida pelo prefeito José Loureiro da Silva, realizada nas dependências da Prefeitura Municipal, 1939.

O prefeito acrescentava, falando de improviso e justificando mais uma vez a sua iniciativa de constituição de tal Conselho: “*Creio, mesmo, que a remodelação de uma cidade não pode estar adstrita à orientação única de um só homem. Há interesses em choque e há orientações diferentes, cabendo, então, ao governador estabelecer uma média de opiniões para orientar o seu desenvolvimento*”.⁶⁵ E ainda dizia: “*Assim procedendo, seguíamos, de resto, normas recomendadas pelo urbanista Anhaia Mello*”.⁶⁶ Loureiro demonstrava seu conhecimento sobre as idéias defendidas pelo paulista, engenheiro-arquiteto Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello. Ele defendia políticas de controle do uso do solo e de limitação do crescimento da cidade e o estabelecimento de canais de divulgação e participação da sociedade na tomada de decisões sobre o planejamento das cidades, conforme lembrava Loureiro.

O prefeito abriria uma frente de trabalho visando a implementação de obras de curto prazo, começando por aquelas entendidas como urgentes – a abertura do centro da cidade para novos espaços onde pudessem surgir estruturas edilícias para abrigar as funções dos negócios, das novas moradias, de sedes para as novas empresas e para os escritórios dos profissionais liberais. E onde também pudessem melhor circular o crescente número de veículos que demandavam ao centro, a partir dos bairros e mercadorias, desde as áreas de produção, localizadas especialmente ao norte da cidade.

Dessa iniciativa nasciam as obras mais importantes, que iriam, agora sim, transformar a cidade em uma metrópole moderna, no dizer da imprensa local. Aquela obra iniciada pelo prefeito Otávio Rocha, em 1924, agora se completava. Abriam-se as avenidas 10 de Novembro, hoje Senador Salgado Filho, eliminando-se a antiga travessa 2 de Fevereiro, e a 3 de Novembro, hoje avenida André da Rocha, eliminando-se o Beco do Oitavo⁶⁷, dois locais de triste fama, morada dos pobres, das prostitutas, dos arruaceiros. Estes, cada vez mais, deveriam ser desalojados do centro da cidade para bem longe de seus moradores ilustres. Prolongava-se a avenida João Pessoa e a Borges de Medeiros e abria-se a Farrapos, a maior obra viária, com 5,5 km de extensão e trinta metros de largura.

A retificação do arroio Dilúvio e a implantação em suas margem da avenida Ipiranga permitiram o saneamento de extensa área que abrangia vários bairros importantes, como Menino Deus e Azenha. No plano de obras do prefeito, ainda se incluía o término da estrada de Belém Novo, que iria ligar o centro da cidade à zona sul e ao distante bairro do mesmo nome.

65. Silva, José Loureiro da, 1943. *op. cit.*, p.126.

66. Silva, José Loureiro da, 1943, *op. cit.*, p.18.

67. Sobre o Beco do Oitavo, assim denominado por correr na frente sul ao Quartel do Exército – Oitavo Batalhão de Infantaria (hoje praça Raul Pilla), se pronuncia Loureiro da Silva em 1938: “O antigo Beco do Oitavo, portador de tradições famigeradas, com o seu drama quotidiano de misérias humanas, perdeu a fisionomia de repulsa e aversão que lhe imprimiam as tragédias morais. Arrasado, será dentro em breve, uma larga via de comunicação entre a zona sul e o centro da cidade”. In: Silva, José Loureiro da., *op. cit.*, 1943, p. 86.

68. Volta-se ao exame desta questão em item específico, dada a relevância deste tema para as análises aqui procedidas.

69. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 86.

Esse programa de obras viárias era associado aos conceitos de *cidade moderna*, terminologia utilizada por Loureiro em várias ocasiões como quando, em outubro de 1938, referia-se ao prolongamento da avenida Borges de Medeiros: “*A avenida Borges de Medeiros, concluída na sua parte final, após longos meses de démarche, oferece, com a praça General Daltro Filho, verdadeiro pulmão aberto em plena ‘cidade baixa’, o espetáculo de uma artéria moderna, onde os arranha-céus vão alteando o contorno das suas linhas vigorosas*”.

Acompanhando a abertura das avenidas, os edifícios altos surgiam em suas margens, um processo identificado desde as primeiras obras de transformação do espaço central de Porto Alegre e que teve início na segunda metade da década de 1920, na gestão do intendente Otávio Rocha.⁶⁸

Figura 12: Administração Loureiro da Silva, programa de obras de curto prazo, 1940.

Um bairro urbanizava-se ao longo do Caminho do Meio, uma das radiais que saindo do centro da cidade corria em direção sudeste, o bairro Petrópolis, no dizer do Prefeito, “*uma obra de grandes proporções, desbastando-se morros, pavimentando-se com paralelepípedos, arborizando-se e provendo-se de farta iluminação esse bairro até agora olvidado*”.⁶⁹

Nos discursos proferidos em diversas ocasiões, o prefeito expressava seu plano administrativo e dava conta de suas ações frente ao governo da cidade. Na ausência de relatórios oficiais, que não constam dos registros dos arquivos municipais⁷⁰, são uma fonte de registro de seu pensamento sobre a cidade, de seus planos, obras e atividades desenvolvidas ao longo dos cinco anos de sua administração, e foram publicados em 1942.⁷¹

Figura 13: Prefeito Loureiro da Silva inaugurando obras: prolongamento da avenida João Pessoa e praça Piratini, na presença do presidente Getúlio Vargas e do interventor Cordeiro de Faria, 1940.

Pavimentação de ruas, calçamento e ajardinamento, construção de novas praças, extensão das redes de esgoto pluvial e cloacal, reforço da rede de abastecimento de água são alguns dos itens constantes de seu relato sobre o Plano de Obras.⁷²

70. Não constam dos documentos pertencentes ao Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho relatórios, tanto do primeiro (1937-1943), como do segundo mandato (1960-1964) do prefeito José Loureiro da Silva.

71. Os discursos foram publicados: *Ao reassumir o cargo de prefeito da cidade de Porto Alegre*, em 8 de março de 1938. (p. 61-67); *Agradecimento à homenagem das classes Conservadoras*, no Grande Hotel, em 27 de outubro de 1938, (p.81-93); *Agradecimento à grande manifestação popular*, realizada em 26 de agosto de 1939, (p.95); *Oferecimento do banquete promovido pelo governo do estado e Prefeitura Municipal, ao senhor Getúlio Vargas e delegações nacionais e estrangeiras, presentes às comemorações do bicentenário da colonização de Porto Alegre*, no Clube do Comércio, em 13 de novembro de 1940, (p.121-129); *Agradecimento às homenagens promovidas pelo Conselho do Plano Diretor, por motivo do quinto aniversário de governo*, na Prefeitura de Porto Alegre, em 21 de novembro de 1942, (p.161-171).

72. Silva, José Loureiro da., op. cit 1943, p. 85-86.

73. Alfred Hubert Donat Agache, urbanista francês autor do plano para a cidade do Rio de Janeiro publicado em 1930 sob o título *Cidade do Rio de Janeiro – remodelação, extensão e embelezamento*, foi contratado ainda na administração de Alberto Bins, em 1935, para elaborar um plano para o parque Farroupilha.
74. Silva, José Loureiro da. 1943, op. cit., p. 89.

Sobre a falta de áreas verdes, o prefeito assim se pronunciava: “*Compulsando os primitivos mapas do fim do século passado, nota-se que Porto Alegre perdeu muito daquilo que os urbanistas denominam superfícies verdes, praças, jardins, parques, tão necessários à saúde e ao recreio das populações, além da graça estética dos relvados macios, das suas árvores consoladoras, das suas fontes e repuxos d’água, das suas aléias quietas e cheias de evocação. Tínhamos, então, uma superfície avaliada em 14% da área urbanizável e hoje as notas cadastrais são desoladoras. Segundo os dados mais aproximados, essa quota diminuiu para 2%! Por isto, não tenho poupado esforços em dotar Porto Alegre de jardins*”. No programa de obras foram incluídos, “*além da praça Daltro Filho, já concluída, as praças de Teresópolis, de São João, da rua José de Alencar, Maurício Cardoso, com seu lindo estilo paisagista, e, em estudos, a praça Bento Gonçalves, na confluência da Azenha com João Pessoa, e o largo do Cemitério, cujos trabalhos serão atacados ainda este ano*”.

Sobre o maior parque da cidade, hoje denominado parque Farroupilha, que já havia sofrido diminuição de sua área original pela construção de quarteirões ocupados por estabelecimento de ensino e lotes vendidos a particulares, como os quarteirões junto ao Colégio Militar, assim se refere o prefeito: “*Não quero falar da Várzea, constrangida por absurdas construções, que dilapidaram o tesouro inestimável do nosso maior e mais belo parque. Para ela destino uma verba de mais de mil contos do próximo orçamento extraordinário, a fim de prosseguir na execução do plano Agache*”.⁷³ E o prefeito concluía seu relato referindo-se a outras obras de reformulação dos espaços verdes da cidade: “*Foram reformuladas as praças da Misericórdia e 15 de Novembro; e a tradicional praça da Alfândega, tão grata de recordações aos porto-alegrenses, está sendo embelezada com o carinho e o cuidado que merece*”.⁷⁴

Loureiro relatava outras questões enfrentadas. O transporte, considerado anacrônico, era assim avaliado: “*O transporte em Porto Alegre, como se sabe, é falho, falhíssimo. Esta falha originou um problema sério em matéria de urbanismo e de saúde pública. Em primeiro lugar, a cidade moderna exige a descentralização para uma melhor distribuição de atividades e melhor disposição dos bairros residenciais. Com a falta de transporte, os bairros distantes da cidade, praticamente, ficaram sem vida e houve, em consequência, uma concentração urbana muito mais densa. Porto Alegre é, hoje em dia, mercê daquela falta, a cidade das habitações coletivas, não daquelas já feitas apropriadamente, com o conforto e a higiene necessários, mas de pensões adaptadas à última hora, em velhos casarões, onde se comprime uma dúzia de famílias, sem ar, sem conforto, sem espaço, numa existência em*

*comum que aberrava contra todos os princípios da saúde pública. [...] O transporte vai cerceando, ao poucos, tudo isso, e criando o suplício chinês da pensão familiar, onde a rua é sempre o melhor lugar para “descansar em casa”.*⁷⁵

75. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 101-102.

76. Silva, José Loureiro da. 1942, *op. cit.*, p.170.

O transporte era feito com bondes considerados “*novos e bonitos, talvez os melhores do Brasil, porém, insuficientes para atender às exigências da cidade*”, o serviço de ônibus ainda era deficiente e o contrato praticado com a empresa operadora era considerado pelo prefeito “*viciado por defeitos de toda ordem que devemos corrigir no interesse do público*”. Na visão dele era o transporte deficitário o responsável pela permanência no centro da cidade dos velhos cortiços, casarões antigos, localizados nos mal-arejados e mal-iluminados becos de tão má fama, e que vão aos poucos desaparecendo da paisagem urbana sob a ação demolidora das obras viárias. Não há referências em seu plano de ação à construção de habitação de caráter social ou a qualquer outro programa que visasse minorar o problema da moradia popular, que só tendia a se agravar, pelo aumento dos fluxos migratórios para a capital.

Em outro sentido, o prefeito manifestava-se preocupado com o alto custo das tarifas dos serviços públicos, por exemplo, quanto ao fornecimento de energia elétrica. Em sua avaliação, o serviço era praticado pela companhia concessionária a custos muitos elevados, tanto para o consumo industrial, promovendo o êxodo das empresas para os municípios vizinhos, como para o consumo doméstico, onerando, sobretudo, a população de baixa renda. Loureiro preconizava o fim do monopólio da companhia, com a revisão das cláusulas contratuais, a diversificação de fontes de energia e o aproveitamento dos recursos hídricos abundantes nas proximidades da capital. Mas essa meta não foi atingida. Evidencia-se esta afirmativa através das palavras do próprio prefeito quando, em 1942, nas vésperas do fim de seu mandato, falava em agradecimento às homenagens prestadas pelo Conselho do Plano Diretor ao quinto ano de seu mandato: “*Eu diria que tudo o que se realizar aqui terá o seu coroamento, a sua própria razão de ser, no momento em que esta cidade for protegida das enchentes e dispuser de energia elétrica barata. Quanto ao primeiro problema, o governo federal já o enfrenta decididamente, pelo seu Departamento de Saneamento, [...] Quanto ao segundo, só o tempo dirá a última palavra*”.⁷⁶

A referência à proteção contra as enchentes justificava-se, já que foi em seu governo, no ano de 1941, no mês de maio, que ocorreu a maior enchente que a cidade sofreu, com as águas do Guaíba subindo a mais de um

77. No Boletim Municipal nº 8, maio/agosto de 1941, registra-se: “Desde 1º de maio que as águas do Guaíba subiram ameaçadoramente. Dia 3, já o cais estava coberto, espalhando-se as águas, aos poncos, pela avenida Mauá, Júlio de Castilhos e Voluntários da Pátria. No dia 4, haviam subido 3,90 m e, à meia-noite, elevaram-se a 4,06 m.

Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.
78. Franco, Sergio da Costa. *Porto Alegre e seu Comércio*. Edição comemorativa do 125º aniversário da Associação Comercial de Porto Alegre. Porto Alegre: Metrópole, 1983, p. 171-174.

metro e meio acima da amurada do cais, acima da cota 4⁷⁷. As águas atingiram as partes baixas do centro da cidade, onde se desenvolvia o comércio da avenida Mauá, da rua dos Andradas, Voluntários da Pátria e suas transversais e avenida Farrapos, atingindo as várzeas dos riachos contribuintes do Guaíba. O chamado 4º Distrito, na zona norte da cidade, local de instalação de vários estabelecimentos industriais, também foi atingido.

Figura 14: Praça da Alfândega e avenida Sepúlveda na enchente de 1941.

Os prejuízos foram calculados pelo governo do Estado em quase dois mil contos de réis, segundo relatório da Secretaria de Agricultura e Departamento de Estatística.⁷⁸ Não estão computados nesses cálculos, entretanto, os prejuízos provocados pelas águas às habitações localizadas nas áreas baixas da cidade, em geral local de moradia das camadas pobres da população. Em consequência dessa inundação, na década de 1960, foi construído um dique de proteção contra cheias, ao longo de toda a margem do Guaíba, contribuindo para criar uma barreira de acesso físico e visual da cidade em relação ao seu rio, efeito este fortemente sentido a partir da área central da cidade.

Na área da saúde, Loureiro construiu para o estado o Centro de Saúde Modelo, da Azenha, e em retribuição a cidade ganhou o Hospital de Pronto Socorro. O Mercado Livre, concluído em 1939 e hoje demolido, pretendeu ampliar a rede de equipamentos de abastecimento da cidade. Surgiu um bairro novo, Petrópolis, com todos os serviços públicos necessários. No início de sua gestão, a cidade dispunha de um milhão e quatrocentos mil metros quadrados de calçamento de ruas. No final da mesma, o calçamento ultrapassava a casa dos dois milhões. Nos serviços de água e esgotos foram implanta-

dos mais de trezentos quilômetros de redes e construídos grandes reservatórios de água e uma Usina de Recalque, na avenida Voluntários da Pátria.

O grande montante de recursos financeiros para a realização desse conjunto de obras públicas foi viabilizado através de empréstimos efetivados com a Caixa Econômica Federal em outubro de 1938, ajustado através de uma quantia de quarenta milhões de cruzeiros, pagável a juros de 7% ao ano e prazo de vinte anos, amortizáveis mediante pagamentos semestrais. Nas palavras do prefeito, para fazer face a esses encargos “*não teve a prefeitura necessidade de criar qualquer tributação nova a pesar sobre os contribuintes*”. A dívida foi coberta em parte com verbas votadas em orçamentos anteriores, com o natural aumento da arrecadação. Em 1941, novo empréstimo foi acordado no valor de vinte e cinco milhões de cruzeiros, agora sob a responsabilidade solidária do governo do Estado, para fazer frente às obras de saneamento, entre as quais a ampliação da rede de abastecimento de água, rede de esgoto cloacal e pluvial e a conclusão da avenida Borges de Medeiros, entre outras.⁷⁹

Quando o prefeito finalizou o seu mandato, em 15 de setembro de 1943, uma outra Porto Alegre tinha surgido. Deixara para trás as velhas estruturas coloniais, e rapidamente os capitais privados ocuparam os novos espaços da cidade modernizada. A elite construía nos novos bairros recém-criados as suas moradas e nas margens das novas avenidas a cidade se verticalizava. O novo padrão era o edifício alto, agora não mais com seis ou sete pavimentos, como na década de 1930. Agora o arranha-céu de quinze ou vinte andares surgia como o símbolo do progresso da cidade ou da *metrópole moderna*, como queriam os anunciantes dos novos tempos que tinham enfim chegado.⁸⁰

Nesta nova ordem não havia espaço previsto para os antigos moradores dos becos ou das áreas recém saneadas com a retificação do Riacho. Em nome dos doze mil moradores do seu entorno, uma população “*pobre, trabalhadora, vivendo à mercê das enchentes periódicas*”, tinham sido previstas as obras de saneamento “*não só no sentido humano e social, mas no sentido da saúde pública,*

Figura 15: Mercado Livre de Porto Alegre, 1940.

79. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 75-82.

80. José Loureiro da Silva, não tendo sido nomeado governador do Estado por Getúlio Vargas, conforme seu pleito, pediu demissão do cargo de prefeito de Porto Alegre, em fins do ano de 1943.

81. Silva, José Loureiro da. 1943. *op. cit.*, p. 166.

82. Essa situação veio se agravando ao longo do tempo. Em 1998, contavam-se 73.057 domicílios situados em núcleos e vilas em situação irregular do ponto de vista fundiário no município de Porto Alegre. Tomando-se a média geral de pessoas por domicílio em Porto Alegre – 3,9 pessoas por domicílio – tem-se um total estimado de 284.922 habitantes vivendo em áreas irregulares ou na chamada *cidade informal*. Dados fornecidos pelo Departamento Municipal de Habitação, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (publicação interna). Sendo o total da população do município estimado em 1.334.521 habitantes, tem-se que em 1998 21,35 % da população total do município de Porto Alegre vivia em vilas ou núcleos irregulares. Dados de população por município por ano – Fundação de Economia e Estatística, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

83. Silva, José Loureiro da. 1942, *op. cit.*, p. 92-93.

da urbanização”. As obras iriam eliminar os “*banhados que infetam a cidade de mosquitos e miasmas de toda natureza*” e as águas estagnadas.⁸¹ Desapropriava-se a rua 28 de Setembro, através da qual passaria o canal do Riacho. Assim se referia o prefeito às obras em andamento, em 15 de março de 1940, na 6ª Reunião do Conselho do Plano Diretor. Sobre o destino da população desapropriada, nenhuma palavra era registrada. Expulsos da área central, foram ocupando as áreas mais desvalorizadas da periferia da cidade, acelerando o processo de expansão da *cidade informal*.⁸²

4. OS PLANOS DE LONGO PRAZO

“Sempre acreditei terem as cidades uma alma feita de recordações, suaves ou más, que, olhadas do ângulo presente, no fundo são sempre boas, por que já passaram. (...) Daí o meu empenho em dotar Porto Alegre de um Plano Diretor, por onde se oriente a minha administração e a de meus sucessores. (...) 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”.⁸³

Com essas palavras Loureiro justificava a adoção do planejamento urbano a longo prazo como parte central de seu programa de governo: uma nova visão de cidade era preciso ser incorporada às ações da administração municipal. Planejar o seu futuro, no dizer do prefeito, era fundamental para uma cidade que tinha se densificado e se expandido para muito além dos limites do antigo Plano Geral dos Melhoramentos, editado em 1914, e coordenado pelo engenheiro João Moreira Maciel.

Em 1938, o prefeito expressava a idéia de cidade como “*patrimônio público*”, comum a toda população. Em 1942, já no término de seu governo, frente aos conselheiros do Plano Diretor, voltava Loureiro a se manifestar justificando suas iniciativas, valorizando o trabalho dos especialistas na concepção “*moderna de cidade*” esboçando linhas metodológicas: “*Não mais competia ao prefeito elaborar planos parciais e desarticulados, fora da técnica e da consulta sistemática aos entendidos. Sua missão destinava-se à supervisão administrativa. [...] Seria antes o legado do estudo de especialistas, dentro de uma concepção moderna de cidade, pela análise de sua formação histórica, das suas concepções mesológicas, do seu desenvolvimento e da sua força de expansão*”.⁸⁴

Figura 16: Plano Geral dos Melhoramentos, coordenado por João Moreira Maciel em 1914.

Ele era entendido como um “*plano regulador*” no qual estariam fixadas as “*linhas mestras*” da distribuição de espaços viários, as grandes radiais e perimetrais, espaços verdes, vias férreas, portos, sistemas de transporte, saneamento, parte educacional e desportiva, enfim tudo o que integra o conglomerado social, no dizer do prefeito. Na fala de Loureiro aparecia também a questão do parcelamento do solo e o zoneamento de bairros como uma das primeiras referências à técnica da especialização setorial de funções e atividades, parte da concepção de Plano Diretor.

O prefeito repetia o conteúdo das idéias sobre a cidade e o urbanismo divulgado localmente, especialmente pelos engenheiros que faziam parte do corpo técnico da Prefeitura, Pereira Paiva e Faria. Um plano regulador era assim entendido como abrangente, devendo considerar, além das questões do tráfego e do *embelezamento da fisionomia urbana*, as equações econômicas, sanitárias e sociais. Mas, reconhecia-se que os problemas de viação urbana eram os mais agudos dentre todos: o objetivo principal de um plano regulador. Daí a justificativa de que o primeiro produto apresentado após um ano de trabalho pela equipe comandada por Gladosch se constituísse num anteprojeto, um primeiro *croquis* denominado “*planta demonstrativa de normas ideais e bases gerais para a organização de um Plano Diretor e de Expansão para a cidade de Porto Alegre*”, seguido de dois outros desenhos.

O segundo estudo abrangia a área central de cidade, propondo a ligação a seco para a travessia do rio Guaíba, projeto de novos aterros, reforço

84. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 166-167.

85. Esses documentos gráficos constam do volume publicado, em 1964, do Plano Diretor de Porto Alegre, editado pela Prefeitura Municipal no item *Esboço Histórico da Evolução de Porto Alegre e das tentativas de sua planificação*.

Os originais desses desenhos não constam de nenhum dos arquivos da Prefeitura Municipal tendo sido provavelmente destruídos. Ver em: Porto Alegre, Plano Diretor – 1954-1964. Porto Alegre: Edição da Prefeitura Municipal, 1964. p. 20-22. Ver também em Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.* p. 33, fig. nº 24 e 25.
86. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 162.

do sistema de vias de ligação entre as vias radiais, à semelhança de um perímetro de radiação já proposto pelos estudos de Faria e Paiva, de 1938. Por fim, apresentava um anteprojeto, na escala 1:5.000, abrangendo a parte mais densificada da capital e estendendo a proposição aos bairros São João e Navegantes, ao norte, que já concentravam as instalações industriais mais importantes e a habitação operária.⁸⁵

Falava da inadequação de casas de moradia entre quarteirões comerciais sem as mínimas condições de higiene. Preconizava uma legislação social tendo em vista a melhoria de condições de moradia para as classes médias e operárias. Nos estudos para o estabelecimento do zoneamento, expunha didaticamente seus princípios: determinar e localizar os diversos grupamentos de atividades similares, considerando como tais aquelas que necessitavam de idênticas condições preliminares e facilidades; criar zonas mistas para acomodar situações intermediárias entre uma zona e outra evitando os rigores de uma legislação coercitiva. E acrescentava: “O *zoneamento* não consiste na *classificação absoluta e concreta das atividades exercidas pela população de uma cidade e na delimitação rígida de zonas para cada uma delas*. [...] Deve, assim, o poder público estabelecer dispositivos que aplicados criteriosamente a cada caso ocorrente propiciem a *localização das atividades humanas nas zonas que lhe são adequadas, vedando, por outro lado, que elas se localizem nas que não lhes são favoráveis e orientando, ao mesmo tempo, a expansão de cada zona no sentido oposto às outras, a fim de que, entre uma e outra, se estabeleça uma transição suave e conveniente, sem mutações bruscas e sem que, na sua ligação, a diversidade flagrante delas faça sentir onde uma termina e onde a outra começa*”.⁸⁶

Foram também elaborados estudos referentes ao financiamento futuro do Plano Diretor, considerado uma condição fundamental para sua execução. Dizia-se ser inútil a existência de um plano sem recursos necessários para seu custeio. As fontes apontadas eram de cinco ordens – fontes ordinárias segundo as rendas específicas do município; empréstimos através de fontes financeiras nacionais; auxílio exterior que poderia ser obtido com o apoio do governo federal; especulação imobiliária por parte do poder público, sendo necessário que o município contasse com a desapropriação de extensões maiores de terras do que aquelas necessárias à execução das obras públicas. Considerava-se que dispor desse poder seria “*racional não só do ponto de vista econômico, como também do ponto de vista da obtenção de melhores soluções urbanísticas*”. Por fim, preconizava-se o sistema de taxações especiais, a chamada “*taxa de benefício ou melhoria*”,

grandemente usada nos Estados Unidos. Citando-se o *Town Planning Act* inglês de 1925, seção 10, parágrafo terceiro, justificava-se a medida pela valorização dos imóveis decorrentes da elevação do preço dos terrenos determinados pelos serviços locais executados pelo município. Por essa valorização deveriam os proprietários dos imóveis pagar metade desse valor aos cofres públicos como compensação pelos benefícios advindos das obras públicas, podendo o poder público cobrá-lo como dívida civil. Essa prática não foi implementada pela administração de Loureiro da Silva, ficando como recomendação para aplicação futura, não antes de proceder-se a uma ampla divulgação dos benefícios para a coletividade da implementação dessa medida. Essas idéias tinham sido introduzidas pelo urbanista Gladosch, que as divulgava em suas falas nas seções do conselho do Plano Diretor.⁸⁷

87. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 80-82.

O advogado Loureiro, com sua experiência na gestão de cargos públicos e seu interesse na administração de uma cidade como Porto Alegre, se valia do contato com os especialistas que atuando como autores de estudos sobre a cidade e seu planejamento, vinham transmitindo localmente as idéias sobre o urbanismo difundidas no país, cujas fontes estavam apoiadas nas teorias em desenvolvimento desde o início do século XX, especialmente aquelas do período do primeiro pós-guerra, nos países europeus e nos Estados Unidos da América do Norte. A fala dos urbanistas lança alguma luz sobre essa questão.

Figura 17: Loureiro da Silva à frente do Plano Diretor proposto por Arnaldo Gladosch.

88. Assim fala o urbanista Arnaldo Gladosch na 4ª Reunião do Conselho do Plano Diretor, em 23 de agosto de 1939. Ver em: Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p.148.

89. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 215.

5. COM A PALAVRA, OS URBANISTAS

URBANISMO, “A CIÊNCIA DE CONSTRUIR CIDADES”

“A palavra urbanismo [...] é 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 e, assim, não tem uma afinidade com a noção político-comunal das regras urbanas a que está sujeita a cidade”.⁸⁸

Para a elaboração de um plano para a capital, como visto antes, o prefeito iria buscar no Rio de Janeiro Arnaldo Gladosch. Este foi contratado em 21 de dezembro de 1938, “*para a organização do Plano Diretor do Município de Porto Alegre, relativo a saneamento e expansão da cidade, orientação e regularização do traçado das suas vias de comunicação, distribuição dos espaços livres, ampliação do seu porto*”, conforme constava do documento celebrado com a Prefeitura Municipal.

Figura 18: Urbanista Arnaldo Gladosch apresentando ao Conselho do Plano Diretor suas propostas, 1940.

Segundo a cláusula terceira, o contratante deveria fornecer à Prefeitura, após aprovação de um Plano Geral do Município, o Plano Diretor da cidade nas escalas 1:2000 e 1:1000. Deveriam constar deste último o zoneamento, o traçado geral de vias e cálculo da rede de esgotos e galerias de águas pluviais, rede de abastecimento de água, distri-

buição dos espaços livres públicos, traçado das linhas de bondes, seção detalhada das principais vias de comunicação, praças e estudos de arborização e gabarito das edificações.⁸⁹

O contrato continha os elementos que deveriam constar em um plano diretor, traduzindo as idéias e princípios específicos das práticas e teorias vigentes na época. Desde o início de seu mandato, o prefeito mantinha contato com as idéias que circulavam no meio técnico que lhe era próximo. Nos quadros da Prefeitura já atuavam os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de

Faria e Edvaldo Pereira Paiva, que desde o início da gestão de Loureiro (1936-1937) elaboravam as bases do novo plano para Porto Alegre.

Ubatuba de Faria ingressara na Prefeitura em 1926, no serviço de cadastro, portanto, ainda na administração do intendente Otávio Rocha. Em 1928, já havia assumido o posto de topógrafo assistente. Acompanhou as obras realizadas durante a administração do intendente Rocha e em sua continuação, já sob a responsabilidade do intendente Alberto Bins.

Edvaldo Pereira Paiva, por ter-se destacado como aluno na cadeira de topografia, foi recomendado para assumir junto com Ubatuba de Faria os serviços de levantamento topográfico e elaboração do cadastro da área central da cidade. Ingressaria ainda como aluno nos quadros da Prefeitura. Ubatuba e Paiva iniciaram assim um longo período de trabalho conjunto, no qual vão promover, na teoria e na prática, a formação do pensamento urbanístico local, que foi, durante os anos seguintes, importante referência para a discussão sobre o urbanismo e a cidade e seu desenvolvimento futuro.

A gestação desse período teve início ainda na administração de Alberto Bins (1928/1937), que pretendeu contratar o urbanista francês Alfred Agache para a elaboração de um plano para Porto Alegre, fato não ocorrido. Mas Agache, passando por Porto Alegre a convite do prefeito, deixou aqui a

ressonância de suas idéias sobre a cidade e o urbanismo por meio do contato mantido com a equipe local.

Os primeiros trabalhos apresentados por Faria e Paiva, em 1936, por meio da denominada *Exposição de Urbanismo*, continham um conjunto de estudos, proposições

Figura 19: Engenheiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria, 1940.

Figura 20: Engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, 1956.

90. Correio do Povo, *Exposição de Urbanismo*, 4 de dezembro de 1936. Porto

Alegre: Companhia Jornalística Caldas Junior, p. 2. Ver também em Rovatti, 2001, *op. cit.*, p. 58

91. Faria, L. A Ubatuba de, Paiva, E. Pereira. *op. cit.* 1938. O documento pretendia ser apenas um esboço de um plano para a capital e tinha apenas o objetivo de colaborar para a elaboração futura de um plano completo. E diziam os autores: “*Fizemo-lo pelo acendrado amor que votamos à nossa cidade, pelo desejo de vê-la grande e admirada*”. (p. 2).

92. Faria, L. A Ubatuba de, Paiva, E. Pereira. *Contribuição ao Estudo de Urbanização de Porto Alegre*. Porto

Alegre: Documento mimeografado, 1938. p. 2.

93. Faria, L. A Ubatuba de, Paiva, E. Pereira. 1938, *op. cit.* p. 2.

94. Se essa estimativa estivesse correta, esse total de visitantes representaria, considerando que pelo Censo de 1940 a população da cidade atingia um total de 275.658 habitantes, aproximadamente 20% da população total do município de Porto Alegre.

e projetos para Porto Alegre, em painéis que ficaram à disposição para visitação pública. Esses estudos foram objeto de debate, apresentações e registros na imprensa local,⁹⁰ e foram publicados no volume denominado *Contribuição ao Estudo da Urbanização de Porto Alegre*, assinado por Faria e Paiva, contendo em sua introdução os objetivos e a linha metodológica.⁹¹ Inspirava-se nas correntes do pensamento urbanístico em vigência no país, especialmente nas duas fontes de consulta permanente que ocupavam um lugar de destaque nas reflexões dos engenheiros – *O Plano de Avenidas* para a cidade de São Paulo, de Francisco Prestes Maia, e o plano para o Rio de Janeiro, de Alfred Hubert Donat Agache.

O Plano de Avenidas, publicado em 1930, iria inspirar diretamente as proposições de Faria e Paiva que, como o engenheiro paulista, preconizavam a remodelação do sistema viário de Porto Alegre sob a forma de um *Perímetro de Irradiação*.

As idéias apresentadas demonstravam suas fontes de inspiração já no documento preparado em 1938. Na introdução era apresentado o conteúdo dos estudos desenvolvidos. Preconizava-se a necessidade de um plano que “*englobe a remodelação, o saneamento, o embelezamento e a extensão da cidade*”.⁹² O congestionamento da área central, detectado como um dos principais problemas de circulação viária, somente poderia ser resolvido através de um plano de avenidas. Propunha-se dotar a capital de um *caráter grandioso*, o que somente seria obtido através da elaboração de um *plano de conjunto*.

Na metodologia explicitada pode-se perceber ressonâncias dos procedimentos preconizados por Agache, quando era enfatizada a necessidade de um amplo conhecimento da “*história e da geografia da capital gaúcha e do seu crescimento em função das estatísticas*”. E, ainda, “*uma análise completa das condições de vida da cidade, de suas tendências de crescimento, da separação de seus diferentes elementos*”.⁹³ Um cadastro completo e *moderno* era considerado elemento imprescindível para a elaboração de um plano, o que já estava sendo realizado pela Diretoria de Cadastro da Prefeitura. E, complementando, recomendava-se a divulgação do plano, para despertar o interesse e a boa vontade da população, o que já havia sido iniciado com a organização da *Exposição de Urbanismo*, com amplos resultados, pois, como era afirmado, “*foi visitada, em 15 dias, por mais de 50.000 pessoas*”.⁹⁴

Figura 21: Esquema teórico do plano de avenidas, 1938.

Entre as soluções que os estudos apresentavam destacava-se aquelas referidas à proposição de promover a descentralização do centro principal, único conjunto significativo de concentração de atividades terciárias da cidade. A primeira atuava na organização do sistema viário, criando-se um *Perímetro de Irradiação*, acima citado, que consistia em apor vias coletoras ao sistema de radiais que partiam do centro em direção aos bairros, que, formando um anel de ruas contínuas, iriam provocar a dilatação da zona comercial.⁹⁵ O urbanista francês Eugène Hénard era citado como o inspirador dessa solução, também reconhecido por Prestes Maia em seu *Plano de Avenidas*.⁹⁶

“Devemos criar novos centros com vida própria. Isso será facilitado por uma convergência estudada de vias de tráfego e de linhas de transporte coletivo para determinados pontos e ainda pelo *zoning*” Assim se referia o relatório ao segundo método para atingir a descentralização da área central. E acrescentava que este deveria estar de acordo com as tendências de crescimento e de zoneamento espontâneo da cidade. As proposições para o zoneamento limitavam-se a dividir o território da cidade em cinco grandes zonas – comercial, correspondendo à área central, industrial e portuária, residencial, suburbana e dos espaços livres. Era essa a primeira vez que a concepção de zoneamento aparecia explicitada em um esboço em planta. Preconizava-se a “*máxima organização e eficiência da urbs*”. E dizia-se mais que “*o urbanismo moderno compreendeu a necessidade da separação dos diferentes elementos duma cidade*”.⁹⁷ Confirmava-se

95. Essa concepção acabou por ser incorporada nos planos que se seguiram, aprovados em 1959, 1979 e em 2001. Em 1942, já se denominavam estas vias como *perimetrais*. Ver em: Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 35. Terminologia adotada nos planos que se seguiram até o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, 1999: Lei Complementar 434 / 99. Atualmente a *Terceira Perimetral* está em fase de execução pela Prefeitura Municipal.

96. Sobre essa questão ver em Rovatti, J., 2001, *op. cit.*, p.143. *Tableau Comparatif n° 6* (Eugène Hénard / Maia/Paiva).

97. Faria, L. A Ubatuba de, Paiva, E. Pereira. 1938, *op. cit.* p. 90.

mais uma vez que uma das fontes inspiradoras desses princípios do denominado *urbanismo moderno* encontrava-se em Agache, na metodologia adotada em seu plano elaborado para o Rio de Janeiro.

Essa corrente do pensamento urbanístico que chega até os grupos técnicos brasileiros representava mais a forma como foi aplicado na Alemanha, diferente da forma implementada nos Estados Unidos da América do Norte. Ali os princípios do zoneamento corresponderam mais aos objetivos de assegurar o valor do solo urbano e menos à qualidade do ambiente construído das cidades.

Nos estudos de Paiva e Faria sobressai a busca da utopia da cidade eficiente e ordenada, que visa especialmente a descentralização de funções terciárias, a expansão do centro principal, a organização dos bairros habitacionais, a eficiente distribuição de funções, o controle das densidades. A influência do urbanismo praticado por Agache torna-se mais significativa, a partir de dezembro de 1938, com a contratação de Arnaldo Gladosch.

O urbanista recomendava um minucioso estudo do estado atual, dos melhoramentos possíveis e desenvolvimento futuro, tudo repousando sobre bases reais e fundamentais. E ensinava: “...o congestionamento do tráfego no centro da cidade não provém sempre do traçado de suas ruas; mas sim das suas edificações e da espécie destas, por isso o alargamento daquelas ruas será apenas uma solução transitória, um alívio momentâneo, porque, enquanto não se corrigir o defeito no ponto de sua origem, isto é, limitar a densidade das edificações e habitações, numa proporção razoável em relação à largura das ruas, nunca aquele defeito será corrigido em definitivo”.⁹⁸ Projetava um sistema viário que contrapunha às vias radiais um sistema de vias circulares que estabeleceriam uma ligação fácil entre os diversos centros de moradia, à semelhança do Perímetro de Radiação proposto pelos engenheiros locais Faria e Paiva. Projetava nove avenidas radiais, aproveitando o sistema viário existente, alargando suas dimensões originais com o objetivo de melhorar a ligação do centro da cidade com os bairros. Citava como de grande importância a avenida Farrapos, já em construção, e a abertura da avenida Beira-Rio. E acrescentava: “Esta artéria principal, além de desempenhar no futuro uma função fundamental para todo o tráfego da zona sul da cidade, virá conduzir o povo de Porto Alegre aos jardins que margearão o rio Guaíba”. A proposta de *embelezamento* da cidade também inspirava a diretriz para a implantação de um sistema de superfícies verdes

“cuja distribuição no território da cidade se assemelharia ao sistema circulatório de um corpo, findando as ramificações externas numa cintura de florestas envolvendo a cidade”.

Essa proposta da formação de *faixas verdes de jardins e parques* terá uma influência significativa sobre a cidade. Partia-se da idéia de criação de espaços verdes contínuos. O saneamento da Praia de Belas, estendendo-se para o sul até a zona rural, formaria uma margem verde ao longo do rio Guaíba, permitindo sempre o acesso público, vedando-se a propriedade privada. Essa última diretriz nunca foi adotada e hoje somente bairros mais distantes mantêm avenidas junto à margem do rio, como os bairros Assunção, Ipanema e Belém Novo. A continuidade dessa área verde ao longo da Praia de Belas tornou-se comprometida após as obras de construção do dique de proteção contra as cheias, iniciado a partir dos anos 60 e que se prolonga desde as várzeas do rio Gravataí, ao norte da cidade, até o bairro Cristal, ao sul.

Uma segunda faixa verde era proposta ao longo do Riacho canalizado. Essa obra, já amplamente estudada e que compreendia um dos capítulos desenvolvidos nos estudos apresentados, em 1936, por Faria e Paiva, também recebeu atenção do urbanista Gladosch, que recomendava a solução técnica mais radical, que importaria maiores desapropriações, sobrepondo-se a uma ocupação existente e a um tecido parcialmente consolidado. Essa foi na verdade a solução adotada para as obras de retificação do Riacho. O sinuoso curso do Riacho iria dar lugar a um canal retilíneo que afastava a sua foz em aproximadamente sete quarteirões na direção sul. Criou-se uma vasta área, agora saneada, mas ainda com partes em cotas muito baixas, como a chamada *Ilhota*, que foi por muito tempo, até a década de 70, local de habitação da população de baixa renda.⁹⁹

Gladosch tratava ainda de melhorias para equipamentos de porte como o Porto e a estação da Viação Férrea, dois equipamentos significativos no sistema de comunicação da cidade com a sua região de influência e com o país, pontos de circulação de pessoas e mercadorias. Como Agache em seu plano para o Rio de Janeiro, elaborado entre os anos de 1926 a 1930, Gladosch traçou um plano global para a cidade de características físico-territoriais e trabalhando em detalhes alguns pontos da área central, desenhando o perfil de suas margens. No seu discurso se evidenciavam os

99. Conhecida pelo nome de Ilhota, essa área de 22 hectares de extensão situava-se ao longo do antigo curso do arroio Dilúvio, área de precárias condições sanitárias, que foi declarada de utilidade pública para posterior recuperação. Em 1964, na edição do Plano Diretor de Porto Alegre, encontrava-se a proposta de um plano de reurbanização para a área, com o traçado de uma nova avenida radial denominada Cascatinha. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Plano Diretor de Porto Alegre, 1954-1964*. Porto Alegre: Edição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1964, p. 49-53.

critérios do embelezamento e do saneamento comandando as decisões sobre o espaço.

A idéia do Urbanismo como ciência e como arte, presente no discurso de Agache, era repetida por Gladosch em suas falas junto ao Conselho do Plano Diretor. Ainda que em seus desenhos estejam enfatizados os princípios de um traçado viário que buscava a melhoria da circulação, o descongestionamento da área central, a descentralização de funções, o seu discurso avançava sobre instrumentos de intervenção como o zoneamento, o reparcelamento do solo, o controle da ocupação. Também como Agache, enfatizava mais o saneamento do que o problema habitacional, que considerava como uma tarefa a ser resolvida pelo aumento da oferta de moradias, sem referir-se a que isto fosse uma tarefa do Estado. Essas idéias vão pouco a pouco sendo explicitadas mais através do discurso do que dos desenhos apresentados.

Em continuação, na segunda exposição de Gladosch ao Conselho do Plano Diretor, em 19 de maio de 1939, mais uma vez enfatizava-se a crítica à excessiva extensão da cidade em relação ao seu número de habitantes e os prejuízos advindos dessa ocupação em relação aos custos de implantação das infra-estruturas. Preconizava a adoção de densidades limites na área central e um controle para a extensão das áreas residenciais, “...*enquanto nela não se verificar a densidade de população necessária para a manutenção racional destes serviços*”. Fazia referência aos edifícios altos, aos prédios de “*10 pavimentos afastados apenas 1.000 metros de uma zona praticamente deshabitada*”. E acrescentava: “*A exagerada e descontrolada concentração urbana não só incomoda como também é prejudicial à economia social, exigindo no final, entre outras coisas, soluções caríssimas para o trânsito de seus habitantes*”.¹⁰⁰

Nas reuniões que se seguiram, Gladosch continuou discursando sobre a “*ciência de construir cidades*”. A divisão em zonas habitacional, comercial e industrial e um regulamento de construções elaborado de acordo com o Plano Diretor seriam os dois instrumentos orientadores do desenvolvimento de uma cidade. O aproveitamento racional da propriedade imobiliária deveria estar associado ao desenvolvimento de um plano de racionalização dos logradouros públicos. A transformação do espaço construído de uma cidade, a substituição de velhos edifícios por novas construções era visto como um processo natural de evolução urbana. Enfatizava esse processo para concluir que deveria haver uma associação entre a renovação do traçado de uma nova avenida e a adequação das propriedades privadas que as margeiam, oferecendo para tal a solução da implementação de um processo de reloteamentos dos terrenos de modo a adaptar o parcelamento do solo às novas possibilidades construtivas. Esses antigos lotes, característicos da cidade colonial, com pequena testada e muita profundidade, deveriam dar lugar a novos terrenos adequados aos edifícios altos previstos para ocuparem as margens das avenidas recém-abertas.

Recomendava uma legislação própria, esclarecendo que: “*Leis especiais sobre reloteamentos e permutas propriamente ditas só existem desde 1894. Neste ano, Adickes, em Francforte, apresentou a lei que depois recebeu o seu nome*”. Criticava a falta dessa regulamentação quando da abertura da avenida Rio Branco, em 1902-1906, no Rio de Janeiro, pelo prefeito Pereira Passos. Preconizava uma divulgação minuciosa sobre as vantagens de tal procedimento, o respeito aos

100. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 136-137. Mantém-se a grafia das palavras segundo o texto original.

101. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 202-203. O reloteamento da avenida Borges de Medeiros foi relatado na 9ª Reunião do Conselho do Plano Diretor, realizada em 17 de abril de 1941. Surge neste quarteirão, na quadra formada pelas avenidas Borges de Medeiros e Senador Salgado Filho, então denominada avenida 10 de Novembro e pela rua dos Andradas, o edifício Sulacap – Sul América Capitalização, projetado por Arnaldo Gladosch, com três blocos com sete, dezessete e onze andares respectivamente. Gladosch chama de *desapropriação flutuante ou latente* quando do processo de reloteamento resultar em alteração da forma e dimensões dos lotes equivalentes à situação anterior. O prefeito declarava na ocasião que pleitearia junto ao presidente Getúlio Vargas a organização de uma legislação federal relativa à questão do reloteamento, pois qualquer cidade que quisesse elaborar seu Plano Diretor precisaria contar com tal legislação.

interesses dos proprietários e os benefícios aos interesses coletivos. A valorização dos terrenos compensaria qualquer possível diminuição de área. Isto tudo deveria vir acompanhado da criação de uma *Comissão de Reloteamento e Permutas*, encarregada de proceder ao acompanhamento de todo o processo de negociação com os proprietários.

O reloteamento do quarteirão compreendido entre a avenida Borges de Medeiros, a rua Marechal Floriano Peixoto, a avenida Senador Salgado Filho e a rua dos Andradas é um exemplo da aplicação desse procedimento relatado em 1943, e nessa data em pleno andamento. Dava-se conta do sucesso das negociações com os proprietários dos imóveis, que entendiam das vantagens alcançadas com a futura valorização dos terrenos resultantes do novo traçado. Prevvia-se a construção de uma galeria interna ao quarteirão, transformando os pátios internos em espaços de acesso para os edifícios.¹⁰¹

Voltava a se referir a dois pontos já anteriormente abordados, na reunião do dia 5 de dezembro de 1939. O estabelecimento de densidades compatíveis com a capacidade viária, limitando o grau de utilização dos lotes em relação à largura das vias, e a classificação das atividades e sua distribuição no território da cidade, ao que chamava de “*zoneamento*”.

Continuando em sua explanação didática, referia-se a dois pontos aparentemente contraditórios. Exaltava o Estado Novo como os novos tempos onde os poderes públicos não mais necessitariam de se ocupar com questões político-partidárias de interesses privados de pequenos grupos, mas, sim, com questões de interesse da coletividade nacional. A obra técnico-administrativa a realizar teria agora a necessidade de adoção de métodos científicos para todas as ações, especialmente aquelas relacionadas com as questões urbanísticas. Essa mesma postura estava contida no discurso do prefeito, quando justificava a adoção do urbanismo como instrumento de gestão pública e a busca de especialistas para encaminhar a tomada de decisão sobre o futuro da cidade.

O *urbanismo científico* deveria estar voltado à superação dos problemas econômico-sociais e trabalhar, em primeiro plano, para a “*gente pobre*”. Nesse sentido, preconizava, a seguir, a priorização dos investimentos públicos em obras de infra-estrutura e de saneamento de vastas áreas ainda inundáveis da cidade, onde predominava a habitação de uma população de baixa renda – a canalização do Riacho e o saneamento da Praia de Belas. Propunha um au-

Figura 23: Remembramento do quarteirão do edifício Sulacap. Comparativo mostrando a situação anterior e futura dos lotes, 1940.

mento de densidade e um melhor aproveitamento dos lotes, que deveriam passar a uma dimensão mínima de doze metros de frente por 30 a 35 metros de fundos. Pela proximidade da área central da cidade, previa-se a sua expansão em direção às áreas recuperadas. Não eram levantadas as possíveis decorrências da valorização do solo e da expulsão dessa população pobre, o que acabou ocorrendo a partir da década de 60. Hoje, a área é um bairro de classe média com grande número de comércio e serviços. Os antigos habitantes foram, pouco a pouco, sendo expulsos para áreas mais periféricas. Pequenas parcelas ainda persistem, como áreas públicas invadidas, como para lembrar as suas origens.¹⁰²

Na 8ª Reunião do Conselho do Plano Diretor, realizada em 22 de novembro de 1940,¹⁰³ Gladosch tratava de algumas questões relevantes. Versava sobre as desapropriações para fins de regularização fundiária ou de ampliação do sistema de vias – alargamentos ou abertura de novos logradouros. Uma questão de fundamental importância em uma administração voltada a promover a transformação do espaço da velha cidade colonial. Preconizava a apropriação de valores decorrentes da valorização da propriedade imobiliária pelas benfeitorias geradas através das obras públicas: “*A lei se ocupa unicamente dos danos e não cogita dos benefícios materiais. É aqui que se encontra o ponto fraco da atual legislação, que, como dissemos, só trata dos prejuízos causados e de sua indenização, mas não dos lucros propiciados e de seu destino*”. Os benefícios advindos dos investimentos públicos, mais a capacidade construtiva dos terrenos eram

102. Esses debates realizados através das reuniões do Conselho do Plano Diretor eram divulgados amplamente pela imprensa local. A 7ª Reunião do Conselho era assim divulgada em manchete pelo Correio do Povo, em 3 de julho de 1940: “*Movimentada a 7ª Reunião do Conselho do Plano Diretor – Enthusiasticos debates em torno da explanação do urbanista Arnaldo Gladosch*”.

103. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 181-193.

104. Silva, José Loureiro da, 1943, *op. cit.*, p. 125-213. Dentre os autores citados por Gladosch em suas apresentações ao Conselho do Plano Diretor de 1939 a 1941, encontram-se: Adickes, autor da primeira lei de 1899 que trata da desapropriação e loteamento fundiário; Pereira Passos e a construção da avenida Central, Rio de Janeiro, 1906; Hugo Van Groot, sobre o direito moderno da desapropriação, entre outros.

considerados os fatores relevantes de apropriação de valor pela propriedade imobiliária. “*A limitação predial dos espaços-terrenos*” era tomada como necessidade “*para conter a exploração especulativa desenfreada de vantagens locais existentes e, não raras vezes, conseguidas às custas de dispêndios da coletividade.*” Apontava o Código de Obras do Distrito Federal – decreto nº 6.000, como o primeiro a limitar a utilização predial do espaço-terreno em função de sua própria superfície. Mas preconizava um avanço em relação a essa legislação, agregando a amplitude do logradouro, superfície do logradouro correspondente à testada do lote, como fator determinante da soma total das superfícies dos pavimentos a levantar em cada terreno.

Nesse sentido, apontava para as vantagens advindas com a abertura das novas avenidas e o maior aproveitamento dos terrenos marginais. E aí estava a base do argumento de que a municipalidade não deveria arcar com os altos custos das desapropriações de propriedades, já altamente valorizadas pelos investimentos coletivos. Preconizava a sobreposição maior dos direitos coletivos sobre a propriedade privada. “*A propriedade somente adquire um sentido real, concreto, pela existência de uma coletividade humana, que a reconhece e, conseqüentemente, garante a sua posse.*”

Na argumentação do urbanista, eram pontos importantes: a valorização do plano elaborado de forma aberta com divulgação de proposta e discussão com a sociedade, aqui entendida como *grupos representativos da sociedade civil*; o direito coletivo sobreposto aos direitos individuais; a defesa do regime autoritário da ditadura getulista, onde podiam prevalecer as decisões técnicas oriundas de um *urbanismo científico*. Esse urbanismo, ensinava Gladosch, baseado em conhecimento extensivo das questões sociais, econômicas e físico-espaciais das cidades, desaguardaria num conjunto de proposições reformadoras, onde a estética se aliaria às questões da regulamentação fundiária, da legislação reguladora da ocupação dos lotes, no controle das densidades e no zoneamento, tudo isso sob o amparo da opinião pública para legitimar o conjunto de proposições de curto e longo prazo.¹⁰⁴ Anhaia Mello era citado como referência em relação a essa questão, e seus ensinamentos preconizados largamente pelo urbanista e pelo prefeito. Esse último referia-se mais uma vez, em 1941, na 9ª Reunião do Conselho do Plano Diretor, à importância da mais ampla publicidade dos planos traçados pelos especialistas “*de modo a estabelecer uma corrente de discussão entre os*

poderes públicos, os governadores e os interessados”.¹⁰⁵ Os periódicos locais encarregavam-se de divulgar as ações do prefeito, publicando seus discursos e a íntegra das reuniões do Conselho do Plano Diretor.¹⁰⁶

Gladosch elaborou seus estudos em seu escritório no Rio de Janeiro, entre os anos de 1939 e 1940. O urbanista incorporava no seu plano o traçado das avenidas que foram objeto das ações de curto prazo realizadas nos cinco anos da administração Loureiro e exaltadas como fundamentais para a mudança da fisionomia da cidade e sua transformação numa metrópole moderna.

Figura 24: vista da avenida Farrapos recém aberta, 1940.

Findo o contrato com Gladosch, uma nova etapa do planejamento da cidade teve início. Durante a permanência no Uruguai e em seu contato com o mestre Cravotto, Paiva se preparou para assumir as novas funções de liderança do urbanismo da capital.¹⁰⁷ Como visto, mudanças políticas introduzidas pela nova administração da Prefeitura adiaram esse momento por alguns anos. A experiência uruguaia se fazia sentir na nova postura assumida por Paiva naquele período.

Cravotto foi um nome singular na história da arquitetura e do urbanismo no continente sul-americano, a partir da segunda década do século XX. A construção de uma consciência latino-americana, que começou a se formar a partir da decadência do modelo civilizatório europeu pós-Primeira

105. Silva, José Loureiro da, 1943, *op. cit.*, p. 201.

106. As reuniões do Conselho do Plano Diretor foram publicadas na sua íntegra pelo jornal *Correio do Povo*, Companhia Jornalística Caldas Júnior, 1939/1942. Gladosch foi apresentado pelo prefeito Loureiro da Silva à imprensa em dezembro de 1938. *Correio do Povo*, em 25 de dezembro de 1938.

107. A ida simultânea do engenheiro Luis Arthur Ubatuba de Faria à Montevideu não pode ser comprovada pela falta de registros de sua passagem pelo Instituto de Urbanismo ou pela Faculdade de Arquitetura de Montevideu neste mesmo período, ainda que sua presença em Montevideu se confirme em depoimento do arquiteto Demétrio Ribeiro, na ocasião estudante de arquitetura da mesma faculdade.

108. O jovem arquiteto Maurício Cravotto, graduado aos 24 anos pela Faculdade de Arquitetura de Montevideu, ganhou uma bolsa de estudos e viajou para os Estados Unidos, em 1918, por um ano, percorrendo o país, de costa a costa. Foi, a seguir, para a Europa, tendo tido contato com a Inglaterra, Espanha, Itália e França. Retornou em agosto de 1921, para se dedicar especialmente à docência, aos primeiros projetos e à participação em concursos.

In: Monografias ELARQA, *Maurício Cravotto 1893 - 1962*. Intendência Municipal de Montevideu, Montevideu: Editorial Dos Puntos, 1995.

109. “O I Congresso Panamericano de Arquitectos (1920) assinala a presença em Montevideu dos dois modelos: o atelier de arquitetura de Monsier Carré continua propondo temas conjunturais de uma realidade distante e exótica, tais como ‘Um centro de excursão a um campo de batalha’, em contraste com delegados uruguaios, tais como Capurro, que propunha o ensino de História da Arquitetura de cada país e da América em cada escola de Arquitetura...” Gutiérrez, Ramón. *Cravotto y la Cultura Arquitectónica e Urbanística en la Latinoamérica de su Tiempo*. In: Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.*, p.12.

110. Loustau, César J. *Influencia da França em la Arquitectura de Uruguay*. Montevideu: Ediciones Trilce, 1995, p. 90-103.

Figura 25: Arquiteto Maurício Cravotto em seu escritório em Montevideu, 1943.

Guerra Mundial, tem em Cravotto um nome que representa essa renovação, identificada através de sua obra arquitetônica, mas especialmente de sua contribuição para o desenvolvimento do conhecimento sobre a cidade e sobre o urbanismo.

Tendo tido contato com a realidade norte-americana e européia a partir de 1918, após completar sua formação acadêmica em Montevideu, passou a desenvolver sua atividade profissional embasado nos conhecimentos adquiridos em três anos de intenso contato com o que se produzia no mundo ocidental.¹⁰⁸

Contatos com nomes como os franceses Leon Jaussely e Marcel Poëte e com as propostas renovadoras dos urbanistas alemães permitiram que Cravotto se aliasse a um movimento renovador que já se esboçava, em contraponto com a tradicional Escola de Arquitetura uruguaia, que ainda tinha no modelo *Beaux Arts* a sua fonte de inspiração e em Joseph Carré a sua figura principal.¹⁰⁹ Carré, formado, em 1900, pela *École des Beaux Arts* de Paris, foi professor em Montevideu de 1907 até 1940. Formou gerações inteiras de arquitetos e transformou-se em um profissional de presença destacada, com seu estilo *neoclássico eclético*, marca da influência francesa na arquitetura latino-americana.¹¹⁰ A volta de Cravotto a Montevideu inicia esse processo de renovação no pensamento e na prática da arquitetura e do urbanismo uruguaio, com vasta repercussão no exterior. Seus trabalhos, como o Anteprojeto do Plano Regulador de Montevideu, de 1930, e suas obras de arqui-

tetura foram sendo publicados em revistas especializadas, dando uma dimensão internacional ao seu trabalho.¹¹¹

No início da década de 1940, quando Paiva chegou ao Uruguai, já era grande a repercussão do nome de Cravotto e do Instituto de Urbanismo nos meios profissionais brasileiros. Nessa data, lá se encontrava estudando outro brasileiro, Demétrio Ribeiro, que obteve seu título de arquiteto nessa ocasião e que, posteriormente, radicado em Porto Alegre torna-se referência a toda uma geração pioneira na construção do pensamento da moderna arquitetura e do urbanismo no Rio Grande do Sul.¹¹² Era Ribeiro quem afirmava, recordando a passagem de Edvaldo Paiva pela Faculdade de Arquitetura de Montevideu, “aquele não era meramente um centro de distribuição do saber senão da produção do saber”.¹¹³

Ribeiro, homem de esquerda, filiado ao Partido Comunista do Rio Grande do Sul, assim como Paiva, considerava Cravotto como situado na antípoda do marxismo, *anarquista aristocrático e sensível*. Por outros considerado um anarquista humanista, dava importância à divulgação e à participação de órgãos colegiados na tomada de decisões sobre as questões urbanas.¹¹⁴

A obra de Cravotto pode ser situada no contexto do modernismo, como demonstram as suas formulações teóricas, mas ainda distante dos princípios do modernismo *corbusiano*, ainda que ele tenha estabelecido contato direto com Le Corbusier na ocasião da passagem deste último pelo rio da Prata, em 1929, quando deixou forte impressão entre os arquitetos, estudantes e professores. Segundo Ribeiro¹¹⁵, quem representou e divulgou as idéias do modernismo funcionalista da Carta de Atenas entre os professores uruguaios foi o arquiteto Gomes Gavasso, também professor do curso de Arquitetura de Montevideu, que vai manter, pelas décadas de 1950 e 1960, muitos e freqüentes contatos com os arquitetos e professores em Porto Alegre.¹¹⁶

Cravotto utilizava-se de instrumentos amplamente difundidos em seu tempo de vivência no exterior, como o zoneamento e a unidade de vizinhança, colocados sempre como referidos ao contexto social para o qual se destinassem. Os valores humanísticos que prevaleciam em suas idéias foram sempre ressaltados pelos autores analíticos de sua obra. Essa atitude crítica entre os princípios do moderno urbanismo que havia apreendido em sua experiência estrangeira parecia transparecer em suas próprias afirmativas quando dizia, definindo suas posições: “Me apoio em uma parte de ciência que faço funcio-

111. Ver em: Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.*, p. 15-16.

112. Não se confirma por documentação a presença também de Ubatuba de Faria em Montevideu nessa ocasião para estudos sistemáticos, a exemplo de Paiva. Mas há referências desta passagem em Gutiérrez, quando diz, referindo-se a Cravotto:

“Manteria também um contato freqüente com o Brasil, fundamentalmente com o engenheiro Edvaldo Paiva [...] associado com o engenheiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria, que do mesmo modo que Paiva, fora aluno de Cravotto no Instituto de Urbanismo de Montevideu em 1941”. In: Gutiérrez, Ramón, Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.* p.15.

113. Gutiérrez, Ramón, Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.* p.17.

114. Demonstrando também uma vocação pluralista, Cravotto estava sempre aberto a novas idéias. Foi divulgador de teorias sobre a arquitetura, a sociologia, o planejamento de figuras como Padre Louis Joseph Lebre, Richard Neutra ou o urbanista Gastón Bardet. É o que afirma Gutiérrez in: Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.*, p. 17.

115. Testemunho oral – Depoimento do arquiteto Demétrio Ribeiro. Porto Alegre, 10 de junho de 2002.
116. Para a presença de Le Corbusier no rio da Prata ver em: Schelotto, Salvador. *El anteproyecto de plan regulador de Montevideu. Una mirada desde los 90*. In: Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.*, p. 33.

117. Carta de Fermín Bereterbide a Cravotto. 18 de maio de 1937. In: Monografias ELARQA, 1995, *op. cit.*, p. 15.
118. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.* p. 241-253.

nar como arte. A planificação é uma tática, é uma técnica, não é ainda uma ciência”. Preconizava, assim, um urbanismo onde os valores culturais e humanísticos predominavam sobre a técnica. A bibliografia de apoio do Curso de Urbanismo que dirigiu, de 1923 a 1952, revela o âmbito de suas idéias sobre a cidade e o urbanismo. Constavam dela autores como Ebenezer Howard, Unwin, Jaussely, Tony Garnier e Munford e, ainda, incluía autores da sociologia, como Simmel, e da geografia humana, como Krebs.

Quando Paiva iniciou seus estudos em Montevideu, como visto, o Instituto de Urbanismo e o nome de Cravotto já eram reconhecidos como situados na vanguarda latino-americana dos estudos sobre a cidade e do urbanismo. Nesse sentido, o arquiteto argentino Fermín Bereterbide assim se referia ao instituto, em 1935: “*Não pude menos que comparar a obra de vocês com a nossa aqui. Me convenci de que padecemos com um atraso de dez anos em comparação com vocês, difícil de reparar*”.¹¹⁷

Ao retornar de Montevideu, Paiva trazia “*uma enorme carga de anotações, apontamentos e conhecimentos*”, e um plano de trabalho a ser seguido logo aprovado pelo prefeito e por seu secretário de Obras. Esse plano de trabalho na verdade consistia em um procedimento metodológico constituído de cinco partes que previam: a elaboração de um levantamento completo da cidade, que incluía a população, as atividades, os serviços públicos existentes, características do sistema viário, etc.; treinamento de pessoal para a elaboração do plano; preparação do esquema do futuro plano e sua filosofia; estudo da legislação necessária; estudo de um novo código de obras.

Pelo Decreto nº 279, de 25 de abril de 1942, o prefeito Loureiro da Silva estabeleceu as normas para a execução do *Expediente Urbano* da cidade, considerando a necessidade de organizar, “*dentro dos princípios da moderna ciência urbanística, um serviço de informações [...] que deverá abranger todos os aspectos da vida da cidade*”.¹¹⁸ Em anexo ao decreto estavam especificadas todas as peças que deveriam constar do trabalho, desde o levantamento de dados históricos, físicos, demográficos, infra-estruturais das atividades e de sua concentração no espaço até o zoneamento de atividades e altura das construções.

O levantamento completo da cidade foi elaborado, assim, sob a denominação de *Expediente Urbano* de Porto Alegre. Realizado em oito meses, segundo Paiva, por Ivo Jardim, contador e estatístico, “*reunindo toda a docu-*

mentação necessária à elaboração de um livro”. Foi publicado em 1943, e assinado por Paiva. Demonstrava amplo conhecimento dessa metodologia e de sua aplicação, desde os primeiros ensinamentos dos europeus, como Raymond Unwin e Leon Jaussely, passando pelo norte-americano Tomas Adams e o alentado *Survey of New York and its Environs*,¹¹⁹ Paiva conclui dizendo ter adotado, com pequenas variantes, o programa preconizado pelo “nosso insigne professor e urbanista Maurício Cravotto”.¹²⁰

Foram produzidas 107 figuras, entre mapas e gráficos, e um texto analítico dos dados levantados. Por conclusão, observações de duas páginas sintetizavam o diagnóstico, destacando os aspectos positivos da cidade, como a “*esplêndida situação geográfica, um esquema básico bastante aproveitável e uma tendência de zoneamento das atividades coletivas*”, dentre outras. Dos aspectos negativos foram destacados: “*O excessivo crescimento em área, falta de moradia em sua maioria inadequada, escassez de verde público, falta de saneamento, áreas ocupadas atingidas por inundações periódicas*”.¹²¹ Alguns desses itens revelavam uma cidade de ocupação extensiva com baixas densidades, com um sistema de vias radiais convergindo para a área central concentradora das atividades terciárias, e a ausência de vias conectoras entre os bairros. A ideologia do zoneamento estava presente já nessa avaliação, quando se anunciava “*a falta de separação nítida e completa dos elementos funcionais da vida coletiva*”. Esse princípio vai depois ser objeto de debate sobre a elaboração do Plano Diretor de 1959 e será incorporado em suas diretrizes.

A gestão do prefeito Loureiro da Silva chegava ao fim não sem antes ter ele encomendado ao agora urbanista Paiva a confecção de “*um grande livro*” contendo “*uma resenha das obras executadas durante sua administração*”. O prefeito assinava *Um Plano de Urbanização*, não sem esclarecer que aquela é uma obra coletiva e que seu papel se resumiu “*em orientar e dar unidade aos trabalhos da equipe de técnicos que nele colaboraram*”.¹²²

Em 31 de dezembro de 1943, o prefeito vai decretar também a transformação da seção de Expediente Urbano, que tinha apenas um ano de funcionamento, em Departamento Municipal de Urbanismo, com a finalidade de levar adiante o planejamento da cidade.¹²³

Juntamente com Loureiro, em fins de 1943, Paiva afasta-se e deixa de ocupar o centro dos trabalhos urbanísticos da Prefeitura, só retornando em 1945, quando retoma seu posto de engenheiro.¹²⁴ A sua posição ideológica

119. Disponha a Prefeitura de Porto Alegre do conjunto da obra completa desse plano, que foi objeto de consulta por muitos anos pelos arquitetos e urbanistas que trabalharam na elaboração do Plano Diretor de Porto Alegre de 1959, coordenado por Edvaldo Pereira Paiva. (Informação colhida em depoimento do arquiteto Carlos Maximiliano Fayet em novembro de 2000, em Porto Alegre. Hoje, dois desses volumes encontram-se no acervo da biblioteca da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura de Porto Alegre).

120. Paiva, Edvaldo Pereira. *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, 1943, p.5-8.

121. Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, op. cit., p. 103-104.

122. Silva, José Loureiro da. 1943, op. cit., p. 15-16.

123. Decreto nº 310, de 31 de dezembro de 1943.

124. A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial exige de Getúlio Vargas um realinhamento das forças políticas de sustentação de seu governo. E muitas das lideranças políticas saem de cena e novas alianças são articuladas.

ligada ao movimento da esquerda do Rio Grande do Sul e ao Partido Comunista lhe outorga uma posição vulnerável nos novos tempos que se iniciam. Após 1943, o novo prefeito, Antônio Brochado da Rocha, preferiu nomear um outro grupo de engenheiros, que passaram a exercer os cargos de confiança na nova administração. Paiva permaneceu afastado de cargos de direção por dez anos, não sendo solicitado a contribuir com seus conhecimentos teóricos e práticos sobre o planejamento da cidade, conhecimentos estes tantas vezes demonstrados durante mais de uma década.

Mas em 1946 Paiva vai assumir outras funções importantes quando é chamado a colaborar como professor do recém-criado Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes, sob a liderança de Tarso Correia. Nesse primeiro momento, dois personagens são citados como importantes figuras do meio intelectual da cidade que passaram a integrar o novo curso – o escultor e arquiteto autodidata espanhol Fernando Corona e o arquiteto Demétrio Ribeiro, conhecido de Paiva desde o Uruguai. Para as décadas seguintes, esse curso será de significativa relevância para o desenvolvimento do pensamento urbanístico de Porto Alegre, como foi nessa primeira fase o Instituto de Urbanismo de Montevideu.

6. GOVERNANDO ATRAVÉS DE DECRETOS

Na ausência do poder legislativo, Loureiro da Silva governou a cidade através de decretos com força de lei, hoje denominados *Decretos de Exceção*. O prefeito ia editando as normas urbanísticas através desses dispositivos e, assim, implementando a abertura das novas vias, prolongando as existentes, desapropriando os imóveis, regularizando os lotes, estabelecendo novos gabaritos para as construções. O quadro, a seguir, descrevem esse conjunto de dispositivos legais editados durante os cinco anos de seu governo. Visavam, preferentemente, dar forma e colocar em prática os projetos de transformação do espaço urbano da capital, especialmente aqueles referidos ao conjunto de ações de curto prazo.

Atos e decretos iam institucionalizando a nova estrutura administrativa. Pelo Ato nº 03, em 13 de novembro de 1937 foi criado o Conselho de Administração Municipal, e dele participavam onze membros nomeados pelo

prefeito, escolhidos dentre os dirigentes do primeiro escalão da administração municipal.¹²⁵ A reforma tributária, outra das metas propostas pela administração, gerou uma série de dispositivos que se propunham a racionalizar o imposto predial e as taxas de água e esgotos. Preconizava-se como parte estratégica da implementação do Plano Diretor a legislação tributária, podendo “*exercer ora por meio de uma sobrecarga fiscal de tendência proibitiva (terreno baldio), ora por meio de uma oneração menor, indo muitas vezes até a isenção transitória permanente, conforme os fins (grande construções, casa própria) visados pelo plano*”.¹²⁶ O novo zoneamento do imposto predial levava em conta três melhoramentos: água, esgoto e calçamento. Visava-se “*o fomento das construções*” e “*a função social da tributação*”, reduzindo-se ou mesmo isentando-se do imposto as chamadas casas próprias localizadas em áreas sem melhoramentos e as áreas de produção primária que abasteciam a cidade. No bojo dessa reforma, uma primeira medida visou a ampliação de registro fiscal de todas as propriedades através do Ato nº 13, de 19 de dezembro de 1938, que criava a caderneta de registro fiscal de propriedade. Os proprietários ficavam obrigados a proceder ao registro de seus imóveis junto ao município, ampliando-se a base de informação da prefeitura sobre o universo das propriedades imobiliárias. O Decreto-Lei nº 6, de 10 de julho de 1939, implanta a reforma fiscal, seguido de outro que estabelecia novas formas de isenção para casos especiais, Decreto-Lei nº 7, de 10 de julho de 1939.¹²⁷ Essa política fiscal favoreceu a expansão da periferia urbana. Deixava em aberto a fixação de normas para o parcelamento do solo, medida ausente de sua política urbanística, facultando aos proprietários de terras o loteamento e comercialização de novas áreas sem a correspondente obrigatoriedade de implantação dos serviços públicos.

Essa questão somente iria ser debatida após 1947, quando da reinstalação do poder legislativo municipal. Nos debates desenvolvidos pela Câmara de Vereadores, que serão vistos no capítulo que se segue, fica demonstrada a gravidade dos problemas gerados pela excessiva extensão da área ocupada e ausência de infra-estrutura. E seria somente em 1954 que uma nova lei regulamentaria a matéria, Lei nº 1.233, de 1º de janeiro de 1954, que dispunha sobre o arruamento e dava outras providências. Em 1940, pelo Decreto nº 25, de 11 de dezembro, a pressão dessa expansão obriga a Prefeitura a fixar novos limites para a zona urbana, ampliando o seu território em aproximadamente 30%.

125. Os novos tempos impunham a idéia de um recomeço. O prefeito zerava o passado, terminando com aquela velha idéia de continuísmo que tinha embalado as administrações anteriores, desde o início do século, quando o Partido Republicano Rio-Grandense se perpetuara no poder. O orçamento para o ano de 1938, primeira peça jurídica editada pelo novo prefeito, recebia a denominação de Lei nº 01.

126. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 83-90.

127. Outros decretos foram sendo estabelecidos visando novas isenções como: Decreto-Lei nº 96, de 17 de abril de 1942, isentava de imposto predial e territorial pelo prazo de 15 anos os terrenos ou prédios próprios adquiridos por caixas ou institutos de aposentadoria e pensões e o Decreto-Lei nº 118, de 28 de agosto de 1942, que reduzia a taxa de 55% de imposto predial sobre o valor locativo dos cortiços, passando a taxa a ser de 40%.

Um outro conjunto de decretos, descritos no quadro a seguir, revela as políticas urbanísticas de curto prazo voltadas à implantação das obras viárias e à regulamentação da ocupação urbana que foram sendo adotadas, fruto dos planos e projetos traçados pelos especialistas Faria, Paiva e Gladosch, e incorporadas como política de governo pelo prefeito. A relação desses instrumentos demonstra a ausência de medidas normativas globais que tratassem da cidade como um todo. Dirigiam-se à aprovação de projetos e à desapropriação de logradouros, para fins de implantação das obras viárias. Também se ocuparam da regulamentação da ocupação dos terrenos nas avenidas recém-abertas. Destaca-se da relação de decretos um conjunto que sucessivamente iria dar forma aos atos de desapropriação dos logradouros para fins de abertura das novas avenidas, alargamento e prolongamento de vias existentes.

QUADRO 01	
DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS NA ADMINISTRAÇÃO LOUREIRO DA SILVA: 1937-1943 (APOIO ÀS OBRAS DE CURTO PRAZO)	
<p>DECRETO Nº 13 8 DE MARÇO DE 1938</p> <p>APROVA O PLANO DE ALARGAMENTO DA RUA 3 DE NOVEMBRO E DECRETA A DESAPROPRIAÇÃO DOS PRÉDIOS NELE COMPREENDIDOS.</p>	
<p>DECRETO Nº 23 28 DE JUNHO DE 1938</p> <p>DECLARA A URGÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO DOS PRÉDIOS COMPREENDIDOS NO PLANO DE ALARGAMENTO DA RUA 3 DE NOVEMBRO, APROVADO PELO DECRETO Nº 13, DE 8 DE MARÇO DE 1938.</p>	
<p>DECRETO Nº 24 28 DE JUNHO DE 1938</p> <p>DECLARA A URGÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO DOS PRÉDIOS SITUADOS NO ALINHAMENTO LESTE DA RUA DA AZENHA, NO TRECHO COMPREENDIDO ENTRE AS RUAS VENÂNCIO AIRES E PLACIDO DE CASTRO, À QUE SE REFERE O DECRETO Nº 109, DE SETEMBRO DE 1927.</p>	

<p>DECRETO Nº37 31 DE OUTUBRO DE 1938</p> <p>APROVA O PROJETO DO PROLONGAMENTO DA RUA CEL. CARVALHO – BAIRRO TRISTEZA.</p>
<p>DECRETO Nº 40 8 DE NOVEMBRO DE 1938</p> <p>APROVA O PROJETO DE CONSTRUÇÃO DE UMA PRAÇA NO PROLONGAMENTO DA AVENIDA JOÃO PESSOA, ENTRONCAMENTO DA RUA AZENHA.</p>
<p>DECRETO Nº 54 10 DE JANEIRO DE 1939</p> <p>DESAPROPRIAÇÃO PARA ALARGAMENTO DA RUA 2 DE FEVEREIRO.</p>
<p>DECRETO Nº 58-A 23 DE FEVEREIRO DE 1939</p> <p>APROVA O PROJETO DE ABERTURA DE UMA NOVA AVENIDA (AVENIDA FARRAPOS).</p>
<p>DECRETO Nº 73 19 DE MARÇO DE 1940</p> <p>APROVA O PROJETO DE CANALIZAÇÃO DO RIACHO E ABERTURA DE AVENIDA MARGINAL.</p>
<p>DECRETO Nº 239 17 DE DEZEMBRO DE 1940</p> <p>DISPÕE SOBRE O NÚMERO DE ANDARES DAS CONSTRUÇÕES NA AVENIDA FARRAPOS.</p>
<p>DECRETO Nº 245 27 DE DEZEMBRO DE 1940</p> <p>ESTABELECE NORMAS SOBRE CONSTRUÇÕES NAS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS, 10 DE NOVEMBRO, RUA DOS ANDRADAS E SOBRE A TESTADA DOS TERRENOS ARRUADOS.</p>
<p>DECRETO Nº 270 DE 15 DE JANEIRO DE 1942</p> <p>DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE ALARGAMENTO DA RUA BARROS CASSAL</p>
<p>DECRETO Nº 271 15 DE JANEIRO DE 1942</p> <p>DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE ALARGAMENTO DA RUA 24 DE MAIO.</p>

<p>DECRETOS-LEI 99 A 105</p> <p>27 DE MAIO DE 1942 A 16 DE JUNHO DE 1942</p> <p>DESAPROPRIAÇÃO DE TERRENOS SITUADOS NAS ÁREAS DA AZENHA, JOÃO ALFREDO, NITERÓI, GETÚLIO VARGAS, AFONSO PENA, 24 DE MAIO, AVENIDA GERMÂNIA, DESTINADOS ÀS OBRAS DE RATIFICAÇÃO DO RIACHO.</p>
<p>DECRETO Nº 284</p> <p>23 DE JUNHO DE 1942</p> <p>DETERMINA ESTIPULAÇÕES PARA AS CONSTRUÇÕES E RECONSTRUÇÕES QUE SE FIZEREM NO QUARTEIRÃO COMPREENDIDO ENTRE AS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS E 10 DE NOVEMBRO E AS RUAS DOS ANDRADAS E MARECHAL FLORIANO E ESTABELECE O LOTEAMENTO DO MESMO QUARTEIRÃO.</p>
<p>DECRETO-LEI Nº 115</p> <p>4 DE AGOSTO DE 1942</p> <p>CONCEDE FAVORES FISCAIS PARA GRANDES CONSTRUÇÕES DESTINADAS À HABITAÇÃO. OS PRÉDIOS EDIFICADOS NAS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS, 10 DE NOVEMBRO, FARRAPOS, 3 DE NOVEMBRO E JOÃO PESSOA TERÃO POR 10 (DEZ) ANOS A REDUÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL NAS SEGUINTE PROPORÇÕES: A) 3 ANDARES, 40% DE REDUÇÃO; DE 4 A 5 ANDARES, 50% DE REDUÇÃO; DE 6 E MAIS ANDARES, 60% DE REDUÇÃO.</p>
<p>DECRETO Nº 305</p> <p>9 DE SETEMBRO DE 1943</p> <p>APROVA O PROJETO E DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE PROLONGAMENTO DAS RUAS CÂNCIO GOMES, GENERAL NETTO, LUCIANA DE ABREU E MARQUÊS DO POMBAL, ESTABELECENDO A LIGAÇÃO ENTRE OS BAIRROS FLORESTA E MOINHOS DE VENTO E DESAPROPRIANDO OS IMÓVEIS A ELAS NECESSÁRIOS.</p>

FONTE: *Atos, leis, decretos e resoluções, vols. 1937/1943. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinbo, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.*

O Decreto nº 13, de 8 de março de 1938, aprova a abertura de uma nova avenida de vinte metros de largura, e em 1940 já se falava nos edifícios de apartamentos que tinham surgido em quase toda a sua extensão. Em sua parte mediana, uma escadaria foi construída ligando a parte alta do espigão central – rua Duque de Caxias com a nova avenida, culminando com um belveder sobre a nova paisagem. Eliminava-se outro beco – o antigo *Beco do Jaques*, embelezando o conjunto.

Em junho do mesmo ano, novo decreto é editado, agora assinado pelo sub-prefeito do 1º Distrito em exercício, declarando a urgência da desapropriação dos prédios compreendidos no plano de alargamento da rua 3 de Novembro e citando o recém-editado Decreto Estadual 7.331, de 24 de junho de 1938, que dispunha sobre desapropriações de imóveis urbanos.

Ainda em 1938, novos decretos são editados visando dar andamento ao programa de ampliação do sistema viário. A criação de uma praça que formaria um triângulo na intersecção de duas grandes avenidas – avenida João Pessoa e avenida Azenha – estava prevista pelo Decreto nº 40. Eram projetos de melhoria da circulação, mas também de embelezamento da cidade. As avenidas com canteiros centrais arborizados, reforçando as visuais e a formação de alargamentos e pontos focais correspondiam ao desenho do detalhamento da reforma viária apresentado por Gladosch para as zonas mais próximas do centro urbano.¹²⁸ A praça tratada formava um amplo alargamento ampliando o espaço da intersecção das duas avenidas.¹²⁹

Em janeiro de 1939, iniciou-se o processo de abertura de uma das obras mais significativas para a transformação do centro urbano da capital. O Decreto nº 54 previa a desapropriação para fins de alargamento de outro beco – a travessa 2 de Fevereiro. O projeto de uma grande via “*com o papel de coletora do tráfego das avenidas Independência, João Pessoa e Osvaldo Aranha para lançá-lo na avenida Borges de Medeiros*”¹³⁰, já presente no antigo traço de Moreira Maciel e de seu Plano dos Melhoramentos de 1914, mudaria a

128. Ver em Silva, José Loureiro da. 1943. *op. cit.* p. 32- 46. Hoje, grande parte dessa arborização foi retirada para dar lugar a um corredor de transporte coletivo.

129. Mais tarde, esse ponto vai receber a figura eqüestre de Bento Gonçalves em bronze, sob alto pedestal, que originalmente tinha ocupado um espaço no centro do parque Farroupilha.

130. Silva, José Loureiro da. 1943. *op. cit.* p. 92.

Figura 26: Avenida 3 de Novembro, recém-aberta, 1940.

131. Os custos de desapropriação de 326 imóveis foram de CR\$ 5.511.549,20, sendo que haviam sido destinados CR\$ 13.750.000,00 à sua construção. Ver em: Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 91.

fisionomia dessa parte central da cidade. Com o nome de avenida 10 de Novembro, foi iniciada no exercício de 1939 e inaugurada em 1940. Para sua abertura, além do beco foi eliminado o miolo de um quarteirão e alargado outro trecho, para formar uma nova via com 403 metros de comprimento e trinta metros de largura.

Figura 27: Avenida João Pessoa – monumento a Bento Gonçalves, 1942.

A grande obra viária que a cidade viu ser implementada até então, anunciada pela imprensa local como a maior obra de modernização da cidade e que se perpetuou como símbolo da administração Loureiro da Silva, estava aprovada pelo Decreto nº 58-A, de 23 de fevereiro de 1939: a avenida Farrapos.¹³¹

Ao sul, as obras de retificação do Riacho e de seu afluente, o Cascatinha, deram andamento ao plano de saneamento da cidade. O Decreto nº 73, de 19 de março, aprovava o projeto de canalização do Riacho e da via marginal, futura avenida Ipiranga, perimetral que faria a ligação de vários bairros, projeto este que teve início ainda no exercício de 1938. Esse primeiro trecho foi projetado desde a avenida João Pessoa até o rio e exigiu a construção de três pontes no cruzamento das avenidas João Pessoa, Azenha e Getúlio Vargas. De 27 de maio a 16 de junho de 1942, vários decretos foram sendo editados visando a desapropriação de terrenos situados na área de influência das obras de ratificação do Riacho. Uma extensa área foi atingida. Esse era um bairro

popular de terras baixas e inundáveis, onde o custo da terra era mais acessível à população de baixa renda.

O projeto incluía a urbanização das margens do rio Guaíba e a construção de uma avenida marginal chamada Praia de Belas. Falava-se na recuperação de 140 hectares, “*hoje pobremente habitada, pois sua população, pelas apurações do censo imobiliário, conta somente cerca de 50 habitantes por hectare*”.¹³² O aumento da possibilidade construtiva que as obras de saneamento propiciariam para a área justificava amplamente o investimento, segundo o urbanista Gladosch, pois após sua conclusão permitiria a construção de moradias para cada trezentos habitantes por hectare, isto é, para uma população de 42 mil pessoas.

Nem o urbanista nem o prefeito faziam referência à população desalojada. Para esta não havia política pública que prevísse medidas compensatórias.¹³³ A política habitacional em todo o país estava apoiada na *habitação de aluguel*, de responsabilidade da iniciativa privada, que deveria provê-la e oferecer ao mercado a custos baixos, como visto acima. O prefeito, como Pilatos, lavava as mãos sobre o assunto. Em maio de 1939, dizia claramente que a Prefeitura estava injustamente sendo acusada pela escassez de casas de aluguel em Porto Alegre, o que vinha provocando a grito geral da população. Dizia o prefeito que: “*O fenômeno [da escassez de moradia] que ora se observa constitui, um mal crônico na cidade. Alega-se que as desapropriações são a causa principal da falta de moradia. Nada mais errado, porém*”. O prefeito justificava que contra 208 prédios desapropriados, até aquela data, tinham sido construídas 3.323 casas. E argumentava: “*É que em nossa terra a maioria das construções são de casas próprias, isto é, são poucos os que levantam edifícios para alugar. Eis o fenômeno num esboço prático, claro*”. E acrescentava: “*Onde está então a culpa da Prefeitura?*”

Era evidente a omissão do prefeito frente à questão habitacional, agravada certamente pela obras de modernização da cidade. Varria-se para longe os habitantes dos becos e das áreas insalubres e acrescentava-se ingrediente à construção da cidade ilegal. Mas essa omissão parece ter-se tornado insustentável possivelmente pela *grita da população*. Loureiro passou a tomar algumas medidas que visavam, se não encaminhar o problema, amenizar a situação da população em geral.

132. Silva, José Loureiro da. 1942. *op. cit.* p. 137.

133. Desde muito tempo, para a cidade formal que ia aos poucos sendo construída, dotada dos *melhoramentos* – calçamento das vias, redes de água e esgotos – não eram bem vistas as construções não – *condignas com a nova estética urbana*. Por exemplo, pelo Regulamento Geral de Construções – Ato nº 96 de junho de 1913, assinado pelo Intendente José Montauray Aguiar Leitão, ficava determinado pelo artigo 29 que as construções de madeira só poderiam ser construídas fora da zona servida pela rede de esgotos. In: *Ato, Leis, Decretos e Resoluções*, vols. 1910/1940. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moyses Vellinho. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

134. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 225-227.

Em 20 de dezembro de 1938, a Prefeitura tinha contratado os serviços do Instituto Técnico de Organização e Controle – Serviços Hollerith, com sede no Rio de Janeiro, para a realização de um censo imobiliário com dois objetivos. O primeiro, referente à racionalização dos impostos, e o segundo, à compilação de informações indispensáveis à organização do Plano Diretor, como constava da cláusula primeira do contrato.¹³⁴ Foi contratado também, na capital federal, o técnico Almeida Gomes para o estudo e racionalização dos tributos.

Figura 28: Moradia popular: conjunto de pequenas habitações ao longo de ruas estreitas, as chamadas *avenidas*.

Em 10 de julho de 1939, o prefeito editava o Decreto-Lei nº 7, que isentava de imposto predial as residências próprias de valor locativo baixo, situadas em logradouros sem melhoramentos públicos. Esse decreto complementava o Decreto-Lei nº 6, editado na mesma data, que reduzia e racionalizava o Imposto Predial e as taxas de água e esgotos. O prefeito orgulhava-se dessa medida. Dizia em junho de 1939: “*Sinto-me feliz no dia de hoje , em que posso concretizar uma velha aspiração dos habitantes de Porto Alegre e cumprir a promessa de campanha que fiz ao iniciar o governo da comuna, isto é, de*

*reduzir e racionalizar o imposto predial e taxas correlatas de água e esgotos, desafiando os proprietários de tributações excessivas e anacrônicas”.*¹³⁵

135. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 139.

Esse trabalho resultou na diminuição dos impostos e introduziu isenções de 25% para os proprietários que residissem em seu próprio imóvel e para viúvas e operários com mais de quatro filhos. Agora sim estava estabelecida uma relação mais justa entre a situação do imóvel e o imposto cobrado, o que resultaria em pontos favoráveis ao aumento da popularidade do prefeito, que ao mesmo tempo conseguia aumentar a arrecadação geral e beneficiar os mais pobres.

A cidade apresentava uma baixa relação entre os imóveis *dotados de melhoramentos*, isto é, calçamento, rede de água e rede de esgoto. Vinte e dois por cento dos imóveis estavam localizados em área sem qualquer *melhoramento* e somente 33% desses localizavam-se em áreas dotadas de redes de infra-estrutura. Os estudos de Almeida Gomes fixaram os impostos inversamente proporcionais em relação à disponibilidade de melhoramentos por área. A pressão sobre a expansão urbana parece ter sido outra consequência imediata dessa política. Em 11 de dezembro de 1940, novos limites para a zona urbana são fixados pelo Decreto-Lei nº 25.

O instrumento fiscal foi empregado de novas formas como incentivo à construção habitacional. O Decreto-Lei nº 96, de 17 de abril de 1942, isentava do imposto predial ou territorial, pelo prazo de 15 anos, os terrenos ou prédios adquiridos por caixas ou institutos de aposentadoria e pensões. Dava-se início em todo o país à nova fase da política habitacional, agora com forte intervenção estatal. Iniciava-se no ano seguinte a construção do maior conjunto habitacional da cidade, a chamada *Vila do LAPI*.

Mas não só na periferia a habitação era incentivada. Para a classe média, que também pouco dispunha de alternativas de aluguel a preços compatíveis com seu nível de renda, foram criados incentivos fiscais para grandes construções destinadas à habitação na área central. Essa mesma política incentivava a verticalização do centro urbano e visava promover a ocupação das margens das novas avenidas com a construção em altura. O Decreto-Lei nº 115, de 4 de agosto de 1942, reduziu por dez anos o imposto predial dos prédios localizados nas avenidas Borges de Medeiros, 10 de Novembro, Farapos, 3 de Novembro e João Pessoa na proporção que variava de 40% a 60% para prédios de três a seis ou mais pavimentos, respectivamente. Esta-

va claramente delineada a política de incentivo à verticalização da cidade, que relacionava o novo espaço gerado pelas grandes avenidas com a construção dos edifícios altos.

Na tentativa de incentivar a oferta de habitações, o mesmo decreto, em seu Artigo 2º, reduzia em 50% o imposto predial para quem edificasse mais de dez casas de alvenaria. O Artigo 3º esclarecia que essas construções poderiam ser isoladas ou em edifícios de habitação coletiva, desde que formassem um conjunto que obedecesse a um plano preestabelecido. Em agosto do mesmo ano, o Decreto nº 118 reduzia a taxa de 55% do imposto predial sobre o valor locativo dos cortiços para 40%. Diminuía-se a pressão para desalojar a população moradora dos cortiços do centro da cidade.

O Decreto nº 239, de 17 de dezembro de 1940, dispunha sobre as construções na recém-aberta avenida Farrapos. Nos considerandos, o prefeito justificava a medida citando tanto os altos custos da obra, pela valorização dos terrenos marginais, o que justificaria a *“oneração dos prédios tanto tributária como estética”*, como ainda que *“pela perspectiva que abriu na fisionomia de parte da cidade que está se renovando, a municipalidade não pode deixar que se processem ao acaso edificações particulares aos novos logradouros”*. Determinava em seu Artigo 1º e único, que as edificações na avenida Farrapos tivessem um mínimo de dois pavimentos – *rés-do-chão e altos*. E acrescentava em seu parágrafo único que essa exigência estava estendida a toda e qualquer reforma de prédios que tivessem ou não sido atingidos pelas desapropriações feitas. Ora, essa medida impediria que os imóveis remanescentes sofressem qualquer restauração, recuperação ou reforma. Deveriam ser demolidos e dar lugar a novas edificações correspondendo à nova estética da avenida.

Exigência semelhante era feita às construções nas avenidas Borges de Medeiros, 10 de Novembro, rua dos Andradas, agora considerando *“o embelezamento da cidade e o bem-estar e o conforto da população, o condicionamento das construções de habitações aos requisitos de salubridade e higiene”*. Alegavam-se os antigos critérios de embelezamento e de salubridade e higiene das edificações, requisitos muitas vezes presentes nas medidas saneadoras e embelezadoras da cidade e ainda presentes no discurso dos especialistas e dos políticos para justificativa de suas políticas urbanísticas neste ano de 1940. Os edifícios deveriam ter um mínimo de seis pavimentos, incluindo o *rés-do-chão*. Aqueles

construídos na década de 40 na esquina da avenida Borges de Medeiros e rua dos Andradas são exemplos desses dispositivos. Estavam incluídas nesse dispositivo, também, toda e qualquer reforma, provocando-se a substituição das edificações.

O Artigo 2º estabelecia o mínimo de dez metros para a testada de lotes com mais de vinte metros de fundos, e para novos arruamentos, a testada deveria ser de doze metros. Como recomendara o urbanista Gladosch, uma nova estrutura fundiária deveria substituir aquela antiga forma de parcelamento herdada da cidade colonial, com lotes de pequenas testadas e grande profundidade que não correspondiam mais às novas estruturas edilícias que se queria agora implantar. Nos novos lotes poderiam ser erguidos os edifícios altos que os decretos do prefeito preconizavam. A nova cidade dos *arranha-céus* nascia pelo estímulo e mesmo pela imposição dos códigos urbanísticos.

Não era prerrogativa dessa administração a adoção dessas medidas. Em 1935, pelo Decreto nº 300, eram concedidos favores aos proprietários de prédios construídos na avenida Borges de Medeiros: redução do imposto predial aos proprietários de prédios de três, quatro a cinco, e seis ou mais andares de 6%, 8%, e 10% respectivamente. Dava-se um prazo de dez anos e seriam beneficiadas as construções iniciadas dentro de um ano, a contar da data do início de vigência desse decreto. O Intendente Alberto Bins concedia tais favores considerando que “*era óbvia a conveniência de incentivar as construções de prédios alterosos na referida avenida*”, e que “*ao município deve caber a iniciativa do estímulo de construções condignas com o local em apreço*”.¹³⁶

Em junho de 1942, pelo Decreto nº 284, determinava-se “*estipulações para as construções e reconstruções que se fizerem no quarteirão compreendido entre as avenidas Borges de Medeiros e 10 de Novembro e entre as ruas dos Andradas e Marechal Floriano e estabelece o loteamento do mesmo quarteirão*”.¹³⁷ Seguiam-se as recomendações do urbanista Gladosch, que preconizara a necessidade de proceder-se ao reloteamento dos quarteirões marginais às novas avenidas. Vários interesses devem ter-se juntado para viabilizar tal proposta, desde os proprietários dos imóveis, a Prefeitura e especialmente Gladosch, que projetou e fez construir o maior edifício até então erguido na cidade, até hoje conhecido pelo nome de Sulacap, integrando-se definitivamente à imagem da cidade.¹³⁸

136. Decreto nº 300, de 27 de junho de 1935. *Atos, leis, decretos e resoluções*, vols. 1910/1940. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 137. Decreto nº 284, de 23 de junho de 1942. *Atos, leis, decretos e resoluções*, vols. 1940/1950. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 138. Em seu Artigo 1º, o decreto estabelecia as formas de ocupação do quarteirão “*que deveriam obedecer às estipulações do conjunto arquitetônico elaborado pela Diretoria de Obras e Viação*”. O Artigo 2º estabelecia para a avenida Borges de Medeiros e 10 de Novembro treze pavimentos e para as ruas dos Andradas e Marechal Floriano, oito pavimentos. Decreto nº 284, de 23 de junho de 1942.

139. Plano Diretor de Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. Edição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Prefeito Célio Marques Fernandes, 1964.

No encerramento de sua gestão, Loureiro ainda determinava a transformação da seção de Expediente Urbano, que tinha apenas um ano de funcionamento, em *Departamento Municipal de Urbanismo* com o objetivo de dar andamento a uma de suas metas mais importantes, os estudos para a elaboração de um Plano Diretor para a cidade, o que somente vai se concretizar dezesseis anos depois, com a edição do Plano Diretor de Porto Alegre, aprovado pela Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959¹³⁹.

Mas o prefeito não governou somente sob a égide das normas legais. Outros dispositivos foram sendo impostos através da simples determinação de novas regras que faziam parte do que se denomina aqui como *regras discursivas*, adotadas através da força da palavra, e que iam sendo absorvidas como parte do jogo entre o poder público e o cidadão. É de lembrar que os tempos eram ditatoriais e que o prefeito detinha o poder e assim o exercia, com a convicção de que o fazia em nome do povo e para o progresso e modernização da cidade.

7. QUANDO A PALAVRA TINHA FORÇA DE LEI

Para desvendar este lado obscuro da administração Loureiro da Silva, e esclarecer algumas questões importantes para o entendimento da transformação do espaço da cidade na década de 1940 – transformação essa que vai marcar definitivamente a fisionomia da capital e que é ainda hoje visível em sua paisagem –, foi preciso lançar mão de relatos orais de protagonistas desses tempos.

Diz-se lado obscuro porque está fora dos registros oficiais. Foram normas adotadas pela máquina administrativa implantada pelo prefeito e que alcançaram sua finalidade de ir aos poucos tecendo uma teia de *regras discursivas* impostas na base da negociação direta entre o poder público e o cidadão – investidores imobiliários, proprietários de imóveis, inquilinos. Não havia intermediários, já que inexistia a instância legislativa. No jogo de influências ganhava quem podia. Os demais submetiam-se às novas regras, tudo em nome da construção de uma cidade moderna, bela, higiênica, progressista.

A máquina administrativa implantada por Loureiro estava embasada numa estrutura relativamente simples. Os serviços distribuíam-se em oito diretorias e um Conselho de Administração e Controle ligado diretamente ao

Figura 29: Edifício Sulacap, na avenida Borges de Medeiros, entre a rua dos Andradas e a avenida Senador Salgado Filho. Em projeto; face para a avenida Borges de Medeiros – 1940.

gabinete do prefeito. Dentre as diretorias destacava-se a Diretoria Geral de Obras e Viação formada pela Diretoria de Limpeza Pública, Diretoria de Eletricidade e Transporte Público, Diretoria de Topografia e Cadastro, Diretoria de Praças e Jardins, Diretoria de Viação e Diretoria de Obras. Enquanto a Diretoria de Topografia e Cadastro era responsável pelos primeiros estudos sistemáticos sobre a cidade, como a elaboração do *Expediente Urbano*, como visto acima, à Diretoria de Obras estava afeta a implementação dos planos, já que era daí que saíam aprovados os projetos das edificações que seriam construídas, dando forma final à fisionomia da cidade.

Em 1942, foi nomeado pelo prefeito José Loureiro da Silva, como Diretor de Obras, o engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre. Através de seu relato foi possível desvendar parte dos bastidores da cena política e das práticas administrativas adotadas na Prefeitura, como forma de implementação de medidas urbanísticas oriundas dos planos elaborados. O

140. Em janeiro de 1945, ingressou na Sociedade de Engenharia, exercendo, por

25 anos, o cargo de tesoureiro da entidade.

141. A cidade estava dividida em três seções: a 1ª seção correspondente a área central, a 2ª seção correspondente aos bairros da Azenha, Partenon, Glória, Teresópolis e Zona Sul e a 3ª seção correspondente aos bairros de Navegantes, São João, Moinhos de Vento, Petrópolis e parte da Zona Norte.

142. Silva, José Loureiro da, 1943, *op. cit.*, p. 73.

143. Sobre esse assunto, assim se referia o prefeito na 9ª Reunião do Conselho do Plano Diretor, em 17 de abril de 1941: “*Com o saneamento e abertura da avenida Farrapos, saneamos naquela zona 2.500 hectares, por consequência, 25 milhões de metros quadrados. Se a valorização do metro quadrado fosse de 7\$500, essa valorização seria no seu total de 170 mil contos. Nota-se que a valorização foi superior a 7\$500*”. In: Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 203.

144. Informação recolhida em depoimento oral: Engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre, outubro de 2002 e abril de 2003.

engenheiro conhecia os meandros da Prefeitura desde 1932, quando, ainda estudante, foi nomeado Auxiliar de Engenharia na chamada “Comissão de Obras Novas”, na gestão do intendente Alberto Bins. Formado, em 1935, pela Escola de Engenharia de Porto Alegre, continuou exercendo vários cargos de chefia, até ser nomeado como Secretário de Obras e Viação, em 1957, pelo então prefeito Leonel de Moura Brizola.¹⁴⁰

Como chefe da 3ª Seção de Obras,¹⁴¹ cargo para o qual foi nomeado em 1937, acompanhou a implantação da avenida Farrapos, dirigindo desde o processo de desapropriações dos imóveis até a execução das obras. A Prefeitura apoiada na legislação federal, Decreto-Lei nº 3.365 e Decreto-Lei nº 4.152, de 6 de março de 1942, procedia às desapropriações considerando o instituto da *declaração de utilidade pública* e o critério da valorização dos imóveis frente às obras de *melhoramentos urbanos*. Trezentos e vinte seis imóveis foram adquiridos pelo município decorrentes das obras de abertura da avenida Farrapos. Para muitos outros imóveis, quando em parte atingidos, como no alargamento do trecho correspondente à antiga avenida Minas Gerais, os proprietários foram indenizados pelo valor simbólico de CR\$ 1,00 (um cruzeiro), aplicado o critério da valorização do imóvel remanescente.

Sobre essa prática, assim se manifestava a Prefeitura: “*A princípio mal-compreendido o sistema, houve dificuldades e sérias discussões, mas, à vista da clareza absoluta das situações expostas, renderam-se os proprietários, e hoje é doutrina pacificamente aceita entre nós a indenização de CR\$ 1,00*”.¹⁴² As desapropriações foram sendo feitas dentro dessa prática e o prefeito punha em marcha os seus planos com os recursos disponíveis.

As obras da avenida Farrapos comprometeram muitos imóveis atingidos parcialmente. Terrenos, em sua maioria, de trinta metros de profundidade perdiam dez metros, e as construções, em geral, de madeira iam sendo deslocadas pela própria Prefeitura para o fundo dos lotes, à medida que as obras avançavam. Para a população atingida restava aceitar as novas regras do jogo e esperar pela prometida valorização da suas propriedades.¹⁴³

Nas disposições urbanísticas preconizadas pelo urbanista Arnaldo Gladosch, uma se destacava pela influência que teve sobre a paisagem urbana de Porto Alegre. Em nome do ajardinamento e do embelezamento da capital, propunha “*a ampliação das áreas verdes e a adoção do recuo de jardim de quatro metros para uma zona depois do centro*”.¹⁴⁴ Entendia o urbanista

que um plano diretor “*não se resume na abertura de ruas, construção de praças e jardins, cuidando, principalmente, do lar e do prédio, que é também a sua finalidade, de modo a proporcionar ao habitante da cidade boas condições de higiene no local de trabalho, diversão e moradia*”.¹⁴⁵ Cuidava-se assim, também, da implantação do edifício no lote. Preconizando construções salubres, recomendava-se o loteamento dos terrenos de modo a evitar lotes com grande profundidade e pequenas testadas. Para os novos edifícios, “*o proprietário deve deixar 25% de áreas internas, pátios e quintais na zona central, acentuando-se que nos terrenos de grande profundidade reduzia-se ainda mais o seu aproveitamento, que baixava até 60%*”.¹⁴⁶

Dentro dessa mesma diretriz, o recuo frontal com o objetivo de ajardinamento foi sugerido por Gladosch e aprovado pelo Conselho, tornando-se norma interna expedida pela Diretoria de Obras. Com esse mecanismo, com exceção da zona central da cidade, os novos projetos passaram a ser aprovados desde que respeitassem o recuo de quatro metros de jardim.

Essa medida introduziu na paisagem urbana uma nova fisionomia, onde o verde aparece ao longo das vias, em contraste com a paisagem originária da tradicional cidade colonial portuguesa, em que a fronteira entre o espaço público e o espaço privado era determinada pela face construída das edificações.

Essa dimensão de quatro metros correspondia ao recuo exigido para construções de madeira que, por medida de segurança, deveriam ficar afastadas do alinhamento dos passeios, de modo a evitar o contato direto com a área de domínio público. Pelo Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, assinado pelo intendente José Montauray de Aguiar Leitão, este dispositivo já constava do artigo 29 do Capítulo XI – *Das casas de madeira*. Dizia o artigo: “*As edificações de madeira só serão toleradas fora da zona servida pela rede de esgotos e deverão satisfazer as condições seguintes: § 1º – não poderão ser construídas em grupos e serão afastadas pelo menos 1,50 das construções vizinhas e 4,00 do alinhamento da rua*”.¹⁴⁷ Esse dispositivo, estendido a toda e qualquer construção, formou, desde 1939, por grande parte da cidade, o que se poderia denominar como um *corredor verde* entre o espaço público e o espaço privado.¹⁴⁸

Esse traço do edifício recuado foi sendo exigido desde este período e se consolidou como norma aceita, ainda que exigida a partir da negociação direta entre a Prefeitura e os construtores dos edifícios que iam ocupando os

145. Silva, José Loureiro da. 1943. *op. cit.*, p. 203.

146. Silva, José Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 202.

147. Ato nº 96, de 11 de junho de 1913. Publica o Regulamento Geral sobre Construções. *Atos, leis, decretos e resoluções*, vols.

1910/1940. Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

148. Hoje, por medida de segurança, a maioria das edificações, especialmente os edifícios habitacionais, está cercada com muros ou gradis, desaparecendo a relação direta dos passeios públicos com os jardins privativos dos lotes.

149. Na área central, a exceção é a rua Duque de Caxias, que também recebe a exigência do recuo, o que pode ser observado nas novas construções erguidas a partir do início da década de 1940.

novos loteamentos, como o bairro Petrópolis, mas também quando da substituição das antigas construções. Com exceção da área central, que já se apresentava muito consolidada¹⁴⁹, já com a presença dos edifícios altos que ocupavam a frente das novas avenidas, como a Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros e Otávio Rocha, e as radiais como a João Pessoa e Osvaldo Aranha, as demais vias foram sendo ocupadas sob esta norma.

Figura 30: Avenida Independência – antigas edificações no alinhamento original, 2000.

De uma leitura detalhada da ocupação urbana pode-se detectar as construções das edificações anteriores à década de 1940, por não apresentarem o recuo de jardim, como ainda podem ser vistas ao longo da avenida Independência, bairros Moinhos de Vento, Floresta, São João e Navegantes, entre outros.

Na ausência da lei, a norma coercitiva funcionava como dispositivo legal para todos os efeitos. Poucas são as exceções citadas como casos isolados de desrespeito a essa norma. Normalmente, a Diretoria de Obras lograva impor o recuo sem que houvesse maiores questionamentos, até ser aceito como regra geral. Estimulada pelos ensinamentos de Gladosch, que preconizava “educar os interessados por meio de uma bem orientada propaganda que os

levasse a compreender as enormes vantagens da subordinação dos desejos individuais ao interesse coletivo”¹⁵⁰, a Prefeitura ia estabelecendo as novas regras e recriando a paisagem urbana.

No bojo dessa norma, outro dispositivo vinha sendo adotado prevenindo-se facilitar a implantação do novo sistema viário – o *recoo progressivo* de alargamento. Com este, as novas construções eram recuadas para a posição dos novos alinhamentos, facilitando as futuras desapropriações.¹⁵¹ Em 1943, já era citado como exemplo de recoo progressivo o alargamento da rua da Conceição, no centro da cidade.¹⁵²

Foram ainda originárias dessas regras não-escritas outras paisagens, como o aparecimento de galerias ao longo das vias, passagens cobertas que acabaram criando espaços descontínuos na área central da cidade. Do projeto do edifício Sulacap origina-se a passagem coberta. O edifício incorporava, além do lote, a área do passeio ao longo da avenida Borges de Medeiros. No quarteirão seguinte, posteriormente, seguiu-se o mesmo dispositivo, dando continuidade à galeria. Além disso, quebravam-se as regras estabelecidas pelo Decreto nº 284, acima citado, onde se estabelecia para a avenida Borges de Medeiros treze pavimentos. O edifício em sua parte central atinge dezessete pavimentos, mantendo os treze pavimentos previstos na face correspondente à avenida Senador Salgado Filho.

150. Palavras do urbanista Arnaldo Gladosch quando da exposição Plano Definitivo. In: Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 65.

151. A chamada *Terceira Perimetral*, via de contorno prevista no Plano Diretor de 1959, e hoje em fase de implantação, é um dos exemplos citados como obra viabilizada pela previsão do recoo de alargamento adotado em todo o seu percurso desde o estudo de seu traçado.

152. Silva, José Loureiro da., 1943, *op. cit.*, p. 92.

Antigo alinhamento

Novo alinhamento

Figura 31: Rua da Conceição, recoo progressivo para as novas construções, 1943.

153. Plano Diretor de Porto Alegre, Edição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, 1964. p. 57-62.

154. Pela Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, para prédios de esquina atingidos em duas frentes pelo recuo de jardins ou para lotes de profundidade igual ou inferior a quinze metros poderia manter a fachada no alinhamento a partir do segundo pavimento, formando passagens cobertas. Art. 75 a 78.

155. Essa prática é confirmada por outros depoimentos de especialistas que trabalharam nesse período junto à Diretoria de Obras, como o engenheiro-arquiteto Ramiro Caetano Miceli, que trabalhou na elaboração do Plano Diretor de 1954, dedicado à revisão e elaboração do novo Código de Obras – Lei nº 2.047, de 30 de dezembro de 1959. Também fazem referência a essa prática os engenheiros e arquitetos que mantinham contato permanente com a Diretoria de Obras.

Entretanto, a avenida aberta desde a década de 1920 já estava ocupada com edifícios altos. Como consequência, as passagens resultaram em espaços fragmentados e foram aparecendo quando interessava maximizar a ocupação do lote. Novamente os planos de Gladosch definiam a paisagem da cidade agora também sob a marca de sua arquitetura.

Posteriormente, pelo Plano Diretor aprovado em 1959, esse dispositivo foi incorporado à nova lei para vários trechos da área central e para os novos edifícios que ocupariam as faces da recém-aberta *Primeira Perimetral*, anel de contorno da área central no trecho B, hoje denominado avenida Loureiro da Silva.¹⁵³ Nesse caso, entretanto, as passagens eram previstas ocupando parte do lote e não mais incorporando a dimensão do passeio.¹⁵⁴

Em 1944, já na gestão do prefeito Antônio Brochado da Rocha, foi aprovado o Decreto nº 313, que estabelecia “o recuo das construções em algumas ruas da capital”, considerando a implantação do sistema viário de forma progressiva e considerando “as ponderações constantes do parecer nº 2 da sub comissão do Conselho do Plano Diretor aprovado pelo mesmo Conselho”. Quarenta e seis vias, entre ruas, avenidas e estradas, eram citadas, relacionando-se os trechos que deveriam ser alargados. Na área central constava o recuo de alargamento mais 3,50 metros de galerias no trecho da rua Vigário José Inácio, entre a avenida Mauá e avenida Otávio Rocha e na rua Dr. José Montauray, entre a avenida Borges de Medeiros e rua Uruguai.

Nesse período em que os planos e projetos foram sendo implementados sob a vigência das normas não-escritas, 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 os recuos de jardins.¹⁵⁵

Em 1956, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul editou um volume com a compilação de legislação de interesse dos profissionais engenheiros e arquitetos onde constava desde o antigo Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, acima citado, até as últimas leis editadas no ano anterior e assinadas pelo prefeito em exercício Manoel Vargas. Completavam o volume leis e decretos federais de interesse dos engenheiros e arquitetos, como o Código Civil Brasileiro de 1916, a Lei nº 125, que estabelecia regras sobre a construção de edifícios públicos, de 1935, e o Decreto nº

3.079, de 1938, que dispunha sobre o parcelamento do solo. Na ausência de uma legislação atualizada, esse conjunto de normas ia ditando as regras e, na medida da necessidade, orientando as decisões tomadas pela Diretoria de Obras na aprovação dos projetos.¹⁵⁶

Enquanto na cena política se sucediam os prefeitos de várias correntes partidárias, consolidava-se a autoridade técnica do engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre. Comandando a Diretoria de Obras inicialmente, passou a Diretor-Geral, cargo que exerceu por cinco anos, até ser convidado pelo então Prefeito Leonel de Moura Brizola para o cargo de Secretário de Obras e Viação, assumindo em 6 de abril de 1957. Durante todo esse período, no comando de uma equipe técnica que continuava desenvolvendo estudos e preparando os planos, ia traçando as regras e ditando as normas, contribuindo para a construção de uma nova cidade cada vez mais verticalizada. E essa verticalização tinha por norma a relação contida em todos os códigos, desde o Ato nº 96, de 1913, à dimensão da largura da rua determinava a altura dos edifícios.

Assim, se por *paisagem urbana* entende-se a visão da rua, esta tinha mudado nesse período. Da velha cidade colonial só restavam fragmentos isolados. Agora predominava o *arranha-céu*, transformando a fisionomia do centro urbano no frio espaço das altas paredes que lembrariam as altas escarpas de um desfiladeiro, se pudessem ser comparadas com uma imagem geológica. Ainda assim, ultrapassando os limites da área central, surgia uma outra paisagem amenizada pela presença do verde que compunha o cenário da rua e se interpunha entre o espaço público e o espaço privado.

156. *Leis e decretos federais e municipais*. Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Ética Impressora Ltda, 1956.

CAPÍTULO II

A CIDADE DEMOCRÁTICA: 1945 – 1961

Este capítulo avalia o período de 1945 a 1961, que se inicia com a reestruturação do processo democrático em todo o país a partir do término do Governo Getúlio Vargas. Nesse ambiente, na emergência de recuperação dos direitos democráticos, novas vozes apareceram no debate sobre a cidade e o urbanismo emitidas pelos novos protagonistas da cena política e pelos especialistas locais. Teve início um processo de institucionalização permanente do planejamento como parte integrante da administração municipal, impondo-se a valorização da equipe técnica local na condução desse processo. O Plano passava a ser sinônimo de *Lei* e o zoneamento, o seu instrumento principal. A legislação americana, a partir de 1955, passou a ser fonte inspiradora para a construção de novos instrumentos jurídicos que iam sendo introduzidos como forma de controle sobre o processo de densificação e expansão urbana da capital.

Para efeitos dessa avaliação, analisa-se, primeiro, a restauração do poder legislativo municipal, com a volta do funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores, em 1947, a partir da vigência da nova Constituição Federal, de 1946. Nesse momento, podem ser ouvidas as manifestações da oposição, que se pronunciava sobre as medidas tomadas pelo poder executivo na imposição de metas de curto e médio prazo, com vistas à implementação dos planos e projetos elaborados no período anterior, durante a administração José Loureiro da Silva. A discordância dos métodos adotados, os interesses privados contrariados podem ser avaliados através dos debates desenvolvidos no novo legislativo municipal. A leitura das atas da Câmara de Vereadores passa a ser fonte de consulta indispensável para a avaliação dos conflitos gerados e dos debates instaurados sobre a implementação dos planos urbanísticos. Os fatos que se seguem e os debates em torno das novas leis que iam sendo introduzidas, propostas no âmbito do poder executivo, tiveram repercussões que podem ser identificadas quando do processo de sua aprovação pelo legislativo municipal.

157. Assumiram como prefeitos nomeados a Prefeitura de Porto Alegre, entre 1943 e 1951: Antônio Brochado da Rocha – 15 de setembro de 1943 a 14 de maio de 1945; Clóvis Pestana – 14 de maio de 1945 a 06 de novembro de 1945; Ivo Wolf – de 06 de novembro de 1945 a 21 de fevereiro de 1946; Egídio Soares Costa 21 – de fevereiro de 1946 a 19 de novembro de 1946; Conrado Riegel Ferrari – 19 de novembro de 1946 a 27 de março de 1947; Gabriel Pedro Moacyr – 27 de março de 1947 a 15 de julho de 1948; Ildo Meneghetti – 15 de julho de 1948 a 1º de fevereiro de 1951; Eliseu Paglioli, 1º de fevereiro de 1951 a 17 de novembro de 1951; assumiu como prefeito por ser Presidente da Câmara dos Vereadores José Antônio Aranha, em 17 de novembro de 1951 a 1º de janeiro de 1952, passando o cargo ao prefeito eleito Ildo Meneghetti. Em: Anais do Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre, volume 1, Porto Alegre, 1983, p. 50-51.

Examina-se, a seguir, a gestão dos prefeitos e suas principais realizações. No espaço de tempo de oito anos, após o término da gestão de Loureiro da Silva, nove prefeitos nomeados se sucederam à frente do executivo da capital, até a eleição direta do engenheiro Ildo Meneghetti, do Partido Social Democrático – PSD, em 1951.¹⁵⁷ Nessa avaliação destaca-se a figura do engenheiro que, enquanto vereador, foi voz defensora das medidas praticadas pelo executivo municipal e da implementação dos planos e projetos. Enquanto prefeito se destacou no debate dessas questões, instituindo a *Comissão Revisora do Plano Diretor*, com a atribuição de avaliar e formular parecer sobre o Plano Diretor elaborado sob a coordenação de Arnaldo Gladosch, que se constituía, nesse momento, na diretriz principal de tomada de decisão sobre a ocupação do solo urbano.

À ascensão da oposição ao governo da capital, em 31 de janeiro de 1955, quando assumiu a Prefeitura o vice-prefeito eleito Manoel Sarmanho Vargas, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, novos fatos se sucederam que iriam marcar uma nova etapa de institucionalização do planejamento urbano de Porto Alegre. Governando por oito meses a capital, até 3 de outubro de 1955, Manoel Vargas transmitiu o cargo ao presidente da Câmara de Vereadores, Martim Aranha, que iria dar posse ao prefeito Leonel de Moura Brizola, em 1º de janeiro de 1956. Esse governaria a capital até 29 de dezembro de 1958. Esse momento representou um ponto de inflexão no processo de planejamento da capital, marcado pelo retorno do urbanista Edvaldo Pereira Paiva à chefia da Divisão de Urbanismo da Secretaria Municipal de Obras e Viação, reestruturada pela reforma administrativa instituída em 1955.

A ampliação da equipe de especialistas nos quadros da Prefeitura e o debate em torno da questão urbana sob o comando de Paiva culminariam com a elaboração de um novo Plano Diretor, aprovado em 1959, no período da administração de Tristão Sucupira Viana, que encerraria seu governo dando posse ao agora eleito José Loureiro da Silva, em 1º de janeiro de 1960, primeiro prefeito desse período a cumprir integralmente o seu mandato, deixando a Prefeitura em 1º de janeiro de 1964. Esse período inclui o debate desenvolvido através da Câmara de Vereadores das Leis nº 2.046 e 2.047, que institucionalizaram o Plano Diretor e o Código de Obras, aprovados nos últimos dias do mês de dezembro de 1959.

O segundo governo de Loureiro da Silva integra o último período a ser examinado, com a aprovação da Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, que ampliou e detalhou a lei anterior, encerrando a trajetória temporal dessa investigação.¹⁵⁸ O Plano Diretor, agora sinônimo de lei, será objeto de avaliação detalhada, buscando-se identificar seus dispositivos e associando-os às idéias em circulação e aos debates desenvolvidos no processo de sua aprovação pelo legislativo municipal.

O exame dessas fontes objetiva promover uma melhor abordagem desse período. Esse é tomado como um ponto de inflexão nos rumos da atividade de planejamento no interior da máquina administrativa, acompanhado da emergência de um novo saber urbanístico, pouco a pouco desenvolvido pelo setor técnico da Prefeitura. Nessa avaliação toma-se como ponto de partida, em primeiro lugar, os conceitos introduzidos no âmbito da área técnica local. Avalia-se o novo formato que vai sendo introduzido pelas reformas administrativas que reorganizam o setor de urbanismo da Prefeitura e a formação de uma nova equipe técnica ampliada sob o comando de Edvaldo Pereira Paiva, onde predominavam os profissionais oriundos do Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes, origem das idéias embasadas nos conceitos do Movimento Moderno, já nesse momento predominantes nos debates acadêmicos e profissionais locais, bem como a introdução dos conceitos urbanísticos desenvolvidos pelo urbanismo americano, como citado anteriormente.

As fontes de consulta para a recuperação desses conteúdos estão baseadas nos textos teóricos dos técnicos envolvidos nesse processo e em depoimentos orais de protagonistas desses fatos. Avalia-se o próprio conteúdo dos instrumentos legais, agora instituídos na forma de *leis* porque elaborados no âmbito da área técnica do executivo municipal e aprovados pelo poder legislativo municipal.

Outra linha de análise procura desvendar a mudança de enfoque técnico no âmbito da administração municipal contando-se para isso com os debates desenvolvidos no interior do poder legislativo municipal. A leitura das atas da Câmara Municipal e do Conselho do Plano Diretor permite identificar os protagonistas desse debate, as principais idéias defendidas e os conflitos percebidos através das argumentações desenvolvidas. O processo de discussão do novo Plano Diretor e a voz dos técnicos prevalecem na defesa das idéias preconizadas, especialmente sobre o zoneamento e os novos instru-

158. Anais do Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre, vol. I, 1983, *op. cit.*, p. 49-54.

159. Ver Capítulo I, item 2 deste trabalho.

mentos de controle sobre a altura das edificações. Engloba-se nessa análise todo o processo de discussão e debates em torno da aprovação dos novos institutos legais, que se desenvolve no interior da Câmara Municipal, sendo os principais documentos as atas das sessões, que podem revelar o teor das argumentações técnicas que, apresentadas aos vereadores, vão servir como defesa dos benefícios da aprovação dos novos instrumentos legais para o desenvolvimento urbano da cidade.

Por fim, examinam-se os instrumentos editados nesse período em face de sua abrangência espacial, a relação do zoneamento em sua adequação à cidade real e a aplicação dos instrumentos de controle da altura das edificações, procurando-se discutir como eles iriam gradativamente modificar a forma de ocupação do espaço urbano.

1. A ADMINISTRAÇÃO FRAGMENTADA: NOVE PREFEITOS EM OITO ANOS E ALGUMAS LEIS PARCIAIS

O período que se seguiu ao afastamento de Loureiro da Silva do cargo de prefeito de Porto Alegre, em 15 de setembro de 1943, marcou o início de uma era de instabilidade administrativa distinguida pelos curtos períodos de tempo de gestão dos prefeitos que, nomeados pelo Governo do Estado, foram se sucedendo à frente do executivo da capital.

Entretanto, consolidava-se no interior da máquina administrativa a importância da continuidade à elaboração de um *Plano Diretor Definitivo* para a capital, dentro da metodologia adotada pela equipe local que tivera origem em todo o período anterior, sob o comando e influência das idéias de Edvaldo Pereira Paiva, e os ensinamentos difundidos pelo urbanista de fora, Arnaldo Gladosch.¹⁵⁹ O *Departamento Municipal de Urbanismo*, instituído através do Decreto nº 310, de 31 de dezembro de 1943, foi, portanto, o primeiro órgão criado especificamente para a elaboração do Plano Diretor. Estava colocado dentro da estrutura administrativa diretamente vinculado ao gabinete do prefeito. Substituíu a seção de Expediente Urbano, criada em abril de 1942, ampliando suas funções. Ultrapassava-se a fase dos levantamentos e reconhecimento da realidade para a fase da elaboração do Plano e das metas de longo prazo.

Os protagonistas desse período não seriam mais os especialistas que tinham liderado o debate sobre o urbanismo e a cidade no período anterior. O urbanista Arnaldo Gladosch terminara seu contrato com a Prefeitura e se afastava do Rio Grande do Sul a partir de 1944.¹⁶⁰ Edvaldo Pereira Paiva, progressivamente, foi perdendo poder de decisão no âmbito da administração municipal. Seu trabalho foi sendo menos solicitado pelo prefeito ou por seus superiores, iniciando nesse momento um período de ostracismo que somente terminaria após 1954. Suas convicções ideológicas, sua filiação ao Partido Comunista serviram de motivo para seu afastamento.¹⁶¹ As idéias socialistas de Paiva não cabiam mais dentro de um novo tempo onde predominou a hegemonia das forças de direita que dominaram a política do Estado após o afastamento de Vargas do poder.¹⁶²

O prefeito que sucedeu a Loureiro da Silva foi o advogado Antônio Brochado da Rocha. No seu discurso de posse, ele declarava que fazia questão de que seus atos fossem fiscalizados pela imprensa e mesmo de ser criticado em seus propósitos, quando necessário. Manteve os trabalhos de elaboração do Plano Diretor e continuou coordenando as reuniões do Conselho do Plano Diretor.

Presidia a undécima sessão do Conselho, em dezembro de 1943, estando presentes “os urbanistas Gladosch, Paiva e Ubatuba de Faria e os engenheiros Paulo Aragão Bolzano, Clóvis Pestana, Rodolfo Abrons, representante do Rótary”, nas palavras do prefeito, “todas as forças locais organizadas, da economia, das finanças, das entidades públicas, das classes liberais, das forças armadas”. Centravam-se as discussões em torno da necessidade de conclusão do plano, que estaria “causando mal aos negócios, já que impedia a construção, esperando-se pelas definições que estão por vir”. Apontava-se a morosidade da finalização do levantamento cadastral, do qual dependeria a conclusão do Plano. Levantava-se a questão dos recuos obrigatórios às novas construções impostos sem o apoio de uma base legal. O prefeito se manifestava, concordando com essas observações, mas afirmando a importância de dar continuidade à sua elaboração, prevendo o seu término até o fim do ano de 1944. Reforçava a importância do Conselho, enfatizando que, de sua audiência, dependeriam sempre as suas decisões.¹⁶⁴ Entretanto, o prefeito não pôde cumprir essas metas. Quando deixou o governo, em 14 de maio de 1945, os trabalhos de elaboração do Plano Diretor não tinham sido concluídos.

160. Arnaldo Gladosch estava ainda presente nas reuniões do Conselho do Plano Diretor em 1944. Atuou por mais tempo como arquiteto, projetando vários edifícios no centro de Porto Alegre.

161. “Em 1944, Paiva decide deixar Porto Alegre durante um certo tempo. É nessa época que ele se separa da primeira mulher, e Loureiro da Silva, que conservava uma influência política, o recomenda para um posto em Uruguiana, cidade situada na fronteira do estado do Rio Grande do Sul e a Argentina, a 600 km de Porto Alegre”.

Rovatti, J. F. 2000, *op. cit.* p. 67.

162. Vale lembrar que a ascensão de Eurico Gaspar Dutra à Presidência da República, em janeiro de 1946, representou um continuísmo do período Vargas, tendo uma forte tendência anti-esquerdista usando o Exército na repressão ao Partido Comunista Brasileiro. Pela Constituição de 1946, os partidos antidemocráticos estavam afastados da política e o PCB acabou por ser considerado ilegal. Pesavento, S. J. 1994, *op. cit.*, p. 122-123.

163. Ernesto Dornelles nomeado interventor do Estado do Rio Grande do Sul pelo Governo Federal, ocupou o cargo de setembro de 1943 a novembro de 1945, quando foi substituído pelo seu secretário do Interior, Alberto Pasqualini. Este foi o maior líder do Partido Trabalhista Brasileiro no Rio Grande do Sul, concorrendo à eleição para governador do estado em 1947 e em 1955. Ernesto Dornelles foi eleito pelo PTB governador do estado do Rio Grande do Sul em 1951, governando até 1955. (Pesavento, S. J. 1994, *op. cit.* p.126).

164. Boletim Municipal, vol.V, 1943, p. 423-428.

165. Sobre esse período de afastamento de Paiva da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ver em Rovatti, J. F. *op. cit.*, 2000, p. 66-75. Os engenheiros citados foram formados pela Escola de Engenharia de Porto Alegre. Ramiro Miceli formou-se engenheiro-arquiteto em 1949, na primeira turma desse curso iniciado na Escola de Engenharia em 1945.

166. Após a promulgação da Constituição Federal de 1946, o novo poder legislativo municipal de Porto Alegre foi instalado, com a eleição direta realizada nesse mesmo ano, quando foram eleitos dezoito novos vereadores, sendo o mais votado Marino Rodrigues dos Santos, do Partido Trabalhista Brasileiro. Foram eleitos os vereadores Domingos Spolidoro, Derly Chaves, Darcy Rocha, Tasso de Faria, Bonorino Buttelli, Olmerino Rui Coporal, Antonio Achutti, Luiz Bastos José Carlos Daudt, Ludolfo Boehl, Eloy da Silva, Marino dos Santos, Alcides Gonzaga, Carlos Vellinho, Ildo Meneghetti, José Aranha, Roberto Moura, Zacarias de Azevedo. Ata de instalação da Câmara Municipal, em 4 de dezembro de 1947.

Brochado da Rocha preferira buscar seus colaboradores entre outros engenheiros dos quadros da administração municipal. O nome mais destacado dessa época foi o do engenheiro Fernando Mendes Ribeiro, que assumiu vários postos do primeiro escalão da Prefeitura, sendo nomeado seu representante na *Comissão Revisora do Plano Diretor*, avaliada a seguir. Nessa época, o engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre era o responsável pelo comando da Primeira Seção da Diretoria de Obras e Viação, sendo responsável por todo o processo de implementação do Plano Diretor para a área central de Porto Alegre, atendendo ao que estava delineado dentro das diretrizes emanadas dos traços preliminares do pré-Plano elaborado por Arnaldo Gladosch e dos planos e projetos complementares que foram sendo elaborados pela equipe local. O engenheiro, que iria assumir sucessivamente novos cargos, até sua nomeação como Secretário de Obras e Viação, a partir de 1956, foi substituído pelo engenheiro Ramiro Caetano Miceli, que, mais tarde, veio a coordenar a equipe que elaborou o novo Código de Obras, aprovado pela Lei nº 2.047, de 30 de dezembro de 1959.¹⁶⁵

Como exposto anteriormente, a imposição das diretrizes de organização do espaço urbano, especialmente no que dizia respeito ao sistema viário e aos recuos obrigatórios, ou as reservas de áreas para a implantação dos equipamentos previstos se faziam na ausência de dispositivos legais. A imposição dessas regras emanava da força política do prefeito e de sua equipe técnica, prática essa inaugurada na administração José Loureiro da Silva. Os recuos progressivos e os recuos de jardim impostos quando da fixação dos alinhamentos a toda nova construção obedeciam as diretrizes traçadas para a implantação do sistema viário principal e foram, sucessivamente, sendo obedecidos, permitindo uma gradual ampliação das vias radiais e perimetrais previstas pelo Plano Gladosch. As polêmicas geradas por essa prática, e que iriam se manifestar com vigor nas vozes da oposição na Câmara de Vereadores, fizeram, após 1947, com que o Conselho do Plano Diretor recomendasse a promulgação de dispositivo legal que regulamentasse sua aplicação.

A nova Câmara, instalada em 4 de dezembro de 1947,¹⁶⁶ presidida pelo vereador Derly Chaves, já em sua quarta sessão, realizada em 11 de dezembro de 1947, registrava pedido de informações sobre o Plano Diretor, “*considerado que de longa data vem causando grandes embaraços a proprietários de imóveis em várias e extensas zonas da cidade que não podem nem construir nem*

vender”. Citava-se o bairro Bom Jesus, reservado à futura cidade universitária, onde estava vedada a construção sem que o município procedesse à devida desapropriação.¹⁶⁷ Noticiava-se a elaboração de uma “*carta de reivindicação do povo de Porto Alegre*”, produzida a partir de coleta de reivindicações da população dos bairros da capital, através de contato direto dos vereadores com o povo. Constavam da referida carta questões referentes aos serviços públicos, especialmente ao abastecimento de água e transportes coletivos. Propostas quanto à erradicação das chamadas *vilas de malocas* ocupavam extensamente os debates, sugerindo-se a remoção dos núcleos de sub-habitação para um único local.¹⁶⁸

Em resposta a essas manifestações emanadas do legislativo municipal, o poder executivo procurou dotar o município de instrumental jurídico em apoio ao que determinava as diretrizes urbanísticas do pré-Plano. Os tempos tinham mudado e agora a Prefeitura enfrentava as reações de um setor oposicionista que podia livremente se manifestar. Assim, a partir desse período, novos instrumentos legais foram sendo editados. No curto período de tempo que permaneceu no poder, o prefeito Antônio Brochado da Rocha assinou um decreto que “*estabelecia o recuo das construções em algumas ruas da capital, considerando a conveniência da realização progressiva dessas obras, e ainda, considerando a necessidade de fixação prévia do conjunto do plano a executar, para que se possa estabelecer a harmonia entre a ação pública e a individual*”. Com três artigos e uma relação anexa, onde eram citadas 48 vias abrangendo todo o sistema viário principal, o decreto previa a extensão a ser alargada, o recuo progressivo e a largura futura das vias que variavam de 25 a trinta metros. As áreas resultantes do recuo progressivo ficavam sob a propriedade particular até a sua desapropriação pelo poder público, conforme determinava o seu artigo terceiro.

O processo de expansão urbana obedeceu a essa regra, posteriormente incorporada às sucessivas leis aprovadas nos períodos seguintes e consolidada no Plano Diretor de 1959, conforme será visto a seguir. A submissão da cidade a esse dispositivo, que pode ser considerado como um instrumento *positivo*, permitiu que o sistema de vias radiais e perimetrais fosse sendo implantado ao longo de um grande período de tempo, que atinge até os dias de hoje, a custos menores. As desapropriações corresponderam ao valor do segmento de terreno frontal, disponibilizado pela edificação construída sob o recuo previsto no alinhamento definitivo. O exemplo mais recente é a

167. O bairro Bom Jesus, situado entre as avenidas Protásio Alves e Ipiranga, continha grande parcela de área destinada à universidade, depois de transferida para o chamado “Campus do Vale”, na divisa de Porto Alegre com o município de Viamão. No bairro Bom Jesus localizam-se hoje as dependências da Escola Superior de Educação Física da UFRGS. Anais da Câmara Municipal de Porto Alegre, Ata da 4ª sessão, 11 de dezembro de 1947.

168. Sugeriu-se um nome – “*Vila Caiu do Céu, que, como sendo enviada por Deus, terá Nele sempre seu olhar protetor*”. Anais da Câmara Municipal de Porto Alegre, Ata da 5ª sessão, 12 de dezembro de 1947.

169. A seqüência de avenidas que formam a chamada Terceira Perimetral – Sertório, Dom Pedro II, Carlos Gomes, Aparício Borges, Avenida Teresópolis e Campos Velho, já aparecia citada pelo intendente Alberto Bins, em 1932, em seu relatório apresentado ao governador do Estado “como uma faixa circular para facilitar a comunicação dos diversos distritos entre si, desde o bairro Navegantes até o bairro Cristal”. Esse contorno limitou a extensão da área abrangida pelo Plano Diretor – Lei nº 2046, de 30 de dezembro de 1959.

170. Em 1943, esse plano já era citado como uma das fontes de consulta para a elaboração do *Expediente Urbano: Antes de iniciarmos os trabalhos de organização do Expediente Urbano de nossa capital, fizemos uma análise dos métodos usados em outras cidades. Observamos, principalmente, dois outros trabalhos desse gênero: “o Survey of New York and its environs” e o Expediente de Montevideu*”. Silva, J. L. e Paiva, E. P. 1943, *op. cit.*, p.58.

171. Anais do Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre, 1983, *op. cit.*, p. 54.

implantação da chamada *Terceira Perimetral*, via de contorno que liga vários bairros da capital se beneficiou desse dispositivo. Ao longo de aproximadamente quarenta anos toda a construção de seu entorno já obedecia aos recuos progressivos viabilizando sua implantação, iniciada no ano 2.000.¹⁶⁹

Outro nome escolhido, a seguir, entre os antigos colaboradores do governo de Loureiro da Silva, para assumir o cargo de prefeito de Porto Alegre foi o do engenheiro Clóvis Pestana, em 14 de maio de 1945. Pestana iria ter papel importante como divulgador das idéias norte-americanas sobre urbanismo e planejamento após sua estada de um ano em bolsa de estudos nos Estados Unidos. Foi o responsável pela introdução nos meios locais do alentado *Regional Plan of New York and its Environs*¹⁷⁰. Esse plano iria ter influência fundamental na elaboração do Plano Diretor de 1959, conforme será demonstrado a seguir. Clóvis Pestana permaneceu um curto período à frente do executivo municipal, não havendo registro de dispositivos legais por ele assinados. Oito meses após sua nomeação, deixou o cargo de prefeito da capital, em 6 de novembro de 1945, pedindo exoneração quando da destituição de Getúlio Vargas do poder.¹⁷¹

O lento caminhar em direção à restauração do regime democrático em todo o país, após o fim do Estado Novo, fez com que a cidade tivesse de esperar outros seis anos para ter o direito de eleger o seu dirigente máximo. Instalavam-se gradualmente os novos tempos marcados pelo resgate do voto popular e do pluripartidarismo. Optava-se pela intensificação do programa de industrialização do país acompanhado do estilo político populista como fonte de legitimação do poder.

Nesse cenário nacional, o governo da cidade foi exercido por mais seis prefeitos nomeados, antes que se organizassem as eleições diretas em 1951. Sucedendo a Pestana, assumiu a Prefeitura o engenheiro Ivo Wolf, de 06 de novembro de 1945 a 21 de fevereiro de 1946. Em sua curta gestão, assinou o Decreto- Lei nº 283, em 26 de dezembro de 1945, criando a Subdiretoria Geral de Urbanismo composta das diretorias de Cadastro, Arquitetura, Planejamento e Expediente e Propaganda, subordinada à Diretoria Geral de Obras e Viação. No mesmo decreto extingue-se a antiga Divisão de Patrimônio e Cadastro, vinculando suas funções à nova Subdiretoria e à Quarta Seção de Obras. O Departamento Municipal de Urbanismo passou a ser organizado como Subdiretoria. Ampliava-se o espaço para os trabalhos de revisão e

detalhamento do Plano Diretor, agora distinguindo-se na estrutura administrativa as funções de levantamento, da ocupação do solo e expansão urbana; seção de cadastro, da fiscalização e aprovação de projetos e vistoria das construções – seção de arquitetura e a elaboração de planos e projetos – seção de planejamento. À Subdiretoria Geral de Urbanismo estavam afetos “*estudos e trabalhos referentes ao Plano Diretor, atualização da Planta Cadastral, opinar sobre assuntos referentes ao Plano Diretor, estudar e elaborar projetos de Lei e regulamentos necessários*”.¹⁷²

Reforçava-se a função do planejamento e suas várias etapas, aparecendo como integrado à própria estrutura administrativa municipal. Essa adequação se fez gradativamente desde a criação da Seção de Expediente Urbano, criada em 1942, transformada em Departamento Municipal de Urbanismo em 1943, e em Subdiretoria Geral de Urbanismo em 1945. Sinalizava-se a importância da distinção entre as funções de rotina da administração municipal voltadas ao acompanhamento do crescimento urbano e aprovação de projetos e as funções de previsão e preparação de planos de longo prazo. Elevava-se a posição dos dirigentes dessas funções na hierarquia administrativa, e separavam-se as atividades. Criava-se, pela primeira vez, a terminologia *planejamento* para designar as funções específicas de previsão e proposição de planos futuros. O papel desempenhado por essa nova estrutura administrativa para a consolidação do planejamento urbano como parte integrante da ação governamental ao nível do município será retomado no item a seguir.

Nos próximos dois anos assumiram a Prefeitura os funcionários municipais Egidio Soares da Costa e Conrado Riegel Ferrari, nomeados pelo interventor Federal no estado, Cilon Fernandes Rosa. Egídio Costa, que tinha exercido o cargo de subprefeito,¹⁷³ pronunciava-se em seu discurso de posse sobre os problemas urbanísticos da cidade manifestando interesse “*em tratar dos problemas de remodelação da cidade, problemas urbanísticos que não podem parar. Não me afastarei das normas traçadas pelo Plano Diretor, cuja conclusão esperamos ver dentro em breve, estando para tal fim a Diretoria Geral de Obras e Viação procedendo aos últimos estudos e coligindo os últimos dados – com toda a urgência aos estudos para a execução do Plano Diretor na parte referente à Praia de Belas e a reurbanização do Menino Deus*”.¹⁷⁴

172. Meneghetti, Ildo. Relatório, 1949, vol. I. Porto Alegre: Livraria do Globo. (Apresentado à Câmara dos Vereadores pelo que preceituava a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre em seu artigo 66, inciso III.)

173. Esse cargo existia desde 1892, quando a Intendência foi dividida em distritos administrativos. O número desses distritos altera-se ao longo do tempo, adequando-se às necessidades vigentes durante os anos de sua existência. Os subintendentes, subordinados ao intendente, tinham como competência a manutenção da ordem e moralidade pública e a inspeção constante e direta das ruas, estradas, pontes, edifícios municipais e todas as obras no distrito que administrassem.. O Ato nº 53, de 29 de dezembro de 1937, amplia as funções dos subintendentes ora denominados subprefeitos. Além de cuidarem do cumprimento das posturas, moralidade pública, fiscalização de impostos e tráfego de veículos, passam, também, a fiscalizar a venda de gêneros alimentícios e o comércio ambulante e de inflamáveis, entre outros. Em 1945, são atribuídas as novas competências ao subprefeito: limpeza pública, serviços de transporte da Prefeitura e o estudo e a orientação dos problemas socioculturais. A partir de 1950, deixa de existir o cargo de subprefeito. (Arquivo Histórico de Porto Alegre. Inventário dos fundos documentais. História administrativa, 1983, p. 78.)

174. Boletim Municipal, 1946, vol. 8, p. 150. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

Em 19 de janeiro de 1947, realizou-se, em todo o estado, eleições para governador, deputado estadual e senador, sendo eleito para o Governo do Rio Grande do Sul Walter Só Jobim. O novo governador nomeou para o cargo de prefeito de Porto Alegre o engenheiro Gabriel Pedro Moacyr, que em seu discurso de posse, mais uma vez, iria se referir ao Plano Diretor. Dizia o novo prefeito: *“As providências que foram tomadas no sentido da organização do Plano Diretor da cidade devem merecer os mais entusiásticos aplausos. Não se concebe atualmente uma administração de qualquer cidade sem que haja sido estabelecido um Plano Diretor a fim de que os problemas de urbanização possam ser resolvidos”*.¹⁷⁵

Os prefeitos, ao assumirem em seus discursos de posse a importância de dispor a cidade de seu Plano Diretor, demonstravam a amplitude e a repercussão das idéias difundidas pelos especialistas sobre a cidade e seu urbanismo, incorporadas como meta de governo. Evidencia-se, também a importância dada à sua continuidade e ampliação. Eram aqueles planos traçados ainda na administração de Loureiro da Silva que orientavam a continuidade dos estudos. Procedia-se ao seu detalhamento estendendo-se as diretrizes para a ocupação dos bairros como o chamado Praia de Belas e o Menino Deus, duas áreas afetadas pelas obras de saneamento do vale dos arroios Dilúvio e Cascatinha.

Os estudos prosseguiram, mas nenhum novo dispositivo legal urbanístico foi editado nesse período. Isso somente iria ser retomado pela administração do engenheiro Ildo Meneghetti. O engenheiro, também político, filiado ao Partido Social Democrático, como o governador do estado que o nomeara, Walter Jobim, tinha sido eleito vereador na primeira legislatura instalada, a 4 de dezembro de 1947. Nesse período de início da vida legislativa da capital, a questão que dizia respeito ao Plano Diretor ocupava posição de destaque. No intuito de encaminhar solução para o problema, já que o plano era considerado não-correspondente *“às necessidades da capital”*, um grupo de vereadores propôs a criação de uma Comissão de Planejamento Urbano para *“a feitura de um projeto de planificação urbana calcado em métodos modernos e correspondentes às necessidades atuais”*.

Dessa proposta constavam as atribuições da referida comissão: *“Art. 1º: fica criada uma comissão de planejamento urbano que se encarregará de (...) confeccionar um novo Plano Diretor dentro do prazo de seis meses a contar da data desta lei. Art. 2º: a Comissão do Plano Diretor será composta de técnicos especializados em urba-*

nismo”. Previam-se, ainda, a participação de membros da sociedade civil, representantes de entidades e da academia, não esquecendo da indicação de um técnico em tráfego e de um sanitarista.¹⁷⁶

176. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 29 de janeiro de 1948, p. 712.

Os proponentes eram membros de partidos da oposição, especialmente do Partido Trabalhista Brasileiro. A voz do vereador Marino dos Santos se fazia ouvir na defesa do projeto de lei, o que era rebatido pelos vereadores da situação. Os argumentos favoráveis à proposta referiam-se, com ênfase, às dificuldades causadas pela Prefeitura na condução da implementação das diretrizes do Plano Gladosch, considerado um “*entrave ao desenvolvimento da cidade*”, tendo causado inclusive a grande valorização dos terrenos por provocar a retenção de grandes parcelas de área destinadas a futuros equipamentos públicos, como os terrenos destinados à universidade. Argumentava-se, ainda, da morosidade na aprovação dos projetos por parte da Diretoria de Obras e Viação e da necessidade de vigilância e controle por parte do legislativo sobre as ações do poder executivo.

Em defesa do executivo, levantavam-se vozes como a do engenheiro Ildo Meneghetti. Argumentava o engenheiro a existência do Conselho do Plano Diretor encarregado da implementação do Plano, considerado já em vias de conclusão. E de que não caberia ao legislativo criar tal comissão, cujas atribuições se sobrepujavam às funções exercidas pela Diretoria de Obras e Viação.

As críticas à atuação do Conselho do Plano Diretor constituíam-se no outro foco dos debates na Câmara Municipal. Argumentava-se que o Conselho “*não era outra coisa que um palco para exposição dos técnicos da Prefeitura que reunidos na presença de cidadãos que nada entendiam do que estava sendo proposto só tinham que aprovar*”. A tese da necessária “*vigilância e controle*” sob a ação do poder executivo era reforçada, levantando-se críticas à atuação do urbanista Arnaldo Gladosch e sua contratação por parte da Prefeitura. Criticava-se a atuação dos conselheiros que se abstinham de opinar reservando-se ao papel de ouvintes das palestras proferidas pelo urbanista.

Essa opinião era reforçada por outros pareceres que davam testemunho da ausência de debates no âmbito das reuniões do Conselho. Dizia o vereador Frederico Bordine que “*numa das primeiras reuniões do Plano Diretor, fiz sentir que estranhava que não fizesse parte do Conselho um técnico em tráfego. Me convidaram para participar. Eu vim aqui e fiquei de lado como muita gente, inclusive*

177. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 29 de janeiro de 1948, p. 710.

178. Anais da Câmara Municipal, Ata de 29 de janeiro de 1928, p.715-717.

Figura 32: Edifício União de Seguros. Início da avenida Borges de Medeiros. No primeiro plano, prédio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Década de 1950.

engenheiros da Prefeitura e chefes de seção".¹⁷⁷ Essa mesma observação era corroborada por outros vereadores, que se manifestavam sobre a liberdade de atuação que tivera o urbanista Gladosch que, ainda que autor do Plano, transgredira suas diretrizes para fazer erguer edifícios como a *União de Seguros* construído na avenida Borges de Medeiros. Propunha-se a retirada das atribuições do Conselho do exame de processos de alinhamento, sugerindo-se transferir essas atribuições à Câmara Municipal.

Essa argumentação era rebatida por Ildo Meneghetti. Dizendo-se "*técnico no assunto*", falava em defesa do Plano Diretor, assim como do poder executivo, já que pertencia ao partido oficial, o PSD: "*O Plano Diretor, não resta dúvida, é um caso debatido e precisa ser solucionado. Mas permitam que eu fale como técnico no assunto. A comissão já está formada e é uma comissão especialmente técnica, de maneira que devemos contribuir para conseguirmos trazer para esta casa o que há de positivo sobre o Plano Diretor*".¹⁷⁸

Colocava-se contrário à criação de uma outra comissão junto à Câmara de Vereadores, já que entendia ser essa iniciativa inconstitucional por sobrepor-se às atribuições do próprio poder executivo. Lembrava a existência do Conselho do Plano Diretor. Em sua opinião, o Plano Diretor estava em vias de conclusão, sendo atribuição do executivo propô-lo e submetê-lo ao legislativo. Com base nessa argumentação, o projeto acabou sendo rejeitado pela Câmara Municipal.

2. A COMISSÃO REVISORA DO PLANO DIRETOR

Dessa experiência junto à Câmara de Vereadores, o engenheiro Meneghetti extraiu as bases sobre as quais iria traçar as metas de seu governo. Para dar resposta às vozes da oposição que se insurgiam contra as práticas adotadas pelo executivo municipal quanto à implantação das diretrizes do Plano Diretor, especialmente da reserva de áreas não-edificáveis, institucionalizou a *Comissão Revisora do Plano Diretor*, constituída na forma da Lei nº 87, de 26 de julho de 1948, para proceder à revisão do Plano Gladosch e dos projetos em andamento. Era composta de representantes da Sociedade de Medicina, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto de Belas Artes, da Sociedade de Engenharia, da Associação Rio-Grandense de Imprensa e de representantes da própria Prefeitura.

O objetivo era “*examinar detidamente os projetos de urbanização elaborados pelo engenheiro Arnaldo Gladosch e pela Prefeitura*”.¹⁷⁹ Fizeram parte da Comissão Revisora o engenheiro Diego Blanco, representante da Sociedade de Engenharia; José Gerbase, pela Sociedade de Medicina de Porto Alegre; o advogado Artur Porto Pires, pela Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Rio Grande do Sul; engenheiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria, representando o Instituto de Belas Artes; Alcides Gomes de Oliveira Gomes, pela Associação Rio-Grandense de Imprensa, e o engenheiro Fernando Mendes Ribeiro, pela municipalidade.¹⁸⁰

Foram realizadas 77 reuniões durante seis meses, desde sua instalação. Dos relatórios apresentados pela comissão verifica-se que foram examinadas as 69 folhas do Plano Gladosch, os diferentes projetos de alteração desse plano e estudados pela Diretoria de Urbanismo, os projetos para a Praia

179. Meneghetti, Ildo. Relatório Porto Alegre: Livraria do Globo, 1950, vol.I. (apresentado à Câmara de Vereadores).
180. Funcionava, desde 1945, no Instituto de Belas Artes o Curso de Arquitetura, no qual eram docentes os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva. Primeiramente foi nomeado para integrar a comissão como representante do Instituto, o engenheiro Paiva substituído posteriormente pelo engenheiro Ubatuba de Faria. A oposição que fez o prefeito Ildo Meneghetti ao engenheiro Paiva veio a público por ocasião da realização do IIº Congresso Brasileiro de Arquitetos a respeito do Plano Diretor. Numa das resoluções do Congresso constou uma carta ao prefeito de Porto Alegre sugerindo providências para a elaboração de um Plano Diretor para a capital. Insinuava a carta que o Prefeito não estaria encaminhando corretamente o Plano entre outras coisas porque não se apoiaria em “um estudo científico de planificação urbana”, nem sobre um trabalho de técnicos especializados. Meneghetti atribuiu a Paiva o encaminhamento dessa carta fornecendo informações equivocadas sobre os trabalhos da Comissão Revisora do Plano Diretor. Ele havia criticado os trabalhos da Comissão por se opor a sua pretensão de revisar “um plano que não existia”. Com essa polêmica Paiva decidiu se retirar da Comissão passando essa atribuição ao engenheiro Ubatuba de Faria. Ver também em: Rovatti, J. F. 2001, *op. cit.*, p.72-73.

181. Meneghetti, Ildo, 1949, *op. cit.* vol. I. O relatório da Comissão Revisora do Plano Diretor foi também publicado na íntegra em periódico local com a seguinte manchete: *Entregue ontem ao prefeito da capital o trabalho de revisão do Plano Diretor da cidade.* A matéria salientava os objetivos de tal medida: “Um dos primeiros atos da administração do prefeito Ildo Meneghetti foi o reexame das normas que orientaram o Plano Diretor da cidade por considerá-las prejudiciais ao desenvolvimento urbano da cidade, tanto que muitos técnicos lhe atribuíram o problema da falta de moradia da cidade”. *Correio do Povo*. Porto Alegre, 6 de maio de 1950, p. 9-11.

de Belas, o Centro Ferroviário da Praça 15 de Novembro e o Decreto nº 313, que representava *uma estrutura do Plano Viário da cidade*.

Esses planos e projetos foram “*revisitados cuidadosamente e modificados segundo projetos anexados adotando-se, tanto quanto possíveis condições econômicas para a Prefeitura*”. Ainda frisava o relatório: “*Constatamos a falta absoluta de problemas tais como: zoneamento da urb; localização de edifícios públicos, das escolas, distribuição da rede de transporte coletivo, sistematização dos espaços verdes*”. E relatava ainda: “*A inexistência de um estudo de zoneamento indispensável à boa e definitiva apreciação dos planos em apreço e demais fatores apontados privam a Comissão de apresentar um trabalho completo de revisão*”. E concluía afirmando “*a necessidade de se organizar um Plano Diretor atualizado tendo por base o estudo dos fatos sociais que só podem ser vistos através de uma estatística bem organizada. Este trabalho requer tempo, grupos técnicos especializados, local e material adequados. E, sobretudo, autonomia de organização interna e de pesquisa a fim de se chegar a conclusões científicas e verdadeiras*”.¹⁸¹

A Comissão apresentou suas conclusões em longo relatório detalhado abordando o sistema viário, localização de equipamentos urbanos, projetos especiais, as densidades previstas e a altura das construções, concluindo pela análise das deficiências do sistema viário. Essas somente seriam superadas com o aporte de recursos financeiros expressivos para a continuidade da abertura das vias iniciada no Governo Loureiro da Silva. Apontava-se para a busca de recursos financeiros em outras fontes, como a utilização de taxas obrigatórias como a *contribuição de melhorias*. Salientava-se a necessidade de “*libertar os proprietários das restrições e impedimentos que o denominado Plano Diretor acarreta*”. As restrições que o Plano Diretor impunha às propriedades como reserva de áreas para implantação de equipamentos, vedação à construção em determinados locais à espera de implantação de projetos destinados à ampliação do sistema viário, sem que a Prefeitura indenizasse os proprietários através de desapropriações, a falta de apoio jurídico para embasar tais medidas, eram fatores apontados como “*práticas nefastas ao bom desenvolvimento da cidade e de seu povo*”.

O Plano Gladosch tinha introduzido ao debate teses como a do “*remembramento*”, como visto no capítulo I deste trabalho, associação de lotes da base de divisão fundiária da cidade, o que exigia para sua implantação grande esforço de negociação entre poder público e setor privado, posto que

o município não dispunha de recursos financeiros suficientes para as desapropriações necessárias. A formação de um estoque de terrenos, o hoje denominado “banco de terras”, como o preconizado pelo plano, nunca foi de fato viabilizado.

Sob a tese do novo *Instituto da Desapropriação*, que considerava a valorização do imóvel após a implantação dos melhoramentos públicos, a nova técnica de desapropriação adotada era motivo de permanente atrito entre a Prefeitura e os proprietários privados. Ainda que não tivesse acarretado ao município mais que quatro ou cinco ações em juízo contra essas medidas, o que representava não mais que 1% do total de desapropriações, sendo os restantes resolvidos por convenção amigável, conforme testemunhava a Prefeitura no ano de 1943, alimentaram os debates que se faziam ouvir pela oposição nos periódicos da época e pela manifestação do grupo político da oposição.¹⁸²

A restauração da democracia tinha trazido de volta o ressoar da voz da oposição. Nesse momento era preciso negociar com as novas forças políticas que se manifestavam especialmente no âmbito do legislativo municipal. Vale lembrar que a cidade, pela primeira vez em sua história republicana, contava com um espaço democrático de debates – a nova Câmara de Vereadores, com plenos poderes assegurados pela nova Constituição Federal de 1946, e capacitada, agora, a legislar sobre as questões da cidade e de seu urbanismo.

O zoneamento, entendido como instrumento de planejamento, já era aceito nos meios técnicos da Prefeitura como parte indispensável de um plano diretor. A difusão dessas idéias ocorria desde o fim da década de 1930 e se consolidara nos anos 40, através especialmente dos escritos de Edvaldo Pereira Paiva e Ubatuba de Faria, como visto em capítulo anterior. A Comissão Revisora, ao fazer referência à ausência do zoneamento no Plano Diretor traçado por Gladosch, o identificava como instrumento fundamental de um plano urbanístico para o controle do uso do solo.

Concluídos os trabalhos, a Comissão Revisora realizou, nas dependências da Prefeitura, uma exposição dos resultados, aberta à visitação pública. Dava-se ampla divulgação ao trabalho desenvolvido e uma demonstração do esforço empreendido pelo município para superar os problemas gerados pela implementação dos planos e projetos, na perspectiva de sua superação, após o término dos estudos em andamento, e com a promessa de que em breve a

182. Silva, J. Loureiro da. 1943, *op. cit.*, p. 72-73.

183. O relatório da Comissão Revisora de Plano Diretor foi publicado na íntegra no jornal *Correio do Povo*, em 6 de maio de 1950, p. 9 e 11.

cidade poderia contar com um Plano definitivo que ordenasse o seu crescimento.¹⁸³

A expansão da periferia, a crescente falta de moradia e o acelerado crescimento das chamadas “*vilas de malocas*” eram problemas apontados pelo prefeito aos quais o novo Plano Diretor deveria dar respostas. Em seu último relatório encaminhado à Câmara de Vereadores, Meneghetti apresentara um diagnóstico da cidade no ano de 1950, apontando com clareza os principais problemas decorrentes de uma expansão que se fazia pelo parcelamento de glebas que seguiam os interesses da especulação imobiliária, ocupando parcelas de terra desconectadas, deixando para trás grandes vazios urbanos. Para essa periferia não havia qualquer diretriz urbanística, já que os planos traçados até então tinham se ocupado de um perímetro restrito à área central e seu entorno imediato.

Uma legislação específica referente ao parcelamento do solo somente iria ser promulgada através da Lei nº 1.233, de 1º de janeiro de 1954. Até essa data a Prefeitura não contava com instrumental eficiente para impor diretrizes e regulamentar a expansão da periferia urbana. A ausência de diretrizes que definissem critérios para a ocupação da área urbana além dos limites dos planos traçados deixava em aberto uma extensa área do território cada vez mais expandida através do processo de parcelamento de glebas.

Figura 33: Expansão da área ocupada, de 1845 a 1940.

Figura 34: Porto Alegre, vista geral: no primeiro plano, bairro Navegantes, 1952.

Dizia o relatório em sua apresentação, referindo-se à expansão da cidade: *“Até agora a cidade tem-se desenvolvido sem planificação. Apesar disso, pela análise de sua evolução histórica podemos observar determinadas tendências em seu crescimento não-controlado. A principal delas é a tendência de desenvolvimento na direção de São Leopoldo ao longo da auto-estrada existente. Nessa direção e em determinados pontos tem-se criado verdadeiros núcleos satélites quase sempre ligados às atividades industriais. Esses núcleos não estão sendo erigidos de maneira planificada não só quanto à sua estrutura interna e funcionamento. Nasceram por alguma contingência econômica e estão se desenvolvendo sem controle algum”*. E dizia mais: *“Uma cidade que se torna cada vez mais extensa, prolongando-se pela vasta área de sua periferia, onde se multiplicam novos bairros residenciais em função do valor baixo da propriedade, ao passo que os claros na edificação urbana continuam inaproveitados, sem utilização alguma, à espera talvez de grandes lucros, mas em prejuízo sensível para a comunidade e o seu governo”*

No relatório há evidências de que essa prática de parcelamento do solo ia abrindo novas frentes de ocupação urbana sem a extensão dos serviços públicos, deixando-os ao encargo do município, após incorporar

184. Meneghetti, Ildo. 1950, *op. cit.*, p. 4-5
185. Constatava-se a extensão desses serviços a esses bairros já em 1943, pelo programa de obras implementadas pelo governo Loureiro da Silva. Ver em: Silva, J. Loureiro da, Paiva E. P. 1943, *op. cit.*, p. 116-117
186. O contraditório cenário da cidade, acentuado durante a era Vargas, marcava a cidade. De um lado a crescente industrialização, a verticalização, as novas avenidas. De outro, a crescente carência de moradia e o crescimento dos bolsões de pobreza. A chamada *Lei do Inquilinato* tinha por lado privilegiado o inquilino, mas também inibira o mercado de imóveis para aluguel, agravando o problema da moradia para o trabalhador. O Departamento Municipal da Casa Popular, órgão vinculado diretamente ao prefeito, vinculado a programa federal, não obtinha recursos suficientes para encaminhar a demanda por habitação das camadas populares da população. A ocupação irregular e a auto-construção eram as alternativas que restavam aos mais pobres, ampliando cada vez mais o crescimento das já referidas *vilas de malocas*.

privadamente os lucros gerados por essas operações. A cidade expandia-se com uma absoluta carência de serviços urbanos que eram demandados ao poder público, incapaz de supri-los pela absoluta ausência de recursos financeiros disponíveis. Disso dava testemunho o relatório: “*A sede ocupa 6.800 hectares e uma população que não atinge 400 mil almas. Levantadas por iniciativa privada, as chamadas vilas residenciais, além dos limites da área servida pelos melhoramentos públicos e nelas instalados ativas células humanas logicamente havia de ser chamado o poder público a lhes proporcionar serviços indispensáveis à vida, mas com ônus financeiro pesado que não pode ser suportado pelas dotações normais dos orçamentos*”.¹⁸⁴

As chamadas vilas residenciais não abrigavam somente núcleos de população de baixa renda. Mesmo os núcleos ocupados pelas altas rendas como as áreas ao sul, ao longo das margens do rio Guaíba, como a Vila Conceição ou o bairro Petrópolis, a leste, receberam pavimentação e rede de água, respectivamente, por meio da ação do poder público. A demanda pela extensão dos chamados *melhoramentos urbanos* era uma constante reivindicação dos moradores dos bairros, ricos ou pobres.¹⁸⁵

O relatório ainda apresentava uma avaliação do número de “*malocas*”. Avaliava-se o total em 4.150 habitações distribuídas em 32 locais, em 1949. E citava um programa de erradicação desses núcleos com um empréstimo de 150 milhões de cruzeiros para a aquisição de terras e construção de loteamentos populares.¹⁸⁶

Em 1951, o engenheiro Ildo Meneguetti se afastou do cargo para concorrer à eleição direta para a Prefeitura de Porto Alegre, realizada nesse mesmo ano. O município tinha deixado de ser “*base militar de excepcional importância*” e podia agora eleger o seu prefeito. Nesse intervalo de tempo assumiu a Prefeitura, por convite e nomeação do governador do Estado, o médico Elyseu Paglioli, titular da Faculdade de Medicina do Rio Grande do Sul e nome de grande prestígio na sociedade local. Exerceu o cargo de 1º de fevereiro a 19 de novembro de 1951. Não transmitiu o cargo ao novo prefeito eleito. Solicitou exoneração, em novembro de 1951, quando assumiu a Prefeitura José Antônio Aranha, por ser o presidente da Câmara de Vereadores, encerrando o período de nove prefeitos nomeados.

Deixou um relatório onde enfatizava as precárias condições de saúde pública e a falta de saneamento da cidade, estimando que, do total de 61.343 eco-

nomias, somente 44% dispunham de rede de esgoto. Preconizava a necessidade de expansão dos serviços de água, esgoto e pavimentação. Fazia referência à *Comissão Revisora*, enaltecendo o trabalho realizado. Durante seu mandato foram aprovadas leis parciais sobre questões relacionadas com o processo de parcelamento do solo, aperfeiçoando e detalhando questões referidas à abertura de novas vias, ao aproveitamento de áreas devolutas nos fundos dos lotes de terrenos com testadas de oito metros de frente, à regulamentação da subdivisão de quarteirões excessivamente grandes, as plano de retificação de vias.¹⁸⁷

O município ressentia-se das pressões exercidas pela população, que buscava obter do poder público aquilo que os novos loteamentos não ofereciam – os serviços públicos. O antigo Decreto nº 108, editado em 1927, durante o governo do intendente Otávio Rocha, ainda era a base referencial para a imposição de diretrizes para o parcelamento de glebas em toda a área urbana da capital. Tal decreto, contendo 33 artigos, dava “*regulamento para a abertura de vias de comunicação, (...) considerando a necessidade de se regulamentar a abertura das vias de comunicação de acordo com as regras e princípios de urbanismo, de comodidade do tráfego e de salubridade*”. Impunham-se sanções através de multas aos promotores privados que não cumprissem os dispositivos do decreto. Vedava-se a construção em vias que não correspondessem ao disposto no decreto, como a disponibilidade de infra-estrutura e larguras mínimas das vias.

A alta incidência de loteamentos irregulares na periferia urbana que se verificava no início dos anos 50 evidenciava a incapacidade do poder público de fazer cumprir os dispositivos legais referentes ao parcelamento do solo. Nesse sentido há indícios de que, apesar das sanções previstas, essa legislação nunca foi integralmente cumprida. Os proprietários de terras e os investidores imobiliários impuseram suas regras e se valeram dos lucros auferidos com a comercialização dos lotes sem arcar integralmente com os custos da urbanização. Em 1951, foram atualizados os valores das multas aplicadas, através da Lei nº 691, de 15 de outubro, e imposta uma caução no valor de 10% em favor do município, a qual o compromitente loteador perderia se no prazo de cinco anos não concluísse a obra.

As pressões dessa parcela da população desatendida em suas necessidades básicas repercutiam nos debates da Câmara de Vereadores. Em 1954, por iniciativa dos vereadores, o antigo Decreto nº 108 foi integralmente revisto e atualizado, através da Lei nº 1.233, de 1º de janeiro de 1954.¹⁸⁸ Editada por iniciativa da

187. Lei nº 667, de 21 de setembro de 1951; Lei nº 668, de 22 de setembro de 1951; Lei nº 704, de 31 de outubro de 1951.

188. Lei nº 1.233, de 1º de janeiro de 1954.

189. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, novembro de 1954, vol. VIII, p. 178.

Câmara Municipal, essa lei, pela primeira vez, usava a palavra “loteamento” em substituição à palavra “arruamento”. Era introduzida a figura da “licença prévia”. O interessado deveria requerer à Prefeitura uma licença juntando as plantas de situação do terreno e prova de domínio e planta da propriedade. A Diretoria Geral de Obras e Viação deferiria esse pedido inicial se o uso previsto estivesse de acordo com o Plano Diretor. Uma etapa de aprovação do anteprojeto antecederia a aprovação definitiva, o que deveria vir acompanhado dos projetos complementares. Introduzia-se uma etapa final de aprovação e pedido de autorização de uso à Câmara Municipal, criando-se um termo de compromisso de execução das obras. Atualizavam-se os valores das multas e mantinha-se a caução de 10% sobre o valor das obras. Com isso, cercava-se o processo de maiores garantias de cumprimento dos seus dispositivos através do compromisso de fiscalização não só do poder executivo como do legislativo municipal.

Na Câmara Municipal de Vereadores ouviam-se manifestações de apoio à nova lei. O vereador Alberto André assim se pronunciava, em novembro de 1954: *“Tem havido nesta Prefeitura uma conspiração no setor de loteamentos contra o desenvolvimento racional da cidade. A nova lei de loteamento, em vigor desde janeiro, vibrou um golpe de morte na extrema desordem que havia no licenciamento dos loteamentos e na displicência do poder público pelos destinos urbanísticos da capital. Foi o crescimento da cidade acontecendo sem normas seguras, sem praças verdes, sem parques”*. Citava a Lei nº 1.233, reivindicando autoria, e denunciava que: *“Enquanto tramitava na Prefeitura processo de loteamento, já na Câmara o mesmo era aprovado definitivamente sem o cumprimento das exigências”*. E denunciava referindo-se a um determinado processo: *“O processo desapareceu da Diretoria Geral de Obras e Viação e foi parar nas mãos do executivo, que o enviou à Câmara. (...) Estamos continuando com os mesmos casos que, por trinta anos, prejudicam a cidade e fazem desaparecer suas áreas verdes deixando erros tremendos de urbanismo”*.¹⁸⁹

Nos fins do ano de 1955, a Câmara Municipal tomou outra providência para estabelecer formas de avaliação e controle sobre os processos de loteamento e fiscalização do cumprimento dos dispositivos legais. Instituiu uma *Comissão Parlamentar de Inquérito* para a revisão dos processos de loteamentos despachados ou não, desde 1930. A comissão tinha recebido, até essa data, cem processos e esperava receber mais duzentos. Assim se pronunciavam os membros da comissão: *“A cidade está cheia de grandes proble-*

mas que afetam também o governo municipal pelo não-cumprimento dos compromissos assumidos por estas firmas. Tenho esperança de que o prefeito não poupe estas firmas que ganharam milhares de cruzeiros à custa do povo de Porto Alegre”. E dizia mais: *“Estes loteadores começam a fazer o que bem entendem deixando de calçar as ruas, deixando que se construam casas sem luz ou água”*. A comissão fez uma revisão total dos loteamentos, de 1930 até 1955.¹⁹⁰

190. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, julho de 1955, vol IV, p. 193.

Divulgava-se que governos autoritários não permitiam a fiscalização e controle dos seus atos administrativos. Essas questões agora vinham à tona, através dos periódicos locais que, entre outras notícias, publicavam a opinião do corpo legislativo municipal nas questões de interesse da população e da cidade. Evidenciam-se os efeitos dessa abertura política na elaboração de novos instrumentos legais e na adoção de procedimentos capazes de impor mecanismos para melhor exercitar o papel de *“vigilância e controle”*, como queriam os novos protagonistas da cena política – os vereadores municipais.

E isso só foi possível pelo restabelecimento dos plenos direitos democráticos. A edição de *leis parciais*, que tinham como objetivo *atender problemas específicos*, caracterizaram o período. E seria somente com a eleição de Ildo Meneghetti que a cidade passaria a contar com novos dispositivos legais que iriam ter maior abrangência para a ordenação da ocupação do solo urbano, como poderá ser avaliado a seguir.

3. O SEGUNDO GOVERNO DE ILDO MENEGHETTI E AS LEIS ACESSÓRIAS

Nascido em 1895, em Porto Alegre, aonde também veio a falecer em 1980, o engenheiro Ildo Meneghetti foi ativo profissional de engenharia, político e industrialista. Conquistou a eleição para a Prefeitura da capital em 1º de novembro de 1951, com 41.939 votos, apoiado pela coligação PSD, PL e UDN, derrotando Leonel de Moura Brizola, do PTB, por cerca de mil votos. Retomou o cargo de prefeito em 1º de janeiro de 1952, exercendo o mandato por

Figura 35: Prefeito Ildo Meneghetti, 1952.

191. Meneghetti, Ildo. Relatório apresentado à Câmara Municipal de Vereadores, 5 de abril de 1953. Arquivo Histórico de Porto Moysés Velinho, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (Não consta do acervo o Relatório de 1952.)

pouco mais de dois anos e meio, até 03 de julho de 1954, quando deixou a Prefeitura para concorrer às eleições a governador do estado.

O prefeito dava continuidade aos trabalhos desenvolvidos na gestão anterior, especialmente colocando em prática algumas das recomendações decorrentes do trabalho desenvolvido pela *Comissão Revisora do Plano Diretor*. Nesses últimos anos, como visto acima, a cidade passara a contar com alguns instrumentos legais, marcos regulatórios que foram, em parte, sendo editados na busca de dar sustentação à implementação de medidas coercitivas na busca de superação de problemas específicos que eram motivos de constantes debates, quer no âmbito do poder legislativo municipal através da voz dos vereadores, quer na avaliação da área técnica da Prefeitura ou dos resultados do trabalho da *Comissão Revisora*. A Lei nº 313, de 4 de fevereiro de 1944, tinha regulamentado o recuo progressivo, que vinha sendo aplicado desde o fim da década de 1930 sem apoio legal. Essa lei vinha, por fim, dar legitimidade a essa diretriz que beneficiava a ampliação do sistema viário a baixo custo. A Lei nº 691 foi editada na tentativa de impor um maior rigor no controle sobre o processo de parcelamento do solo que vinha causando a expansão da cidade sem a devida implantação dos serviços públicos.

Mas, além dessa expansão extensiva, a cidade densificava sua área central e as áreas de sua periferia imediata. Esse processo era descrito pelo relatório do prefeito, apresentado à Câmara de Vereadores em 1953: “*A cidade continua a expandir-se na vitalidade e dinamismo dos seus elementos humanos. Enquanto a área urbana se transforma com o crescimento da edificação e os novos conjuntos arquitetônicos que lhe estão modificando a fisionomia, nas regiões vizinhas aos tradicionais arrabaldes vão sendo substituídos os espaços até então inaproveitados por agrupamentos de moradias modestas. (...) O simples enunciado desses dois traços característicos da evolução citadina, o aumento da construção no centro e a multiplicação de habitações na periferia, não tem oposição entre um e outro fator do notável desenvolvimento atual. (...) A edificação urbana está preferindo a direção vertical, para o mais rendoso aproveitamento do espaço aéreo em apartamentos, relegados os de superfície à espera talvez de valorização ainda maior do que hoje se verifica nas transações imobiliárias*”.¹⁹¹

Esse diagnóstico mostrava uma cidade em crescimento, expandindo sua periferia e verticalizando sua área central. Dava conta da dimensão desse crescimento estimando o número de novas edificações. Em 1952, avaliava-se em

4.144 o número total de novas construções, sendo a sua maioria, aproximadamente 56%, de construções de madeira, predominantes nas áreas de expansão urbana, na periferia da cidade. A maioria das construções em alvenaria (87 %) apresentavam até dois pavimentos; 11% tinham de três a seis pavimentos. Os restantes 2% eram constituídos por edificações de mais de seis pavimentos, sendo o máximo de altura atingido por um único edifício de dezoito pavimentos. Esses se localizavam, preferentemente, na área central e nas áreas de sua expansão imediata, especialmente em direção ao norte, no prolongamento da avenida Independência até a praça Júlio de Castilhos, onde se concentrava a habitação do segmento da população de alta renda.

A Prefeitura dava respostas a essas expansões, por um lado, ampliando as redes de infra-estrutura, construindo três novas hidráulicas. Contraíra um empréstimo de oitenta milhões de cruzeiros com o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários para as obras de saneamento. Por outro lado, fez aprovar a Lei nº 986, em 22 de dezembro de 1952, que dispunha sobre a altura das construções. Em doze artigos, a nova lei mantinha o critério da largura da via como referência à determinação da altura das construções. Volta-se a abordar essa questão em capítulo a seguir estabelecendo-se a relação desse dispositivo com os regramentos urbanísticos anteriores que vieram sendo editados pelas sucessivas administrações da cidade desde o fim do século XIX.

Esse critério era utilizado desde a edição da Lei nº 2, de 13 de março de 1893, o primeiro *Código de Posturas Municipais* da era republicana, aprovado no governo do intendente Alfredo Augusto de Azevedo. Nele lia-se, em seu artigo terceiro, item oito: “*A altura da fachada sobre a rua não poderá ser superior a uma vez e meia a largura da mesma rua*”. Esse mesmo critério era utilizado no *Regulamento Geral de Construções* aprovado pelo Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, em seu Parágrafo 26: “*Nos edifícios com fachadas sobre uma rua, a altura, acima do plano do passeio, do teto da habitação não poderá ser superior a uma vez e meia a largura da rua, e nos edifícios construídos na intersecção de duas vezes tal altura será inferior, quer a uma vez e meia à largura da rua mais larga, quer a três vezes a largura da rua mais estreita*”. O regulamento assinado pelo intendente engenheiro José Montauray de Aguiar Leitão já apontava a necessidade de editar o novo regulamento face ao “*extraordinário aumento do número das edificações na zona urbana da capital*”. Preten-

192. Andrade, Francisco de Paula Dias de. *Subsídios para ao estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*. São Paulo: Tese, escola politécnica da Universidade de São Paulo, 1966, p. 275-277.

dia dotar a administração municipal de instrumento que atendesse “os superiores interesses da higiene e saúde públicas”.

Esse critério da relação da altura das construções com a largura das vias para as quais as mesmas davam frente tinha origem nas teorias higienistas que preconizavam a manutenção da boa aeração e ventilação dos compartimentos. Esse mesmo critério foi mantido como referência para o controle da altura das edificações quando iniciou o processo de verticalização da cidade, especialmente após o processo de abertura das primeiras avenidas e que acompanhou a transformação da área central de Porto Alegre, a partir da década de 1930.

Essa referência encontrava-se nas palavras do arquiteto Joseph Antoine Bouvard, em 1911, quando, evocando o plano de Belo Horizonte, salientava: “*Belo Horizonte (...) é a representação do pensamento urbanístico vigente nesse fim de século entre engenheiros e arquitetos brasileiros. E isso se percebe claramente das conclusões elaboradas pelo congresso (...) comemorativo do 4º centenário do descobrimento do Brasil relatadas pelo engenheiro Frederico A. Liberalli: ...por falta de ar e de luz, as multidões congregadas, como hoje, se estragam e perecem ingloriamente nas vielas tortuosas, escuras, imundas e ruidosas da cidade comercial (...) a construção de muitos prédios reunidos, que é o que constitui a povoação, não pode prescindir do plano prévio que junte... todos os requisitos necessários à reunião coletiva*”. E mais adiante afirmava referindo-se ao sistema de vias: “*Inconveniente a evitar é o da direção das ruas coincidindo com a direção dos ventos reinantes... A ventilação de uma cidade deve-se fazer pela largura das ruas sempre em relação à altura dos prédios. A largura da rua relativa à altura dos prédios laterais é uma função da ventilação, como esta o é da higiene...Pensamos que para o clima do Brasil deve-se aplicar a relação de um para um (1:1), entre a largura da rua e a altura dos prédios, dando-se à rua a largura mínima de 16 metros*”. E acrescentava, referindo-se à necessidade de dotar as cidades de um plano: “*É de imprescindível necessidade a confecção de um plano que indique a direção e colocação metódica das canalizações subterrâneas. A arborização das ruas deve ser a principal característica das cidades brasileiras*”.¹⁹²

Essas notas, referidas por Andrade quando aborda a questão da legislação sanitária no Brasil, salientam a importância da experiência mineira de construção de sua nova capital para o desenvolvimento das conceituações urbanísticas no Brasil. Essa teve na legislação sanitária sua origem, que se

desenvolveu a partir da segunda metade do século XIX, com a incidência dos surtos epidêmicos que atingiram extensamente as cidades brasileiras, obrigando a criação de cuidados sanitários para a população. Data dos últimos anos do século XIX a ação contínua dos engenheiros sanitaristas e das obras de saneamento nas cidades brasileiras. Porto Alegre ingressara nesse movimento no fim do século XIX, impondo uma legislação voltada a encaminhar os graves problemas sanitários que a cidade já apresentava. As citadas regulamentações, de 1893 e 1913, estão incluídas nesses preceitos urbanísticos.

Treze anos depois, em 1926, na administração do intendente Otávio Rocha, novo decreto, de nº 53 e data de 10 de maio, alterava o *Regulamento Geral sobre Construções*. Entre outros dispositivos, em seu artigo terceiro, o novo decreto estabelecia que “*nos edifícios com fachadas no alinhamento da rua, a altura entre o plano do passeio e o teto do último pavimento não poderá ser superior a duas vezes a altura da rua*”. Aplicava-se esse dispositivo para a área central da cidade e acrescentava para os edifícios construídos “*à avenida do Porto, rua dos Andradas e naquelas que forem alargadas ou abertas ao centro da cidade*”, que não teriam menos de três pavimentos. Permaneciam os mesmos dispositivos de associação entre as vias e a altura das edificações, agora ampliada a relação de uma e meia para duas vezes a largura das ruas.

O processo de abertura das primeiras avenidas implementado pela administração de Otávio Rocha acompanhava esse dispositivo, no primeiro grande movimento de saneamento e embelezamento da capital, que teve por base as diretrizes traçadas pelo Plano dos Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre coordenado pelo engenheiro João Moreira Maciel. Impunham-se normas de alturas mínimas para as edificações a serem construídas no alinhamento das novas avenidas, normas essas que foram sendo reeditadas nos novos dispositivos legais ao longo dos períodos seguintes, especialmente no início dos anos de 1940, quando da gestão do prefeito José Loureiro da Silva, como vimos no capítulo anterior.

Os dispositivos incluídos na Lei nº 986, de 1952, mantinham esses mesmos preceitos urbanísticos, ampliando sua aplicação a diferentes situações urbanas. O critério de uma vez e meia a largura da via para determinar o máximo de altura para as edificações era estendido para toda a cidade, permitindo-se para a área central a relação de duas vezes a largura das

193. Definia-se como zona central da cidade “a que é limitada pelo litoral, rua duque de Caxias, rua Professor Annes Dias, avenida Independência até a rua da Conceição, compreendendo nela as partes que excederem das avenidas Borges de Medeiros e Alberto Bins”.

Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 2º, § 2º.

194. Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 2º.

195. “Esse tipo de forma recuada era exigida pelo regulamento de zonificação de Nova York de 1916 e, em certa medida, foi uma característica generalizada do design de arranha-céus até aos anos cinquenta”. Relph, Edward.

A paisagem Urbana Moderna. Rio de Janeiro: Edições 70, 1987, p.44-45. Ver essa mesma referencia em: Prestes Maia, 1930. Citado por Somekh, Nadia, *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Edusp, Studio Nobel, 1997, p. 62.

196. Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 2º, § 3º.

vias.¹⁹³ Mas esse não era o único critério. Permitia-se que a partir dessa altura “os prédios poderiam elevar-se obedecendo a um recuo na proporção de quatro na vertical para um (4/1) sobre a horizontal”.¹⁹⁴ Era a forma encontrada para elevar a altura das edificações mantendo melhores condições de aeração e ventilação dos compartimentos e da própria via.

Esse princípio dos recuos sucessivos tinha sido introduzido nos regulamentos de Nova York, em 1916. Os pisos superiores de um edifício tinham que recuar da linha do lote, de forma que de um determinado ângulo traçado a partir do centro da via, a linha da edificação não deveria ultrapassá-lo até a sua parte superior. Essa idéia de recuar os pisos superiores para permitir que a luz e o ar chegassem à rua já tinha sido incorporada nos regulamentos sobre iluminação e incêndio aprovados em Paris e Londres nos anos de 1890. A ressonância dessas idéias chegava até Porto Alegre e as iam sendo incorporadas aos regramentos legais, determinando a forma das edificações produzidas no período.¹⁹⁵

Permitia-se, ainda assim, que para as avenidas centrais e rua dos Andradas as alturas contadas a partir do alinhamento ultrapassassem os limites fixados em, aproximadamente, três pavimentos: “Na rua dos Andradas é permitida a altura de 30 metros e nas avenidas Salgado Filho e Borges de Medeiros, a altura de 70 metros para os edifícios construídos no alinhamento”.¹⁹⁶

Figura 36: A origem e a lógica do arranha-céu escalonado como eram entendidas em 1921.

1. Renascimento americano; 2. O Método francês; 3. Linha do recuo traçada do centro da rua; 4. A Moderna concepção americana.

A vedação à construção de edificações de um só pavimento para determinadas ruas da área central já constava dos dispositivos jurídicos desde o início do século XX, como disposto no Ato nº 96 de 1913 e no Decreto nº

53 de 1926. Esses mesmos princípios urbanísticos foram evocados em 1952, através da Lei nº 986, para justificar o incentivo à densificação da área central através da reserva de espaço para a construção dos “*arranha-céus*” que agora podiam atingir bem mais que setenta metros. Impunham-se alturas mínimas para edifícios construídos no alinhamento – dois pavimentos nas avenidas radiais, João Pessoa, Osvaldo Aranha, Alberto Bins, Getulio Vargas e Independência; três pavimentos para as vias centrais como avenidas Mauá, Julio de Castilhos, Otávio Rocha e rua dos Andradas, no trecho compreendido entre o litoral e a rua Gal. João Manoel.

197. Lei 986 de 22 de dezembro de 1952: Art. 2º: na zona central da cidade a altura dos edifícios no alinhamento, não será superior a duas vezes a largura da rua; a partir desta altura, os prédios poderão elevar-se obedecendo um recuo na proporção de quatro na vertical para um (4/1) sobre a horizontal.

Figura 37: Edifício Santa Cruz: vista da praça da Alfândega, 2001.

O critério dos recuos progressivos facultou a elevação das construções acima das alturas máximas permitidas pelo critério referido a largura da via.¹⁹⁷ Sob a égide dessa lei, em toda a década de 1950, a cidade viu serem construídos os seus edifícios mais altos. Na rua dos Andradas foi aprovado, em 1956, o projeto do edifício Santa Cruz, até hoje o mais alto da capital, construído em estrutura metálica sob a responsabilidade do engenheiro Ernesto Woebcke, ocupando a extensão do quarteirão, com frente também para a rua Sete de

198. Na década de 1950 a área central ainda era local disputado para residência da elite. Os apartamentos residenciais do edifício Santa Cruz dispõem de mais de duzentos metros quadrados de área.

199. Arquiteto Moacir Moojem Marques, depoimento oral, setembro de 2001.

200. Lei nº 1167 de 4 de dezembro de 1953, art. 1º e art. 2º.

201. A produção desse tipo de edificação não está dimensionada por nenhum estudo específico, mas pode ser constatado o grande número de empreendimentos realizados a partir da década de 1950, que acompanhou a edição desse dispositivo legal.

Setembro. O projeto foi aprovado considerando-se a possibilidade, facultada pela lei, de escalonamentos progressivos após atingir a altura correspondente a duas vezes a largura da rua. Seus 32 pavimentos continham 24 plantas comerciais e sete plantas residenciais.¹⁹⁸ O edifício, projetado com mínimos recuos laterais, apresenta insuficientes áreas de ventilação internas nos pavimentos inferiores. Foi, entre outros, um dos exemplos citados pelos urbanistas participantes da elaboração do Plano Diretor de 1959, que motivou a revisão desses parâmetros e levaram a adoção de dispositivos de maior restrição e controle da ocupação e das densidades, introduzidos pela lei nº 2.046, aprovada em 1959, conforme será visto a seguir.¹⁹⁹

Figura 38: Bairro Rio Branco: edifícios habitacionais de três pavimentos, início da década de 1950.

No ano seguinte foi aprovada uma nova lei, de nº 1.167, que dispunha sobre a limitação à altura de três pavimentos nos prédios construídos para além de um perímetro que incluía a periferia expandida do centro urbano, atingindo a área limitada aproximadamente pela hoje denominada *Segunda Perimetral*. Excetuava-se dessa restrição ainda as avenidas radiais até determinado perímetro que se estendia até a avenida Carlos Gomes e Salvador França, vias essas que hoje fazem parte da chamada *Terceira Perimetral*.²⁰⁰ Para essa periferia reservava-se a construção de edifícios de até três pavimentos, onde não havia a obrigatoriedade de instalação de elevadores, exigência essa determinada para os edifícios de quatro ou mais pavimentos incluído o rés-do-chão. Abria-se um mercado para a construção de pequenos edifícios habitacionais nos bairros, na intenção de suprir o sempre carente mercado habitacional da capital.²⁰¹

Esse novo conjunto de leis veio complementar os dispositivos disponíveis à implementação das diretrizes urbanísticas que tinham origem nos planos e projetos elaborados na década de 1940. Como visto acima, o poder executivo passara, durante aproximadamente treze anos, a impor determinados dispositivos, aprovando ou não projetos, restringindo a ocupação de determinadas áreas, sem que contasse para isso com o apoio da lei. Essa prática suscitava, cada vez mais, a reação por parte dos investidores imobiliários e dos proprietários, reação essa agora transmitida pela voz da oposição que se manifestava através da imprensa local e principalmente, através da manifestação dos vereadores na recém-instalada Câmara Municipal. Dessa experiência tinha participado o próprio prefeito enquanto, atuando como vereador, teve de defender o executivo, dado sua posição de político da situação pertencente ao mesmo partido no poder, o PSD.

A legislação agora aprovada, regulamentando o processo de verticalização da cidade, completava um ciclo de dez anos de edição de dispositivos legais que, atacando problemas específicos, formavam um conjunto de dispositivos atualizados para o ordenamento do crescimento urbano. O Decreto nº 313 que “*estabelecia o recuo das construções em algumas ruas da capital*”, aprovado em 1944, a Lei nº 986, que “*dispunha sobre a altura das construções*”, aprovada em 1952, e a Lei nº 1.233, que “*dispunha sobre os arruamentos*”, aprovada em 1954, formaram o principal conjunto de dispositivos legais do período que vieram apoiar as práticas adotadas pelo executivo municipal na condução do processo de densificação e expansão da cidade.

Três meses antes de deixar o cargo de prefeito, Ildo Meneghetti apresentou mais um relatório à Câmara de Vereadores registrando, outra vez, o andamento dos serviços da prefeitura. Informava-se que o número de construções licenciadas, no ano de 1953, tinha sido de 4.055 novos prédios, predominando ainda as construções em madeira, com 62%, representando um crescimento desse número de construção em relação ao ano anterior. Em cumprimento ao que dispunha o Código de Posturas Municipais, foram examinados, nesse ano de 1953, todos os elevadores dos edifícios da cidade, sendo 344 o número de aparelhos fiscalizados e 181 o total de prédios com elevadores.

Comparando-se esses dados com o número de novos prédios com mais de quatro pavimentos com construções licenciadas nesse ano de 1953, verifica-se que acrescentava-se aproximadamente mais setenta edifícios

202. A empresa vencedora da concorrência foi a ESCAU – Escritório de Serviços de Construção, Arquitetura e Urbanismo LTDA. (Meneghetti, I. Relatório apresentado à Câmara de Vereadores, em 5 de abril de 1954.)

com elevadores na cidade, o que representaria um acréscimo de aproximadamente 38%. Se em 1944 o número total de construções era de 471 novos prédios, dez anos depois esse número tinha sido multiplicado em mais de dez vezes. Esses dados confirmam a afirmativa do grande surto de construção dos anos de 1950.

A contratação da abertura da avenida Beira-Rio, continuidade da avenida Borges de Medeiros em direção sul, marcaria o fim da gestão do prefeito.²⁰² Essa via fazia parte integrante da urbanização do novo bairro traçado sobre o grande aterro da margem sul do Guaíba, tinha sido objeto de vários estudos que fizeram parte do Plano Gladosch e constou do Plano de Urbanização assinado por Loureiro da Silva e por Edvaldo Paiva.

O prefeito Ildo Meneghetti concluiu seu mandato mantendo sua popularidade, confirmada pela sua sucessiva eleição para o governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1954. Entre suas prioridades de governo municipal constaram ainda ações voltadas à ampliação dos serviços de abastecimento de água e do transporte coletivo. Foi durante o seu mandato que o serviço de transporte coletivo controlado pelo grupo americano *Electric Bond and Share* deu lugar à companhia Carris Porto-Alegrense, empresa pública municipal. Com o apoio da Câmara de Vereadores, a iniciativa melhorou a qualidade do serviço, possibilitou o aumento do número de linhas e interrompeu as constantes greves dos funcionários do setor, insatisfeitos com a remuneração.

4. A ORGANIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1955

Após o afastamento de Ildo Meneghetti do cargo, mais quatro prefeitos assumiram a Prefeitura Porto Alegre em dois anos, até a subida ao poder, em 1956, do novo prefeito eleito Leonel de Moura Brizola, do Partido Trabalhista Brasileiro. O vice-prefeito Manoel Sarmanho Vargas, eleito na chapa de Ildo Meneghetti, não assumiu o poder quando da desincompatibilização do titular. Ocuparam o cargo no ano de 1954, sucessivamente, o presidente Lindolfo Boehl e o vice-presidente Manoel Osório da Rosa, da Câmara de Vereadores.

O tumultuado ano de 1954,²⁰³ que assistiu à morte de Getúlio Vargas e à ascensão do vice Café Filho, terminara vendo ser eleito para o governo do estado do Rio Grande do Sul Ildo Meneghetti, que iria governar o estado até 1959.²⁰⁴ A administração da cidade atravessou esse período dando continuidade aos trabalhos de rotina. A Diretoria Geral de Obras e Viação e, especificamente, a Sub-Diretoria de Urbanismo encaminharam a promulgação de duas novas leis referentes à continuidade da implantação do recuo progressivo e da altura das construções respectivamente através das Leis nº 778, de 2 de outubro de 1954, e nº 1.371, de 30 de dezembro de 1954, que vinham assinadas pelo prefeito em exercício Manoel Osório da Rosa. Incluía-se pela nova lei trechos de ruas centrais e do bairro Cidade Baixa, mas também de bairros mais distantes, como os bairros Glória e Teresópolis, nas vias que integravam o terceiro anel viário de ligação entre bairros e de ligação do sistema de vias radiais, a chamada *Terceira Perimetral*, hoje em implantação, como acima citada.

As alturas das construções eram, agora, limitadas em logradouros especiais como a praça Marechal Deodoro, o coração cívico da cidade, e o Largo João Amorim de Albuquerque. Para esses a altura dos prédios era limitada em quarenta metros. Princípios de estética urbana tinham inspirado essas medidas, já que os dois logradouros continham os edifícios mais simbólicos do

203. Em agosto de 1954 quando pela manhã foi divulgada a notícia da morte de Getúlio Vargas, os trabalhistas, revoltados, saíram às ruas da capital quebrando e incendiando redutos adversários, protagonizando a maior revolta popular que a cidade tinha já assistido, investindo contra jornais, rádios e partidos que criticavam a política getulista.

204. Ao longo do período da chamada democracia populista, o Rio Grande do Sul apresentou uma alternância partidária no que diz respeito aos governadores o estado, ora ascendendo o PDS, ora o PTB. Ao governo de Walter Jobim (PDS, 1947-1951), seguiram-se os de Ernesto Dornelles (PTB, 1951-1955), Ildo Meneghetti (PDS, 1955-1959), Leonel de Moura Brizola (PTB, 1959-1963) e novamente Meneghetti (1963-1964). Realizada a Revolução de 1964, Meneghetti foi confirmado no governo estadual, onde permaneceu até 1967. (Pesavento, S. J. 1994. *op. cit.*, p.129.)

Figura 39: Praça Marechal Deodoro, monumento a Júlio de Castilhos. Ao fundo, Palácio do Governo do Estado, 1940.

205. Lei nº 2.043 de 30 de dezembro de 1959, art. 50, § 2º.

poder da cidade, o Palácio do Governo, a Catedral Metropolitana, o Palácio da Justiça, e da cultura, o Theatro São Pedro e a Biblioteca Pública. A limitação da altura dos novos edifícios nesse entorno deveria servir de pano de fundo ao cenário da praça, deixando em destaque os edifícios excepcionais.

Desde o Plano Gladosch que estudos tinham sido realizados visando a ordenação de espaços específicos da cidade, entre esses aqueles que envolviam o centro cívico e que constava espaço privado envolvendo princípios de simetria e enquadramento das edificações excepcionais.

Figura 40: Estudo para o Centro Administrativo Estadual de Porto Alegre – praça Marechal Deodoro e seu entorno, 1940.

O resultado desses estudos se refletiu posteriormente na adoção de um padrão único de alturas para as edificações no entorno da praça Marechal Deodoro, que, posteriormente, foi incorporado aos dispositivos da Lei nº 2.046 que aprovaria o Plano Diretor em 30 de dezembro de 1959, fixando uma altura padrão de quarenta metros.²⁰⁵ Esses padrões homogêneos com fins estéticos foram sendo estudados e incorporados aos dispositivos legais para outras áreas especiais, como a chamada *Primeira Perimetral* e o bairro Praia de Belas, como visto a seguir. Assim, enquanto no campo político se sucediam os prefeitos, a equipe técnica mantinha a continuidade dos trabalhos, dando andamento a aprovação de leis parciais, enfocando problemas específicos.

O ano de 1955 corresponde a um marco de referência ao planejamento urbano de Porto Alegre. Dois fatos se sucederam para marcar essa nova fase. O primeiro, diz respeito à volta de Edvaldo Pereira Paiva ao comando do planejamento da cidade. O segundo, refere-se à aprovação da reforma administrativa aprovada pela Lei nº 1.413, que reorganizou os serviços da Prefeitura, institucionalizou o Conselho do Plano Diretor e reorganizou o Departamento de Obras, criando entre outras a Divisão de Urbanismo. E foi com

Manoel Sarmanho Vargas que governou a cidade de 31 de janeiro a 3 de outubro de 1955, que esses fatos se concretizaram.²⁰⁶

A reforma administrativa implementada pelo governo de Manoel Vargas estivera em gestação, desde os anos de 1940, influenciada pelo contexto de modernização do serviço público brasileiro empreendido pelo governo de Getúlio Vargas, sob inspiração das teorias administrativas americanas, como visto anteriormente. Essa influência permaneceu viva pelos anos seguintes. Em 1950, os Estados Unidos e o Brasil assinaram um acordo bilateral sobre um programa de Quatro Pontos. O programa oferecia assistência técnica nas áreas da administração de pessoal, finanças, economia pública e organização e métodos. Foi iniciado, efetivamente, em 1952, com a chegada de dois especialistas em administração pública sob os auspícios do *Institute of Inter-American Affairs*. Participaram do treinamento 646 brasileiros, em dezesseis diferentes campos da administração pública, durante os próximos três anos. Nos projetos desenvolvidos estava o programa para a modernização de procedimentos e treinamento de funcionários municipais da prefeitura de São Paulo.²⁰⁷

Esse esforço de modernização do sistema público brasileiro chegava até Porto Alegre através da gestão estadual e da municipal. No bojo dessa questão propunha-se também a reorganização de um órgão com atribuições específicas no trato das questões da cidade. Um órgão com esse perfil vinha sendo organizado desde 1943, quando no governo de Antônio Brochado da Rocha promulgava-se o Decreto nº 310, transformando a Seção de Expediente Urbano em Departamento Municipal de Urbanismo. Essa nova denominação traduzia os novos encargos do departamento. Enquanto a Seção de Expediente Urbano estava encarregada dos trabalhos de levantamento e conhecimento da realidade, agora era necessário colocar em práti-

206. Manoel Sarmanho Vargas, filho do presidente Getúlio Vargas, esteve sempre em sintonia com as políticas empreendidas pelo governo federal e alinhado com as diretrizes do Partido Trabalhista Brasileiro, PTB.
207. Graham, L. S., 1968, *op. cit.*, p. 165-166.

Figura 41: Praça Marechal Deodoro e largo João Amorim de Albuquerque, 2003.

208. Decreto nº 310, de 31 de dezembro de 1943, artigo 3º, inciso d.

209. Reforçando sua argumentação, expunha a tese defendida junto ao Instituto de Urbanismo de Montevideú, perante a banca formada pelos arquitetos Maurício Cravotto, Juan Scasso e L.

Artuccio, sob o título: *Alcance da Ação do Técnico Urbanista no Exercício de sua Função Municipal*, em 4 de dezembro de 1941.

210. *Correio do Povo*, 6 de maio de 1950, p. 9 e 11.

ca a elaboração de novas diretrizes para “*projetar os detalhes do Plano Diretor e estabelecer e dirigir as etapas de sua execução*”.²⁰⁸

Dois anos após, em dezembro de 1945, novo decreto foi editado, sob o nº 283, assinado pelo prefeito em exercício Ivo Wolff, criando a Subdiretoria de Urbanismo e ampliando as funções do Departamento de Urbanismo, introduzindo em sua estrutura quatro Diretorias: de Cadastro, Arquitetura, Planejamento, Expediente e Propaganda. Nos objetivos de modernização da administração pública, incluía-se a melhoria da gestão urbana, tendo em vista a elaboração do Plano Diretor, questão que vinha sendo discutida nos meios técnicos desde o fim da década de 1930.

Pode-se encontrar o trato dessa questão nos escritos do mais importante especialista em urbanismo vinculado aos quadros da administração municipal, Edvaldo Pereira Paiva. Em dezembro de 1943, na undécima sessão do Conselho do Plano Diretor, Paiva discorria sobre a importância de criação de um órgão específico estruturado com vistas a levar adiante a tarefa de detalhamento do Plano Diretor, expondo as “*etapas a serem seguidas na elaboração de um Plano Regulador*”. Assinalava seis itens: “1. Criação de uma consciência urbanística nos encarregados de administração pública. É necessário convencer a administração pública da necessidade de estudar os problemas urbanos em conjunto para poder estabelecer soluções racionais; 2. Contato com o público por intermédio de conferências, exposições, artigos em revistas e jornais. 3. Organização de um pré-plano, um esboço, um croquis; 4. Organização do expediente urbano, dados atuais e do passado; 5. Organização de um departamento especializado – Departamento de Urbanismo; 6. Organização do projeto definitivo.”²⁰⁹

Nas recomendações encontradas no relatório final da *Comissão Revisora do Plano Diretor*, apresentado à administração municipal e publicado, em maio de 1950, pode-se verificar novamente a ênfase à necessidade de ampliar-se às atribuições do órgão responsável pela elaboração do Plano Diretor, quando afirmava-se ser necessário “*a organização de um Plano Diretor atualizado tendo por base o estudo dos fatos sociais que só podem ser vistos através de uma estatística bem organizada. Este trabalho requer tempo, grupos técnicos especializados, local e material adequado. E sobretudo autonomia de organização interna e de pesquisa a fim de se chegar a conclusões científicas e verdadeiras*”.²¹⁰ Dava-se ênfase não só à criação de um órgão com esse perfil, mas, especialmente à manutenção de sua independência quanto às decisões a serem tomadas sobre o futuro da cidade.

Mas já se encontrava no Decreto-Lei nº 283 a tradução estrutural dessa metodologia. Eram competências da Subdiretoria, entre outras, confeccionar e centralizar todos os estudos, projetos e trabalhos referentes ao Plano Diretor, orientar a sua execução, o estudo e elaboração das leis e regulamentos necessários. Estava prevista, ainda, a divulgação de resultados através de exposições permanentes dos quadros do expediente urbano, gráficos, painéis, maquetes e estudos de detalhes do plano. Seguiam-se as recomendações dos especialistas quanto ao permanente contato com o público. O decreto ainda estabelecia a necessidade de permanente atualização teórica, prevendo a organização de uma biblioteca especializada em obras de urbanismo e de um arquivo de dados recolhidos sobre a urbanização de cidades brasileiras e estrangeiras.²¹¹

211. Decreto-Lei nº 283, de 26 de dezembro de 1945.

Essa estrutura revelava a adequação do novo órgão à metodologia preconizada pelos especialistas, especialmente pelo engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, ainda que na data da edição do referido decreto Paiva não estivesse mais no comando da elaboração do Plano Diretor e do urbanismo de Porto Alegre. A preocupação com a divulgação de resultados estivera presente desde a elaboração do expediente urbano, em março de 1942, e dos planos elaborados pelo urbanista Arnaldo Gladosch.

Figura 42: Exposição: Expediente urbano de Porto Alegre, 1942.

A reforma administrativa de 1955, englobando toda a estrutura administrativa da Prefeitura, transformou as antigas diretorias em departamentos. Eram criados cinco departamentos: Administração, Fazenda, Obras, Água e Esgotos e Assistência e Instrução. E três conselhos: Conselho Municipal de Serviço Público, Conselho do Plano Diretor, Conselho Municipal de Contribuintes. Eram mantidos a Divisão de Fiscalização e o Departamento Municipal da Casa Popular, vinculados diretamente ao prefeito.

A Diretoria Geral de Obras e Viação passava a ser denominada de Departamento de Obras, mantendo suas atribuições. Subdividia-se em três divisões e dois serviços: Divisão de Urbanismo, Divisão de Viação, Divisão de Edificações, Serviços de Praças e Jardins e Serviço de Limpeza Pública. Mantinham-se as competências da Subdiretoria Geral de Urbanismo, e a nova Divisão de Urbanismo era organizada em três seções: Planejamento Urbanístico, Cadastro, Estudos Financeiros e Pesquisa.

À seção de Planejamento Urbanístico estava afeto todo o trabalho de elaboração do Plano Diretor, sendo especificado no corpo da lei o seu conteúdo: *“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 CPD, bem como gráficos, painéis, maquetes e estudos de detalhes do Plano Diretor”*. Pela primeira vez incluía-se como parte integrante do plano o *zoneamento*, como se verá a seguir. Estava afeto à seção ainda o exame de projetos de parcelamento do solo público ou privado.

A referência ao Conselho do Plano Diretor reestruturado pela nova lei, era constante nos seus dispositivos. Indicava-se a necessidade de consulta prévia ao Conselho sobre decisões de planejamento e a submissão às diretrizes dele emanadas. A esse estava afeto a promoção da elaboração do Plano Diretor da cidade, *“tomando-se por base, no que respeita ao traçado e zoneamento urbanos, as disposições legais e projetos já existentes”*. E mais, *“promover os estudos necessários ao Plano Diretor ou a ele complementares”*. O Conselho passava, assim, a ser o órgão efetivo de planejamento, sendo a Divisão de Urbanismo o seu órgão executivo. Ao Conselho cabia a promoção de estudos necessários ao Plano Diretor ou a ele complementares, aprovar ou rejeitar tais planos e encaminhar projetos de lei à aprovação do prefeito.

A lei determinava a composição do Conselho: composto de onze membros, sendo seis funcionários municipais e cinco representantes de entidades

públicas e classistas que, “*pelas técnicas que tratem ou pelas classes que congreguem, constituem elementos ponderáveis da opinião citadina*”.²¹² A predominância do corpo técnico da Prefeitura na composição do Conselho revelava a ênfase nas decisões técnicas sobre os interesses políticos ou de grupos privados. Três funcionários do primeiro escalão teriam acento permanente no Conselho: os dirigentes do Departamento de Obras, do Departamento de Água e Esgotos e do Departamento da Fazenda. O cargo de Secretário Executivo estava assegurado ao dirigente da Divisão de Urbanismo.

Para esse duplo papel foi nomeado pelo prefeito Manoel Sarmanho Vargas o engenheiro Edvaldo Pereira Paiva. O restabelecimento da liderança de Paiva à frente do planejamento de Porto Alegre evidenciava-se por essa dupla nomeação.²¹³ A partir desse momento, o reconhecimento do trabalho de Paiva foi cada vez mais ampliado. Na academia comandava as disciplinas de planejamento urbano do Curso de Urbanismo ligado ao Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes. E foi nesse meio acadêmico que Paiva foi buscar seus novos colaboradores. Rodolpho Matte substituiu Paiva na chefia da Divisão de Urbanismo, quando esse último foi convidado pelo então governador do Estado, Leonel de Moura Brizola, em 1958, para organizar um Gabinete de Planejamento – GAPLAN, vinculado diretamente ao governador, tendo Paiva permanecido nesse posto até 1962. Em 1964, o urbanista foi novamente chamado a ocupar o cargo de diretor da Divisão de Urbanismo pelo então prefeito Sereno Chaise. Nesse mesmo ano, tanto o prefeito como Paiva foram atingidos pelo expurgo provocado pelo regime militar. A partir desse momento Paiva não mais ocupou cargos públicos no Brasil. Afastado também da Universidade, transferiu-se para o Uruguai, vinculando-se ao Instituto de Urbanismo, chefiado na ocasião pelo seu amigo Gómez Gavazzo.²¹⁴

A reforma administrativa implementada em 1955 criou as bases necessárias à estruturação do planejamento da capital. A partir desse momento e pelos anos seguintes essa estrutura permaneceu sustentando toda as ações de planejamento da cidade. A predominância das decisões técnicas sobre as políticas resultou na elaboração de novas leis baseadas nos estudos urbanísticos, de onde emergiu, pela primeira vez, novo instrumental condutor do desenvolvimento da cidade, como se verá a seguir. O zoneamento passou a ser sinônimo do Plano e novos instrumentos de controle da altura das edificações foram introduzidos baseados agora não mais no antigo critério

212. Lei nº 1.413, de 11 de junho de 1955, artigos 19 e 20.

213. Os governos trabalhistas de Manoel Vargas e de Leonel Brizola, mantendo proximidade com os grupos de esquerda, identificaram-se com Paiva e deram início ao período de estruturação de uma nova fase de planejamento de Porto Alegre, que iria ser mantido até os dias de hoje.

214. O expurgo de 1964 atingiu dezessete professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sendo seis da Faculdade de Arquitetura: os professores Demétrio Ribeiro, Enilda Ribeiro, Ênio Ripoll, Edgar Graeff, Nelson Souza e o próprio Edvaldo Pereira Paiva. Paiva não mais retornou ao Brasil, vindo a falecer em Montevidéu, em 1981.

da largura da rua, mas, sim, nos índices de aproveitamento e taxas de ocupação, permanecendo como parte integrante da legislação que rege o planejamento da cidade até hoje.

Em dezembro de 1955, nova lei foi editada extinguindo as diretorias e constituindo-as em secretarias. A Diretoria de Obras passou a ser denominada Secretaria Municipal de Obras e Viação, pela Lei nº 1.516, de 02 de dezembro de 1955. As competências da Diretoria eram transferidas à Secretaria: “*Executar ou fiscalizar a execução das obras públicas municipais, assim como a sua conservação, opinar sobre projetos de urbanização de áreas pertencentes a particulares, fiscalizar a execução de arruamentos, examinar e aprovar os projetos de construção particulares e inspecionar sua execução*”. Essa estrutura somente foi modificada, em 1975, quando as atividades relacionadas com o Plano Diretor, planta topográfica e cadastral e a realização de estudos e planejamento complementares ao Plano foram transferidas à Secretaria do Planejamento Municipal. Criava-se a separação entre as funções de planejamento e as funções de implementação do Plano, que continuava afeto à Secretaria Municipal de Obras e Viação. Essa nova estrutura encontra-se em vigor até os dias de hoje. A Secretaria de Planejamento ficou responsável pela reavaliação dos Planos Diretores, fazendo aprovar a Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, que instituiu o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU e, vinte anos depois, a Lei Complementar nº 434, de 1999, aprovando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, ora em vigor.

5. CONSTRUINDO AS LEIS ABRANGENTES – DEPOIS DE 1955

Os anos que se seguiram viram consolidar-se a construção do planejamento como meta governamental. Essa tendência não ocorreu de forma pacífica, mas esteve afeta a conflitos emanados da participação de vários segmentos sociais na articulação de suas proposições. Os interesses privados se manifestavam em vários cenários e especialmente continuavam se manifestando no âmbito do poder legislativo. Ao término do ano de 1955, ainda ouviam-se os reclamos dos vereadores da oposição contra as *arbitrariedades*

procedidas pelo executivo municipal em nome da implementação do Plano Diretor.

Reconhecido como “*arrojada iniciativa*” daquele que teria sido um grande prefeito, José Loureiro da Silva, nele se impunham as diretrizes emanadas do traçado do Plano Gladosch, orientando a ocupação do solo urbano, servindo de apoio à tomada de decisões quanto à reserva de áreas para equipamentos urbanos, implantação do sistema viário, ocupação de novas áreas. As leis aprovadas para suprir essas lacunas, como a o Decreto nº 313, que estabelecia o recuo das construções, ou a Lei nº 986, que dispunha sobre a altura das construções, eram ainda insuficientes para apoiar todo o processo de implementação do Plano Diretor. A administração impunha suas diretrizes de forma arbitrária, conforme testemunhara o engenheiro Alcindo Guanabara Porto Alegre.²¹⁵ O engenheiro, que nunca se filiara a nenhum partido, continuava merecendo a confiança dos dirigentes municipais desde a gestão de Loureiro da Silva, decidindo sobre as questões de implementação do plano, mesmo na ausência de suporte legal, o que era veementemente questionado pelos vereadores da oposição, porta-vozes daqueles que se sentiam atingidos em seus interesses, especialmente proprietários e agentes imobiliários.

Com a posse de Leonel de Moura Brizola na chefia do executivo municipal, o engenheiro Porto Alegre foi nomeado Secretário de Obras e Viação. A necessária reformulação das diretrizes do Plano Diretor e a ampliação do suporte legal para apoiar as decisões de planejamento levaram o executivo a investir na elaboração de um novo plano sob a orientação de Paiva. Ainda que reconhecida sua importância, esse não obteve todo o apoio necessário para levar adiante sua tarefa. As primeiras reuniões do Conselho do Plano Diretor revelavam uma resistência por parte de alguns de seus membros quanto ao debate das idéias divulgadas, especialmente por Paiva e seus assessores diretos. Uma das questões mais polêmicas referia-se ao questionamento da Lei nº 986, que regulamentava a altura das construções, considerada pelos urbanistas inadequada para o controle efetivo das densidades. Esse posicionamento se contrapunha aos interesses dos investidores imobiliários, que se beneficiavam da flexibilidade permitida pela referida lei.

O engenheiro Mário Maestri era o principal articulador de oposição às novas idéias defendidas pelos urbanistas e expressas no âmbito do Conselho do Plano Diretor. Esse debate estendeu-se de 29 de maio de 1956, até a apro-

215. A esse respeito assim se manifestava o vereador Moraes Vellinho, em junho de 1955: “*Há mais de uma dezena de anos vem se arrastando na administração municipal um projeto de lei que já se tornou famoso — o Plano Diretor. Famoso pela arrojada iniciativa que lhe deu aquele grande prefeito que foi Loureiro da Silva, famoso por muito que tem castigado, prejudicando a muitos de nossos munícipes. Se por um lado vimos surgir como por encanto a Farrapos, por outra parte assistimos contritados ao embargo que a administração pública vem causando a um grande número de proprietários com esse espantalho que se tornou o Plano Diretor. Não se reforma uma moradia porque está incluída no Plano Diretor; não se edifica uma casa porque está incluída no Plano Diretor, não se deixa construir um arranha-céu porque ele pode estar incluído no Plano Diretor e este famigerado Plano Diretor não existe legalmente. Daí porque hoje tem uma feição e amanhã outra. Salvo pequenos aspectos, não existe legalmente o Plano Diretor tudo o que se vem fazendo, portanto, é arbitrário para não dizer abusivo, e nossa população vem aceitando pacificamente tal estado de coisas*”. (Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 1955 volume II, p. 66-67.)

216. “Os serviços foram grandemente aumentados face ao enorme crescimento da cidade como também à inexistência de um código de obras, o que dificultou e torna exaustiva a tarefa dos técnicos que examinam os projetos. O crescimento da cidade foi de tal ordem que a área licenciada em alvenaria cresceu cerca de 8 vezes entre o ano de 1940 e 1956 e a de madeira três vezes. Não só a zona da cidade que foi acrescida por cerca de cem loteamentos, também a zona urbana foi enormemente densificada na sua área construída. Processos tramitados – 21.277; área construída – alvenaria, 529.800 m²; madeira, 110.533 m²; mista, 6.900; aumentos 80.343. Resumo das áreas licenciadas 1.171.604 m²; madeira 92.381 m²; demolidas 21.011 m². *Relatório do prefeito Leonel de Moura Brizola apresentado à Câmara Municipal de Vereadores. 1956, s/p. (Datilografado, documento interno não-publicado.)*

217. O arquiteto Moacyr Moojem Marques permaneceu como funcionário da Prefeitura de Porto Alegre até 1987. Exerceu vários cargos de chefia, tendo sido responsável pela coordenação geral do Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979. Foi professor das disciplinas de Urbanismo no curso de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Roberto Veronese, também professor de Urbanismo da mesma faculdade, foi o responsável pela elaboração da lei do Plano Diretor de 1959.

vação do novo Plano Diretor, em dezembro de 1959. Os dirigentes políticos tinham, por um lado, de apoiar a elaboração de um novo plano, cuja conclusão não poderia mais ser adiada, frente às constantes reclamações manifestadas, principalmente através das vozes dos vereadores. Por outro lado, as novas propostas discutidas pelos urbanistas traziam inquietações sobre a possibilidade de elaboração de diretrizes que contrariassem os interesses privados.

Dos relatórios do prefeito Leonel de Moura Brizola encaminhados à Câmara de Vereadores, pode-se deduzir o acelerado crescimento da cidade e a falta de regulamentação que apoiasse a ação do poder público.²¹⁶ O prefeito expunha as realizações de cada Secretaria, enfatizando o plano de emergência para a ampliação do sistema viário e pavimentação das vias e a preparação do Plano Diretor e da “*lei de urbanização e zoneamento da zona central, estudo da regularização das alturas das construções*”. Mas a equipe técnica parecia não receber a atenção necessária. O pequeno grupo responsável pela extensa tarefa de elaboração do novo plano não correspondia ao volume de trabalhos a serem realizados. Em 1957, Paiva conseguiu que a Prefeitura contratasse mais dois colaboradores, os arquitetos Moacyr Moojem Marques e Roberto Veronese,²¹⁷ que vieram a se agregar à equipe onde já atuavam os arquitetos Carlos Maximiliano Fayet e Francisco Riopardense de Macedo. Pela primeira vez, e sob a influência de Paiva, iniciou-se um período de predominância dos arquitetos na formação das equipes de especialistas responsáveis pelo planejamento da cidade pelos próximos anos.

O programa de obras, afeto também à Secretaria, contemplava importantes obras de remodelação e ampliação do sistema viário, como o projeto da *avenida Perimetral*. Citava, ainda, o relatório ainda, o prolongamento da avenida Borges de Medeiros em direção ao sul, atravessando o novo bairro Praia de Belas e a recuperação do bairro Menino Deus. Estavam em estudo mais dois grandes projetos: o chamado *Túnel da Conceição*, obra que faria parte do sistema viário da *avenida Perimetral*, e os estudos para a variante da chegada da ponte sobre o rio Guaíba.

As grandes obras detinham a maior parte dos recursos financeiros do município, restando pouco para as demais tarefas afetas à Secretaria de Obras, o que pode explicar as dificuldades encontradas pelos urbanistas para levar avante a elaboração do Plano Diretor. Evidência disso era o pouco apoio institucional dado ao Conselho do Plano Diretor, cujas reuniões eram registradas em atas elaboradas pelo próprio secretário executivo. A estratégia para o cum-

primento da tarefa adotada pela equipe de Paiva foi a divisão da cidade em áreas correspondentes aos bairros, na medida da disponibilidade de dados cadastrais e de informações complementares. Em 1956, havia sido anunciada a elaboração da lei de urbanização e zoneamento da zona central e dos bairros Menino Deus e Azenha e o correspondente estudo da regulamentação das alturas das edificações.

Essa metodologia iria afetar a elaboração final do plano aprovado em 1959. Como poderá ser visto a seguir, suas diretrizes abrangiam os bairros contidos pelo perímetro definido pela via de contorno denominada *Terceira Perimetral*. A área ocupada além desse perímetro foi sendo incorporada ao plano através das chamadas *Extensões do Plano*, elaboradas ao longo da década de 1960. Foi somente a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado em 1979, que a cidade viu incorporada a totalidade da área urbana do município às suas diretrizes.

O Plano Diretor aprovado em 1959 foi sendo assim elaborado sob a égide das idéias sobre o urbanismo e a cidade desenvolvidas desde a década de 1930, tendo como principal protagonista o engenheiro e urbanista Edvaldo Pereira Paiva. O elevado número de textos teóricos deixados por Paiva e registrados em revistas especializadas, em relatórios oficiais, ou em suas falas junto ao Conselho do Plano Diretor revelam a importância dessa contribuição e a extensão dos debates desenvolvidos.²¹⁸

Examina-se, a seguir, alguns dos conceitos debatidos que, pouco a pouco, foram sendo incorporados aos planos e projetos elaborados e que se refletiram no conteúdo dos instrumentos legais urbanísticos a partir da segunda metade da década de 1950.

O ZONEAMENTO:

Um dos principais temas desenvolvidos no âmbito do Conselho do Plano Diretor a partir de 1956 foi o zoneamento, entendido como parte integrante do plano e elemento principal de organização do espaço urbano. Desde o fim da década de 1930, encontrava-se esse conceito sendo discutido por Paiva e Faria. A idéia do zoneamento como instrumento técnico foi sendo desenvolvida no decorrer da década de 1940 e nos primeiros anos da década de 1950, sendo amplamente considerado como indispensável instru-

218. Nas atas das primeiras reuniões do Conselho do Plano Diretor, iniciadas em 1955, Paiva propõe um debate sobre o planejamento de Porto Alegre, discorrendo sobre os planos anteriores e sobre os estudos desenvolvidos pela Comissão Revisora. (Atas do Conselho do Plano Diretor, de dezembro de 1955 a fevereiro de 1956.)

219. Alfred Hubert Donat Agache, em seu plano para a cidade do Rio de Janeiro, datado de 1930 – *Cidade do Rio de Janeiro. Extensão, Remodelação e Embelezamento* –, já empregava o princípio do zoneamento como instrumento de planejamento. E preconizava: “...Para corresponder às funções dominantes da cidade, a remodelação do Rio comporta exigências complexas...” Entre elas, cita: “...Assegurar a existência de certos elementos funcionais e reparti-los da melhor forma possível (zoning)”. Esse plano e seus princípios foram fonte inspiradora e instrumento de aprendizagem para os estudos desenvolvidos na Porto Alegre da década de 1930, quando atuavam na Prefeitura os engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva. Ver também em: Rovatti, J. F. 2001, *op. cit.*, p.145 -146.

220. Faria, L. A. U. E. Paiva, E. P. 1938, *op. cit.*, p. 90.

221. Paiva, E. P. *Algumas sugestões para o estudo do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Revista de Engenharia, dezembro de 1947, p. 78-85.

222. Paiva, E. P. *A ciência urbanística e a realidade brasileira*, (I). Porto Alegre: Horizonte agosto/setembro, 1953. p. 55-56.

Ver também: Faria, L. A. U. De. *Zoneamento*. Porto Alegre; Boletim Municipal, dezembro, 1953, p. 5.

223. Ribeiro, Demetrio et alii. (Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Sul.)

Observações relativas aos trabalhos apresentados pela Comissão Revisora do Plano Diretor. Porto Alegre:

Revista de Engenharia nº18, setembro, 1949, p. 61-63.

mento de um novo Plano Diretor que orientasse o desenvolvimento da cidade e objeto de debate contido nos textos técnicos, nas atas da Câmara de Vereadores, nos relatórios da Comissão Revisora. Essas idéias estiveram em circulação entre os especialistas brasileiros, desde o fim da década de 1920, e chegavam a Porto Alegre através dos textos de Luiz de Anhaia Mello, Alfred Agache e Francisco Prestes Maia.²¹⁹

Em 1938, Faria e Paiva discorriam sobre os princípios da teoria urbanística, referindo-se ao *zoning* como a divisão da cidade em zonas caracterizadas por sua utilização, volume ou altura permitida aos edifícios.²²⁰ Em artigo escrito em 1947, Paiva discorria sobre o assunto esclarecendo que em sua obra *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*, analisava as condições do zoneamento incipiente da capital e propunha a divisão da cidade em cinco zonas. Em seu trabalho, *Expediente Urbano de Porto Alegre*, foi organizado um inquérito prévio necessário ao estudo do futuro zoneamento. Recomendava a continuidade desses estudos “para estabelecer finalmente a separação de zonas, por qualidade de ocupação dos imóveis, pela altura dos edifícios e pela superfície de pátios, e criar a legislação necessária à sua concretização”.²²¹

Em 1953, Paiva, em artigo publicado em periódico local, citava a escola reformista que surgiu em fins do século XIX como a criadora e sistematizadora dos princípios fundamentais da urbanística contemporânea, onde conceitos como o zoneamento teriam sido introduzidos, formando o seu arcabouço entre outros como “as unidades vicinais, da diferenciação viária e da adequada localização dos elementos funcionais”.²²²

A Comissão Revisora, ao criticar o Plano Gladosch, como visto acima, referia-se à ausência de um plano de zoneamento que definisse as prioridades de ocupação do espaço urbano da capital. Por outro lado, ao criticar o trabalho da Comissão, o Instituto de Arquitetos do Brasil também referia-se à inexistência de um estudo básico sobre zoneamento urbano, entendendo que a essa Comissão teria cabido defini-lo, já que a cidade não contara, até então, de fato, com um plano que obedecesse à “técnica moderna de preparação de Planos Diretores”, na qual seria “indispensável a existência de estudos básicos de zoneamento urbano”.²²³

O zoneamento, entendido como a divisão das funções urbanas em áreas diferenciadas, organizadas segundo determinados critérios, visava objetivos de natureza higienista – preservação das condições de habitabilidade

para áreas residenciais -, mas, também, aqueles de caráter especulativo, objetivando o lucro imobiliário, a valorização de determinadas áreas, a ampliação da renda da terra.

Nascidos de práticas desenvolvidas primeiramente na Alemanha e nos Estados Unidos, esses regulamentos passaram a incorporar tanto mecanismos de proteção ambiental – afastar os matadouros das áreas residenciais, na Alemanha -, como a preservação do valor de áreas residenciais – na Califórnia. Em Nova York, os regulamentos aprovados em 1916 foram os precursores da adoção do zoneamento como instrumento de planificação urbana.

Esses regulamentos consolidaram as práticas de separação de usos comerciais e residenciais da cidade e atuaram na distribuição das alturas das edificações. Restringia-se a determinadas áreas a construção dos edifícios com maiores alturas. O controle da ocupação através do zoneamento foi imediatamente aceito como um avanço nos procedimentos de planejamento urbano. Era atribuída a este instrumento a melhor estabilidade no valor dos terrenos, privilegiando os interesses de vizinhança, o melhor controle das condições de aeração e insolação dos edifícios, bem como a distribuição das funções urbanas segundo diretrizes coerentes de organização do solo.

O zoneamento americano voltava-se, especificamente, aos objetivos da valorização imobiliária, enquanto que, em suas origens, na Alemanha dos fins do século XIX, ele nasceu sob as idéias socialistas de superação dos problemas dos bairros habitacionais e nas metas de criação de melhores condições de vida nas cidades, ligados também a objetivos de reforma social.

Na Alemanha, em 1891, no bojo dos debates sobre o controle da densificação dos novos bairros que surgiam na periferia das grandes cidades, o alcaide de Frankfurt logrou aprovar um plano de ocupação do solo que dividia a cidade em zonas que tinham cada uma funções e regulamentos específicos. Esse sistema estendeu-se rapidamente por todo o território alemão. Em 1900, a expressão *zonung* foi adotada para caracterizá-lo e ele começou a difundir-se no estrangeiro, constituindo-se, a partir de 1914, no fundamento mesmo do urbanismo europeu e mundial.²²⁴

Nos anos 20 do século XX, encontrava-se a divulgação da prática do zoneamento como método de planejamento e de superação dos problemas sociais decorrentes do período pós-Primeira Guerra Mundial. Cita-se Paul

224. Sutcliffe, Anthony. *El Nacimiento de una Disciplina*. In: Visiones Urbanas – Europa 1870-1993, La ciudad del artista. La ciudad del arquitecto. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Barcelona: Eletra, 1994, p.121.

225. Mancuso, Franco. *Las Experiencias del Zoning*. Barcelona: Gustavo Gili, 1980, p. 276-277. Ver também em Feldman, Sarah. *Planejamento Zoneamento. São Paulo 1947-1972*. Tese de Doutorado FAU-USP, 1996, São Paulo.

226. Tafuri, Manfredo. *La Montaña Desencantada. El Rascacielo y la Ciudad*. In: CIUCCI, Gorgio et alii, 1975. Ver também esta citação em Feldman, S., op.cit., p. 69.

Wolf, autor de *Städtebau* (1919), como o divulgador dessas idéias, que vão acabar incorporadas nos planos para cidades como Dresden, em 1925, ou Berlim, também em 1925, cujo plano, de autoria de Roman Heiligenthal, incorpora normas de zoneamento, estendidas aos estudos de normas para a elaboração de uma legislação urbanística nacional.²²⁵

Assim, o principal aporte do período de 1880 a 1914 na Alemanha é, sem dúvida, como afirma Sutcliffe, o plano de extensão urbana, sendo sua principal característica a criação de zonas, sendo possível criar planos detalhados para cada bairro, integrando-os em um plano diretor geral da cidade. Como exemplo, cita-se o Plano de Extensão para Colônia, elaborado por Josef Stübben, em 1880. Em Munique, Theodor Fischer, diretor do serviço de urbanismo, entre 1893 e 1901, elaborava um Plano de Zoneamento e um Plano de Ocupação do Solo.

O advento do Movimento Moderno e os princípios do urbanismo funcionalista incentivaram ainda mais a adoção do zoneamento. A implementação de bairros estritamente residenciais, longe das indústrias poluentes, foi considerada um avanço na superação da cidade insalubre e um atendimento aos aspectos sociais da cidade moderna. No âmbito das cidades da social democracia alemã, como na obra de Ernst May, o zoneamento foi utilizado como instrumento na busca de uma standardização construtiva para o alcance de uma ordem, visando a eficiência e o embelezamento das cidades através do controle da densidade, das melhorias de aeração e de iluminação dos ambientes construídos.

A corrente do pensamento urbanístico que chega até os grupos técnicos brasileiros representava mais a forma como foi aplicado na Alemanha, como afirma Tafuri²²⁶, na busca da utopia da cidade eficiente e ordenada, que visava, especialmente, a organização dos bairros habitacionais da classe operária. Buscava-se a eficiente distribuição de funções, o controle das densidades, o controle da qualidade do meio ambiente. O resultado desse tipo de zoneamento monofuncional foi a implantação de áreas estritamente residenciais, distantes das áreas de emprego e serviços, que foram motivos de críticas aos princípios utilizados pelo Movimento Moderno na organização do espaço urbano, especialmente nas décadas de 1960 e 1970.

O que resultou dessa experiência foi a possibilidade de recriação de uma arquitetura de qualidade adaptada às exigências de uma classe trabalha-

dora que foi absorvida nas extensas áreas habitacionais implantadas não só na Alemanha como na maioria dos países europeus.²²⁷

Esta avaliação sobre o instrumento em suas diferentes metamorfoses, conforme foi aplicado em contextos sociais e políticos diferenciados, é acompanhada pela voz de vários autores, como os já citados. Avaliando a evolução do pensamento dos urbanistas locais, especialmente o que escrevia Paiva sobre o assunto desde a década de 1930, confirma-se que a técnica do zoneamento foi especialmente desenvolvida a partir das teorias difundidas pelos urbanistas uruguaios principalmente sob a influência do pensamento de Maurício Cravotto, que considerava o zoneamento o principal instrumento de um plano diretor.²²⁸ Nesse aporte o pensamento europeu predominaria sobre a experiência americana, o que vinha muito ao encontro do pensamento socialista de Paiva. Essa concepção passou a ser filtrada pela visão dos especialistas uruguaios, onde Paiva também aprendeu a ter, como ponto de partida, a identificação do zoneamento espontâneo da cidade, do qual se deveria traçar as novas diretrizes urbanísticas.²²⁹ Essa metodologia iria ser aplicada nos estudos desenvolvidos pela equipe de arquitetos que, sob o seu comando, deram andamento aos estudos do Plano Diretor de Porto Alegre a partir de 1956.

O MOVIMENTO MODERNO

Em 1951 o trabalho produzido por Paiva em colaboração com o arquiteto Demétrio Ribeiro denominado *Anteprojeto de planificação de Porto Alegre* ilustra bem o quanto tinha penetrado nos meios técnicos porto-alegrenses os princípios do chamado Movimento Moderno.²³⁰ Em quatro pranchas os autores propunham a organização da cidade em quatro zonas segundo os princípios da Carta de Atenas. Observando o zoneamento preexistente da cidade eram estabelecidas quatro zonas, denominadas – *trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito*. Os princípios do Movimento Moderno tinham penetrado nos meios técnicos locais, especialmente difundidos através da academia, predominando tanto no ensino do projeto arquitetônico como no ensino do urbanismo.

Falar em Movimento Moderno é referir-se ao período que abrange o início da Primeira Guerra Mundial – 1918 – até o tempo da reconstrução, o entre-guerras. A modernização²³¹ capitalista e o seu caráter inovador e utópi-

227. Kopp, Anatole. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel / Edusp, 1990.

228. Em maio de 1930, foi apresentado ao *Concejo Departamental de Montevideo* um anteprojeto de plano regulador e regional para a capital uruguia, coordenado por Maurício Cravotto, onde consta entre suas premissas básicas uma proposta de zoneamento de usos. Dizia o relatório: “É imprescindível recordar que a zonificação não implica uma demarcação definida de zonas de uso de uma cidade, e sim uma especialização; e que existe entre as zonas uma infiltração evidente, mas, de qualquer maneira, convém expressá-las claramente por quanto isto acarreta nos valores da massa edificada e espaço viário (circulações), uma verdadeira caracterização”. (Cravotto Mauricio, et alii. *Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo- estudio de urbanización central y regional*. Montevideo: Impresora Uruguay, 1930, p. 27.)

229. Rovatti, J. F. 2001, *op. cit.* p. 137.

230. Paiva, E. P. e Ribeiro, D. *Anteprojeto de planificação de Porto Alegre*. Porto Alegre: Boletim Municipal, março/abril de 1951, p. 33-34. Também publicado em: Paiva, E. P. *Problemas urbanos de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeografado, junho de 1951.

231. O processo de modernização pode ser entendido como as transformações sociais, econômicas, demográficas, políticas e culturais que ocorreram no âmbito do processo de implementação do modo de produção capitalista e que se revelam na construção da cidade moderna. O termo modernização está, também, vinculado à transformação de economias periféricas em busca do modelo de desenvolvimento capitalista dos países centrais, empregado no âmbito das teorias econômicas liberais, não ligadas à tradição marxista, especialmente nas décadas de 50 e 60 do século XX.

co, fazendo tábua rasa de tudo o que representava o passado, centrados nas origens do pensamento iluminista e suas derivações posteriores, iriam colocar na linha de frente, no campo da arquitetura e do urbanismo, a exaltação do novo, a racionalização do espaço vinculada à idéia de racionalização da produção, à moradia mínima, ao zoneamento de funções, ao espaço contínuo, à eliminação da rua.

Não basta identificar a produção arquitetônica e urbanística dos “modernos” através da dimensão de espaço e tempo – anos 20 e 30 na Europa. É preciso resgatar os vínculos do pensamento e propósitos comuns de homens como Ernest May, Hannes Meyer, Walter Gropius ou Le Corbusier, para com maior precisão entender as idéias desses pioneiros de uma nova arquitetura.

No contexto de uma Europa dilacerada pela Primeira Guerra Mundial, onde o já precário ambiente urbano das cidades do “capitalismo oitocentista” tinha sido destruído, a questão da habitação da classe trabalhadora despertou o interesse e canalizou as energias dos pioneiros *modernos* para intentarem uma radical mudança de rumos daquilo que, até o momento, era a clientela preferencial dos arquitetos – os detentores do capital e suas obras excepcionais. Agora a nova ideologia queria privilegiar a “massa” de trabalhadores e melhorar suas condições de vida e de moradia.

Figura 43: Anteprojeto de planificação de Porto Alegre, segundo os princípios da Carta de Atenas. Pranchas: habitar, trabalhar, circular, cultivar o corpo e o espírito, 1951.

Os ventos da Revolução Russa de 1917 tinham reforçado a crença na mudança social, que parecia iminente e embalava os sonhos da construção de uma sociedade igualitária, da *sociedade sem classes*. E nesse sonho embarcaram um grupo de intelectuais que acreditaram nas mudanças. Os arquitetos e urbanistas que fizeram parte desse grupo de idealistas que preconizaram um novo futuro para a humanidade produziram um novo “paradigma” arquitetônico-urbanístico, que se expressou pelas produções dos “funcionalistas” e, especialmente, pelo movimento do “L’Esprit Nouveau”, de Le Corbusier, à Bauhaus, de Gropius.

Examinado sob o ponto de vista de suas origens, retoma-se o contexto europeu do início do século XX, especialmente em um país como a Holanda onde o crescimento econômico acelerado, a disponibilidade de capital e a grande concentração de recursos financeiros permitiram a participação do país em um comércio internacional em expansão e o surgimento de uma classe operária com salários aviltados e condições de moradia precárias. A habitação era objeto de especulação financeira, com a construção de edifícios para aluguel sem as mínimas condições de habitabilidade. A primeira reação contra esse ambiente surge com a promulgação da lei *Woningwet*, primeira lei no mundo que se propunha a intervir na regulamentação da habitação operária. Regulamentava os aspectos administrativos, políticos e habitacionais e dispunha sobre as condições em que o governo poderia intervir na regulamentação dos aluguéis. Incentivos financeiros iriam

Figura 44: *Uma cidade contemporânea de três milhões de habitantes*. Le Corbusier, 1922.

232. Logo nos primeiros anos, contrata-se o arquiteto

Berlage para o plano de Amsterdã Sul, aprovado em 1907. O arquiteto vai aos Estados Unidos e estuda o plano para Chicago, de

Burnham. O Estado desapropria e vende em enfiteuse terrenos urbanos, ficando em permanente controle do poder público a terra urbana. A casa individual, como preconizada pela teoria da “cidade jardim”, daria lugar à idéia dos conjuntos habitacionais e dos edifícios, e a busca de novas tipologias vai direcionar os trabalhos dos arquitetos – muda a clientela, não mais o “príncipe”, mas o cliente abstrato, para o qual nova arquitetura deve ser criada.

A chamada “Escola de Amsterdã” está inserida nesse novo fazer para uma coletividade e não mais para o indivíduo. Este renascer de uma nova arquitetura pode ser considerado como o despontar da “Arquitetura Moderna”.

233. Nos primeiros CIAM uma questão básica colocava-se de imediato – a noção de uma teoria hegemônica que começava a ser revista na medida da melhor percepção das contradições que respaldam o Movimento Moderno. A segunda questão era a noção de que o ponto central dos debates não era a estética dos novos edifícios, mas o espaço mínimo para a vida do núcleo familiar do novo homem que nasce da sociedade capitalista – o trabalhador.

234. Este plano para *Une ville contemporaine de 3 millions d'habitants*, de 1922, e o *Plan Voisin de Paris*, de 1925, são esboços do plano para Paris que Le Corbusier chamará de *Ville Radiense*, em 1930.

235. Carta de Planejamento Urbano, aprovada pelo CIAM (Tradução de Clóvis Pestana de

ser dirigidos a organizações cooperativas, utilizando-se recursos públicos sem fins lucrativos. Esta lei abriu portas para a intervenção estatal na vida social. Além da habitação, criava-se a idéia de planejamento do território e de planejamento de longo prazo.²³²

Se a experiência dos arquitetos holandeses pode ser considerada como o nascimento do Movimento Moderno em tudo o que ele tem de ênfase na questão social e na solução da habitação mínima e transformação profunda do papel do arquiteto na sociedade, mais que somente os aspectos estéticos e formais, deve-se examinar o contexto central deste movimento os CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), para ampliar as suas reais dimensões e resultados.²³³

Em 1941, já em plena guerra, é publicada em Paris, com prefácio de Jean Girouard, *A Carta de Atenas*, apócrifa, mas na verdade de autoria de Le Corbusier. Lá estavam os tão divulgados princípios teóricos da separação de funções – habitar, trabalhar, circular e recrear, e a teoria dos grandes edifícios. Em oposição à cidade caótica e desordenada do capital, é proposta uma nova ordem expressa numa arquitetura geometrizada e onde o urbanismo converte-se em uma utopia mágica da ruptura com o passado. A imagem da cidade de três milhões de habitantes, constituída de 24 blocos de sessenta andares, proposta por Le Corbusier em 1922, ilustra esse contexto²³⁴. A enorme repercussão destas idéias atinge uma Europa em reconstrução após a Primeira Guerra Mundial e vai lançar suas teias em terras tão distantes como a Porto Alegre do extremo meridional de um país chamado Brasil.

Em 1945, foi publicada pela primeira vez em Porto Alegre, no Boletim Municipal, uma tradução da *Carta de Planejamento Urbano*, aprovada pelo CIAM, em tradução de Clóvis Pestana.²³⁵ Em 1948, publica-se a Carta de Atenas em revista especializada sob o título: “*Atenas – 1933/ 1948 – Porto Alegre*”.²³⁶ Em defesa de seus princípios escreve Edgar Graeff, em 1961, na apresentação de nova publicação da carta nos *Cadernos de Estudos*, publicação do centro dos estudantes universitários de arquitetura.²³⁷ Nos anais do II Congresso Brasileiro de Arquitetos citado em artigo do Instituto de Arquitetos do Brasil, em 1948, em suas recomendações finais, atribuídas a Edvaldo Pereira Paiva, à Prefeitura Municipal de Porto Alegre salientava-se a necessária nomeação de uma

Comissão de especialistas para desenvolver “*um novo estudo de planificação à base dos princípios contidos na Carta de Atenas*”.²³⁸

Segundo o professor Demétrio Ribeiro, essas idéias chegavam a Porto Alegre através de duas correntes. Uma difundida através dos mestres uruguaios, que vinham desde o início dos anos quarenta divulgando os princípios do Movimento Moderno nos debates técnicos locais – o nome do professor Gomes Gavazzo destacava-se nesse sentido, sendo o precursor das idéias de Le Corbusier nos meios acadêmicos uruguaios e a segunda chegando a Porto Alegre através dos contatos dos arquitetos locais com as capitais centrais do país, como Rio de Janeiro e São Paulo. O arquiteto Edgar Graeff, acima citado, formado no Rio de Janeiro, tinha estado em contato com a equipe de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, trazendo aos meios locais o debate sobre a arquitetura moderna produzida no centro do país, tornando-se seu principal divulgador.²³⁹ Em 1947, veio a Porto Alegre Oscar Niemeyer proferir palestra no curso de Arquitetura do Instituto de Belas-Artes.²⁴⁰ Nesse mesmo ano foi aprovada a criação do Curso de Urbanismo do Instituto de Belas Artes. A academia nesse período tornou-se o locus principal de divulgação dos princípios do Movimento Moderno, que iriam influenciar a formação de toda uma geração de arquitetos e urbanistas, ao longo das décadas de 1950 e 1960.

No âmbito da administração de Porto Alegre, entretanto, mais que nos instrumentos legais que foram aprovados no fim da década de 1950, a corrente modernista se expressou através das propostas de projetos especiais elaborados para determinadas áreas da cidade, como a ocupação do novo bairro denominado Praia de Belas.

Desde 1936, estudos eram elaborados por Paiva e Faria para ocupação da enseada sul do Guaíba. Sobre aterros previstos em estudos que remontam o século XIX, a área foi sendo objeto de proposições de ocupação pelos vários planos elaborados, a começar pelo Plano dos Melhoramentos coordenado por João Moreira Maciel, em 1914.

Faziam parte dessas propostas o saneamento de extensa área e a retificação do Riacho. Propunha-se ora a construção de um cais, discutindo-se a extensão nessa direção da área portuária, ora a criação de uma área residencial, como no projeto de Arnaldo Gladosch de um bairro residencial, e um *parkway* ao longo das margens do rio.

Town-Planning Chart. In: Sert, José Luis, *Can our cities Survive?*, Porto Alegre: Boletim Municipal (21) julho/setembro, 1945, p. 187-194. Citada também por : Rovatti, J. F. 2001, op. cit., p. 396.
236. *Atenas – 1933 /1948 – Porto Alegre*. Porto Alegre: Espaço – arquitetura, urbanismo e arte, ano 1, nº 2, novembro de 1948, s/p.
237. A Carta de Atenas. CIAM. (Apresentação Edgar Graeff). (Porto Alegre: Cadernos de Estudos, Centro dos estudantes universitário de Arquitetura, nº 12, 1961, s/p.)

238. Ribeiro, Demétrio et alii, (Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Sul). 1949, op. cit., p. 63.

239. Ribeiro, Demétrio. Depoimento oral, Porto Alegre: setembro de 2002.

240. Em 1944, foi aprovado pelo Conselho Técnico-Administrativo do Instituto de Belas-Artes o primeiro curso superior de arquitetura do sul do país.

No ano seguinte, a Congregação da Escola de Engenharia aprova a criação de um curso superior, passando a formar engenheiros-arquitetos. Esses cursos fundem-se em 1952, passando a formar a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

241. Plano Diretor de
Porto Alegre – 1954-1964.
Edição da Prefeitura
Municipal de Porto Alegre,
1964, p. 63-67.

Figura 45: Plano Diretor de Porto Alegre– Projeto para o bairro Praia de Belas feito pela equipe de urbanistas da Prefeitura Municipal, década de 1950. Foto-montagem, autoria do arquiteto Nestor Ibrahim Nadruz.

Em um novo estudo para a área desenvolvido por Paiva em 1951, o bairro foi tratado também como uma área residencial, “*traçado dentro de normas modernas de urbanização*”, organizado em unidades vicinais e com um sistema de verdes bem estruturado. Esse projeto foi retomado dois anos depois, sendo detalhado. O traçado viário “*dividia a área em superquadras servidas por vias de ‘entra e sai’ e dotadas de circulação para pedestres, independentes das vias de tráfego em cada superquadra, e que conduziam a uma escola primária*”. Prevvia-se o autofinanciamento do empreendimento pela venda das unidades residenciais. Com uma densidade máxima prevista de quatrocentos habitantes por hectare, o novo bairro poderia admitir uma população de 120 mil pessoas.²⁴¹

O projeto foi sendo implantado em partes e não chegaria a seguir essas diretrizes em sua totalidade, especialmente no que diz respeito à organização das unidades habitacionais. Perdeu-se a idéia da superquadra, dividindo-se os quarteirões em lotes que foram sendo comercializados individualmente.

Figura 46: Bairro Praia de Belas, projeto 1943.

Figura 47: Bairro Praia de Belas, projeto 1961.

A avenida Borges de Medeiros foi, enfim, implantada em seu prolongamento, na direção sul, e as obras de saneamento e retificação do Riacho, concluídas. Diminuíram-se os aterros e foi criado um grande parque ao longo das margens do Guaíba. Mas as obras de proteção contra as cheias acabaram por afastar o bairro de seu rio. A uma altura de seis metros, no topo do dique que passou a proteger toda a sua margem foi, mais tarde, implantada a avenida Beira-Rio, único ponto onde a vista da paisagem pode ser descortinada. Em 1955, aprovava-se o traçado definitivo através da Lei nº 1.487 e os usos, alturas e percentagens de ocupação foram regulamentados pela Lei nº 1.988, de 14 de julho de 1959.

242. Segre, R. *Historia de la Arquitectura y del Urbanismo*.

Países desarrollados.
Siglos XIX y XX. Madrid:
Instituto de Estudios de
Administración Local,
1985, p. 101.

A CIDADE VERTICALIZADA

A nova imagem da cidade vertical que começou a surgir na Chicago de fins do século XIX decorreu de fatores aliados à expansão do processo de acumulação capitalista, provocando um incomparável crescimento da população urbana e a concentração de recursos financeiros e dos capitais industriais.²⁴² Os progressos da técnica construtiva, com o emprego do ferro fundido e, posteriormente, o concreto armado e a invenção do elevador, em 1854, por Elis Graves Otis, trazem à cena a possibilidade de multiplicação do espaço aéreo e a sucessiva reprodução do solo urbano. À semelhança do que a grelha, infinitamente estendida por quilômetros, tinha provocado sobre o território, gerada no bojo dos avanços dos meios de transportes, agora já era possível criar território sobre um só terreno de forma cada vez mais intensa e revendê-lo várias vezes, conforme ia permitindo o avanço das tecnologias construtivas.

Nas últimas décadas do século XIX, foram construídos em Chicago e Nova York um grande número de edifícios para os escritórios das empresas industriais, comerciais, financeiras e de negócios em geral, com plantas de oito ou dez andares. Essa tipologia, símbolo da cidade capitalista americana, revela-se pela caracterização de um modelo de cidade que se reproduz, ao longo do século XX, por todo o mundo e que se caracteriza pela intensa ação especulativa sobre a terra urbana.

Assim, o aparecimento do *arranha-céu*, símbolo máximo do “progresso”, vem definir um novo *paradigma urbano* da modernização capitalista. Essa era a nova imagem desejada por toda a cidade da burguesia que se queria ver inserida nos novos tempos, no tempo em que o capital e sua expansão comandaram as decisões sobre a construção de seus espaços.

Ao longo deste trabalho, pôde-se demonstrar a sucessiva ocorrência de apoio público à verticalização da cidade, quer no incentivo à construção em altura quer na vedação propriamente dita a construções de edificações de um ou dois pavimentos na área central da cidade. Esses foram sendo introduzidos através de dispositivos legais, a partir da década de 1920, quando as obras de remodelação viária começaram a ser implantadas, rasgando as primeiras avenidas no centro da cidade. Esse apoio vinha ao encontro dos interesses do capital imobiliário que se beneficiava desse processo de multiplicação do solo urbano que passou, ao longo do

tempo, a reivindicar a possibilidade de elevar cada vez mais as edificações, especialmente no centro da cidade. Esse processo atingiria o seu clímax na década de 1950, quando a Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, foi promulgada definindo as alturas máximas relacionadas à largura das vias, mas permitindo, através de recuos sucessivos, ultrapassar esses limites, como ficou demonstrado anteriormente.

Essa legislação tinha proporcionado o aparecimento de edificações cada vez mais elevadas durante toda a década de 1950, provocando na equipe técnica da Prefeitura, sob o comando de Paiva, uma reação contra o excesso de densificação, especialmente da área central da cidade e despertando o interesse de buscar novos instrumentos capazes de reverter essa tendência.

Figura 48: A imagem desejada: Nova York: vista do Rockefeller Center e áreas adjacentes, década de 1950.

Ao longo de todo o período de elaboração de um novo Plano Diretor, a partir de 1954, as discussões realizadas no âmbito do Conselho revelavam ser essa uma das questões que suscitaram os debates mais veementes entre a equipe técnica e os representantes dos investidores imobiliários, que viam na limitação da altura das construções um entrave significativo aos seus negócios. O encaminhamento dessa questão pela equipe técnica fez-se através da adoção de um novo instrumental de definição da altura das construções inspirado no urbanismo americano, mais especificamente no já citado *Regional Survey of New York and its Environs*.

A imagem da cidade americana com suas edificações, onde os edifícios altos apareciam como uma volumetria harmônica revelando o tratamento das quatro fachadas, com recuos progressivos não só frontais, mas em todo o seu perímetro, contrastava com a imagem de uma Porto Alegre aonde os edifícios,

cada vez mais altos, iam deixando aparecer suas empenas cegas. As regras impostas pela legislação vigente, bem como as que lhe tinham antecedido, não previam recuos laterais. Esses somente apareciam para definir as áreas mínimas de ventilação e aeração dos compartimentos, como o fez o artigo oitavo da Lei nº 986.²⁴³

Nova York inspirou os arquitetos e urbanistas a buscar nos dispositivos do *Regional Plan Association*, elaborado pela Russel Sage Foundation entre 1927 e 1931, os instrumentos que possibilitaram a construção dessa imagem. Disponível na biblioteca da Divisão de Urbanismo, os oito volumes do plano serviram, assim, de base para a elaboração dos novos instrumentos, agora não mais baseados no critério da largura da rua, como até então, mas sim na dimensão dos terrenos. Os *índices de aproveitamento* e as *taxas de ocupação* referidos às dimensões dos lotes iriam definir a altura das construções.²⁴⁴

Esses dispositivos integraram o projeto de lei que iria institucionalizar o Plano Diretor de 1959 – Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959. Os debates que permitiram a sua aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores, nessa data, revelam o teor das argumentações levantadas pelos técnicos no convencimento ao grupo político dos benefícios proporcionados para a cidade pela sua adoção, como será visto a seguir.

1. O PLANO NA FORMA DA LEI

*“O simples exame dos dados apresentados pela Secretaria Municipal de Obras e Viação, todos muitos expressivos, dá idéia da expansão da cidade cujo perímetro urbano se dilata rapidamente, ao mesmo tempo em que o volume de concreto armado dos edifícios conquista o espaço aéreo. Aí está a imagem da capital que assume aspectos de grande metrópole com seus majestosos blocos arquitetônicos, obra do braço e da inteligência do porto-alegrense. Fitando essa silhueta portentosa e admirável sobressalta-nos, todavia ao mesmo tempo, a preocupação de que seus ocupantes poderão ser vítimas da própria obra que estão criando. A parte conhecida como o centro da cidade oferece esse tenebroso aspecto, pois existem perigos latentes ameaçando a salubridade e restringindo o conforto – redução do espaço das moradias, ausência de ventilação e insolação.”*²⁴⁵

243. Art. 8º – *A superfície das áreas, por cujo intermédio se fizer o arejamento e insolação de qualquer pavimento dos edifícios, não será inferior a $3n + 3$, sendo n o número de pavimentos; nos edifícios destinados à habitação múltipla ou coletiva serão permitidos poços de ventilação para banheiros e W. C. Com áreas mínimas de um (1) metro quadrado.* Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952.

Obedecendo a esse dispositivo foi possível a construção do edifício mais alto da cidade, com 32 pavimentos – edifício Santa Cruz, localizado na rua dos Andradas – e recuos laterais de divisas em apenas um metro.

244. Fayet, Carlos M. Depoimento oral. Porto Alegre, outubro de 2003.

245. Viana, Tristão Sucupira, Relatório apresentado à Câmara Municipal de Vereadores referente ao exercício de 1958, (Documento datilografado), Porto Alegre, 15 de março de 1959, s/p.

245. Viana, Tristão Sucupira, Relatório apresentado à Câmara Municipal de Vereadores referente ao exercício de 1958, (Documento datilografado), Porto Alegre, 15 de março de 1959, s/p.

246. Viana, T. S. 1959, op. cit., s/p. O relatório ainda referia-se aos trabalhos desenvolvidos pela Divisão de Urbanismo de “*caráter eminentemente técnico*”. Concluía-se o projeto de lei que definiria o Código de Obras de edificações e quase ao mesmo tempo a lei que regularia o novo Plano Diretor que deveria em breve chegar para a apreciação da Câmara de Vereadores. E acrescentava referindo-se aos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho do Plano Diretor: “*Em ambos os casos houve a colaboração de técnicos representando órgãos de classe e repartições públicas os quais durante dois anos contínuos compareceram assiduamente às reuniões do Conselho do Plano Diretor*”.

247. Alberto André, vereador e jornalista, em sua coluna sobre a cidade, publicada no jornal *Correio do Povo*, elaborava reportagens e artigos referentes aos debates na Câmara e a íntegra dos dispositivos contidos na lei durante esse período. O jornal *A Hora* também dava cobertura a esses debates.

Com essas palavras o prefeito em exercício, Tristão Sucupira Viana, apresentava aos vereadores da capital o seu relatório, referido ao ano de 1958. Eleito vice-prefeito na chapa de Leonel de Moura Brizola, assumira o governo municipal em dezembro de 1958, substituindo o titular, afastado para concorrer às eleições ao cargo de governador do estado do Rio Grande do Sul. O novo prefeito traduzia as inquietações do corpo técnico, que via na crescente densificação do centro urbano uma diminuição da qualidade ambiental do espaço urbano.

Preparava-se o caminho para a discussão que viria a seguir, visando a aprovação da lei que definiria novos instrumentos de ordenação do espaço urbano. Visava-se conter a crescente verticalização da cidade, especialmente de sua área central. A relação positiva entre densidade e infra-estrutura era uma das metas a serem atingidas. Buscava-se proporcionar um instrumento de previsão da intensidade de ocupação do solo e a implantação das redes de serviços públicos. Nesse sentido afirmava o relatório: “*Nem os serviços públicos mais essenciais, como água e esgotos, estão na proporção e em condições de poderem suportar as exigências oriundas do funcionamento dessas construções excessivamente adensadas. Não há verdes públicos capazes de contrabalançar os efeitos desses maciços residenciais, da mesma forma que as vias de circulação não correspondem às necessidades derivadas. A saúde pública está ameaçada, as conseqüências desastrosas sobrevirão inexoravelmente, exigindo maiores sacrifícios materiais do poder público e material humano da própria coletividade*”.²⁴⁶

Em meados do ano de 1959, deu entrada na Câmara de Vereadores o chamado *Projeto de Lei do Plano Diretor* tendo início um período de debates que culminou com sua aprovação no último dia útil do ano. O teor desses debates revela aspectos relevantes para o entendimento de sua repercussão no meio político local. O vereador Marques Fernandes tomava a frente na defesa da nova lei, considerando sua importância e dava conta de sua dedicação ao estudo do conteúdo dela, o que não era compartilhado pelos demais membros da casa. A ampliação desse debate iria se fazer gradativamente, com novas vozes interferindo nas discussões. Outros nomes, como os vereadores Landel de Moura e Alberto André, juntar-se-iam a esse debate. Matérias sobre o assunto foram sendo publicadas nos periódicos locais dando notícias sobre os debates realizados.²⁴⁷

Os investidores imobiliários agiam de imediato, dando entrada na Prefeitura a um grande número de projetos, prevendo a redução da intensidade de ocupação e da altura permitida para as construções depois da aprovação da nova lei, vista como uma ameaça aos seus interesses especulativos.²⁴⁸

Em julho desse mesmo ano, a Câmara passou a convidar a equipe técnica da Prefeitura para expor em plenário o conteúdo da Lei e prestar esclarecimentos sobre os seus dispositivos. O arquiteto Carlos Maximiliano Fayet, que substituíra Edvaldo Pereira Paiva na condução dos trabalhos do Plano Diretor nessa ocasião, veio à Câmara, discorreu longamente sobre a matéria, sendo argüido pelos vereadores. Iniciando por definir os princípios

Figura 50: Planta Geral do Município 1959.
Perímetro abrangido pela Lei nº 2.046 de 1959 em relação à área ocupada.

248. Sobre o assunto assim se referia o vereador Marques Fernandes em junho de 1959: “Este plano e este código que estamos discutindo vão orientar tudo. (...) o fato de um cidadão ser proprietário não quer dizer que ele possa fazer o que bem quer; antes de usar a sua propriedade tem que ver se não vai prejudicar as propriedades lindeiras. Andamos quase que diariamente com este plano, estudando e debatendo, procurando discutir com colegas, e poucos se interessam. É um plano de importância enorme, que vai modificar completamente o que está aí de edifícios de mais de trinta andares que não andam devagar como costumeiramente acontece, andam em disparada porque irão ser aprovados antes do plano”. (Anais da Câmara Municipal de Vereadores, junho de 1959, vol. IV, p. 300-303.) O vereador Leônidas Xausa, exaltando as qualidades da administração Loureiro da Silva, que teria lançado a pedra fundamental desse processo, acrescentava: “Sabemos que há uma verdadeira corrida na Prefeitura de entrada de plantas para a construção que não poderiam ser aprovadas em momento porque vão tumultuar mais ainda o centro de nossa cidade”. (É de se notar que o vereador Leônidas Xausa, fazia parte da bancada da oposição ao governo de Leonel de Moura Brizola e do prefeito em exercício Tristão Sucupira Viana.) O vereador Francisco de Mello acrescentava: “Os interesses imobiliários vão cair furiosamente sobre esta casa porque a questão das alturas vai ser limitada e eles não tem nenhum interesse nessa tramitação”. Anais da Câmara Municipal de Vereadores. vol. IV, junho de 1959, op. cit., p. 302.

249. A legislação e os projetos se referiam unicamente à área compreendida entre o rio Guaíba, avenida Sertório, avenidas Ceará, Carlos Gomes, Salvador França, rua D. Pedro II. 250. Lembrava Fayet aos vereadores que todo esse trabalho tinha sido feito a partir do conhecimento profundo da cidade que Paiva detinha e que serviu de apoio à elaboração do plano frente a ausência de levantamentos atualizados sobre a cidade. Preconizava a necessidade de atualização do “expediente urbano”, propondo sua inclusão como atividade permanente a ser incorporada à estrutura administrativa da Prefeitura.

de um plano diretor, prolongou-se em discorrer sobre seus objetivos e instrumentos desde o zoneamento de usos, ou seja, “a distinção de suas diversas funções”, até, “o zoneamento de aproveitamento do solo, no sentido do controle das densidades e do controle da área coberta das construções com a finalidade de proporcionar o maior número possível de espaços para que seja ampliada a massa de verdes”. Referia-se, a seguir, à altura das construções “que não poderiam causar problemas à vizinhança”. Fazia referência a outras questões afetas ao plano, salientando a ausência de proposição quanto ao tráfego e aos estacionamento, questões essas afetas ao governo do Estado, portanto, fora da competência municipal.

Era salientado ainda o plano como parte de um processo de revisão permanente, o que estaria sob a responsabilidade do Conselho do Plano Diretor, que tinha, entre suas competências, o acompanhamento e reavaliação permanente dos seus dispositivos na medida do crescimento da cidade. Fayet alertava, ainda, sobre a pequena parcela da cidade atingida pelos dispositivos da Lei. “A cidade não pode esperar. Por isso, queremos com esta parte do plano atender à área mais urbanizada”. O plano, como visto anteriormente, atingia somente a área delimitada pela chamada *Terceira Perimetral*.²⁴⁹ Somente alguns dispositivos iniciais iriam referir-se à cidade como um todo, como a questão do reloteamento, aplicado ao processo de extensão do sistema viário em parte de glebas ainda não parceladas para as quais o município tivesse interesse de expandir a área ocupada. Referiam-se, especificamente ao aproveitamento dos “vazios urbanos”, glebas desocupadas à espera de valorização no interior da área urbanizada do município.

As zonas residenciais eram trabalhadas sob os princípios das *unidades de vizinhança*, associando-se a cada uma delas equipamentos públicos como escolas, verdes públicos e mercados de abastecimento. Essa proposição já estava presente nos estudos desenvolvidos, desde 1954, pela equipe comandada por Paiva. Promovia-se a descentralização do centro urbano através da atração de novas localizações de comércio e serviços e de órgãos públicos para as vias perimetrais, especialmente a Primeira Perimetral, prevendo-se também terminais de transporte, inclusive ferroviário e rodoviário. Objetivava-se diminuir a afluência de fluxos para a área central da cidade.

O zoneamento proposto estava baseado no conhecimento prévio da cidade e de seu “zoneamento natural”.²⁵⁰ Previam-se três zonas de usos predominantes: residencial, comercial e industrial. Tomava-se o projeto do bairro Praia de Belas como padrão, por ser uma nova área inteiramente projetada

da, a partir da qual organizavam-se as demais zonas residenciais. Previam-se para as zonas comerciais o critério da descentralização, incentivando-se a formação de subcentros, obedecendo às tendências existentes. Estabeleciam-se zonas especiais para o comércio atacadista ao longo do eixo norte. Reforçava-se a estrutura de centros em bairros como a Azenha e São João. Para as indústrias foram criadas zonas obedecendo aos critérios do grau de ruído e nocividade.

Figura 51: Anteprojeto do Plano Diretor de Porto Alegre, 1954.

Os novos instrumentos, como o *índice de aproveitamento* associado à fixação de alturas máximas para construções no alinhamento, eram descritos como a grande inovação que permitiria, enfim, estabelecer um real controle da ocupação do solo e das densidades. Utilizava-se o índice para incentivar o uso predominante. Para a área central, o objetivo era a restrição das alturas e dos índices de ocupação. Esse era, pois, um dos critérios utilizados para definir as zonas em relação aos índices de aproveitamento. Reconheciam os técnicos os limites que dispunham para fazer diminuir a altura das construções, especialmente na zona central, em face da alta valorização dos terrenos.

Figura 52: Lei nº 2.046, zoneamento de usos, 1959.

Esses índices atingiam na área central o valor de mais de vinte vezes a área do terreno, “*quer dizer, cada metro de terreno é construído vinte vezes. Mil metros de terreno são ocupados por vinte mil metros quadrados de construção. E vinte mil metros quadrados de construção correspondem a duzentos apartamentos em média. E duzentos apartamentos comportam mil pessoas aproximadamente. E, continuando assim, teremos uma população de dez mil pessoas por hectare*”. Assim falando, mostrava Fayet a gravidade do problema, trazendo para o plenário da Câmara efetivos argumentos em defesa às proposições do novo plano, visavam controlar as densidades. O novo instrumento permitiria o seu controle, sem necessariamente limitar as alturas das edificações. Havendo disponibilidade de terreno e obedecendo os recuos previstos e o edifício poderia atingir qualquer altura. Ainda dizia Fayet: “*Se alguém quiser construir cem andares, poderá fazê-lo, bastando ter terreno para isso. É um critério novo que pretendemos adotar: o índice de aproveitamento*”.²⁵¹

Entretanto, concomitante à aplicação dos índices foi introduzido o zoneamento de alturas fixadas a partir do alinhamento dos terrenos, e para essas eram mantidos os critérios das legislações anteriores. “*As alturas permitidas no centro e nas diversas zonas da cidade continuarão, praticamente, sendo as*

Figura 53: Lei nº 2.046, zoneamento de índices de aproveitamento, 1959.

mesmas de hoje. (...) A altura máxima no alinhamento, continuará sendo de onze metros. Se houver área compatível de terreno, se poderá construir trinta metros de altura ou mais, mas dever-se-á observar recuos proporcionais a essa altura”.²⁵² Para alturas superiores a dois pavimentos nas zonas residenciais, as edificações deveriam afastar-se das divisas laterais e de fundos, em recuos proporcionais ao tamanho dos terrenos. Esses afastamentos das divisas garantiriam aquela imagem do edifício isolado no lote, agora com a possibilidade, também, de tratamento das fachadas laterais e de fundos. Para as zonas residenciais denominadas Z5, esses recuos deveriam ocorrer a partir do nível do terreno para prédios com mais de dois pavimentos.²⁵³ Para projetos especiais, como o traçado da avenida *Perimetral*, eram estabelecidas altura padronizada assim como a altura de cada pavimento.²⁵⁴

Esses novos instrumentos estavam associados, ainda, a “*taxa de ocupação*”, isso é, à área máxima de terreno que poderia ser ocupada pelas edificações. Essa taxa correspondia a 66% da área dos lotes para a zona residencial. Elevava-se nas zonas industriais, aonde era permitida a ocupação de 100%cem por cento dos terrenos.

Associada a essa nova tipologia do edifício isolado no lote acrescentava o projeto de lei o incentivo à criação de planta livre no primeiro pavimen-

252. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, vol. V, junho de 1959, p. 22.

253. Lei nº 2.330, de 30 de dezembro de 1959, artigo 68, § 1º.

254. Lei nº 2.330, de 30 de dezembro de 1959, artigo 60. Pela lei, a via de contorno ao centro da cidade é hoje conhecida por *Primeira Perimetral* era denominada, simplesmente, de *avenida Perimetral*.

255. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 1959, op. cit., p. 23.

256. Variações dessa mesma tipologia iriam se perpetuar também na nova legislação aprovada em 1979, através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, estendendo esses mesmos princípios às novas regras que vigoraram por mais vinte anos. Ao longo dos anos essas áreas livres foram sendo ocupadas, em geral, por áreas de estacionamento de veículos, dependências de zeladoria, casa de máquinas, e menos por área de recreação infantil. Os cercamentos acabaram por eliminar a livre relação entre o espaço público e privado, eliminando o efeito desejado de integração entre os espaços.

257. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 1959, op. cit., p. 207-212.

258. Nessa ocasião o vereador Germano Petersen Filho, dizendo-se especialista em urbanismo com formação sobre a matéria na Politécnica de Berlim, fez ampla explanação sobre a história do urbanismo em Porto Alegre, citando os vários planos elaborados, a começar pelo Plano dos Melhoramentos e Embelezamento de 1914, de João Moreira Maciel, referindo-se à passagem de Alfred Agache em 1926, aos trabalhos de Gladosch e dos engenheiros Ubatuba de Faria e Edvaldo Paiva.

259. Na ocasião, Paiva esclarecia que o traçado da Primeira Perimetral estava baseado nos estudos desenvolvidos por Arnaldo Gladosch em 1943.

260. Contornadas por um sistema de vias principais,

to. Essa idéia era exposta por Fayet em sua fala à Câmara de Vereadores: “(...) *quando fixada a altura no alinhamento, a construção poderá ultrapassar essa altura em mais um pavimento se deixar o térreo livre para playground ou jardim. Assim, o proprietário não é prejudicado no aproveitamento do terreno, e a cidade ganha aquelas áreas de recreio infantil necessárias*”.²⁵⁵

Da aplicação desses dispositivos nascia uma nova tipologia edilícia que iria marcar a cidade pelos próximos vinte anos – o edifício isolado no terreno e o *pilotis* liberando a ocupação do primeiro pavimento.²⁵⁶ Esses instrumentos aplicados a uma estrutura fundiária onde a segmentação do espaço estava dada pela fragmentação da terra urbana, evidentemente, não permitiram que se configurassem de fato as imagens desejadas. Uma nova tipologia do edifício alto, entretanto, acabou por marcar a ocupação dos novos bairros, que se verticalizavam, e menos a área central, onde a ocupação já tinha atingido altas densidades.

Ainda no mês de julho de 1959, voltou a ser debatido na Câmara o Plano Diretor, através da apresentação do arquiteto Rodolpho Siegfried Matte, que expôs os projetos viários, especialmente o novo traçado da avenida *Perimetral*.²⁵⁷ Para assistir a essa explanação tinham sido convidados representantes de entidades – Associação Comercial, Associação Rio-grandense de Imprensa, Associação dos Proprietários de Imóveis. Dizendo-se satisfeitos com os esclarecimentos, agradeciam os proprietários de imóveis a oportunidade de tomar conhecimento das propostas apresentadas.²⁵⁸ Em um clima de cordialidade, encerrava-se a reunião, após serem discutidas as verbas públicas necessárias para dar andamento às obras previstas pelo novo plano.²⁵⁹

No dia 31 de julho, foi convidado para encerramento desse ciclo de palestras na Câmara de Vereadores sobre o Plano Diretor, o engenheiro Edvaldo Pereira Paiva. Após uma longa explanação sobre os duzentos anos de história da cidade e de sua própria trajetória como engenheiro do município, Paiva relatava os princípios básicos propostos para a urbanização da capital – criação de núcleos residenciais com certo grau de vida própria, subdividindo a cidade em células.²⁶⁰ Estavam dados os princípios da *urbanística moderna*, segundo Paiva, na concepção da cidade formada por células auto-suficientes.

Figura 54: Avenida Perimetral – trecho B, anteprojeto, 1961. (*Primeira Perimetral*)

estas estariam formando unidades residenciais dispondo de um centro de abastecimento e de serviços públicos e de uma escola primária. Sua dimensão seria dada pelo caminhar máximo de uma criança até quinze minutos a pé de marcha. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, 1959, *op. cit.*, p. 268-277.

261. Anais da Câmara Municipal de Vereadores. 1959, *op. cit.*, p. 273.

O zoneamento baseado nos princípios dos usos predominantes e as alturas das edificações eram temas retomados por Paiva, ressaltando as vantagens de sua adoção e a permanência dos princípios que, até então, regiam as alturas das edificações: “*Não haverá mais teto (para a altura das edificações) a não ser o determinado pela extensão do recuo. Poder-se-á tomar um quarteirão inteiro e construir um edifício alto, desde que não prejudique os existentes ao redor. Esse é o espírito da lei*”. E, por fim, ensinava Paiva: “*(...) um plano diretor não é um plano de obras. É uma diretriz, uma série de normas e incentivos para muitas administrações. As obras públicas se executam de qualquer maneira. E não custa nada planejar antes.. (...) esta é a diferença entre ter plano e não ter*”.²⁶¹

262. Porto Alegre, Plano Diretor, 1954-1964, op. cit., p. 11.

263. População residente: 1970 – Porto Alegre: 885.545 habitantes; Região Metropolitana: 1.531.257 habitantes. 1980 – Porto Alegre: 1.125.477; Região Metropolitana: 2.231.392 IBGE: Censos demográficos do Rio Grande do Sul.

Como se disse, o projeto de lei que tinha dado entrada na Câmara, em 1959, tinha passado por várias comissões e desaguado no plenário da Câmara para votação. Entretanto, passaram-se seis meses e uma eleição para o novo prefeito da capital, vencida por José Loureiro da Silva, antes que a nova lei fosse, enfim, votada. Em 30 de dezembro de 1959, “*a colenda Câmara Municipal de Porto Alegre, por unanimidade, aprovou a Lei nº 2.046*”, que ia assinada pelo prefeito Tristão Sucupira Viana, instituindo legalmente o Plano Diretor, “*que com outras normas legais iria favorecer o desenvolvimento racional da cidade*”.²⁶²

Com sessenta artigos, a nova lei continha todos os principais dispositivos propostos pelos urbanistas, desde o zoneamento de usos, até os índices de aproveitamento e as taxas de ocupação. O máximo de aproveitamento de um terreno estava dado pelo gabarito aplicado à zona central – doze vezes a área do terreno. Considerando-se que pela legislação anterior essa relação poderia atingir vinte vezes, pode-se verificar a intensa redução nas alturas das edificações impostas pelo novo plano para edificações no alinhamento.

Na mesma ocasião foi aprovada a Lei nº 2.047 que instituiu o novo Código de Obras. Alentado documento, com 321 artigos, definia as regras para as edificações em geral e dava as diretrizes para o encaminhamento da aprovação dos projetos que, agora, deveriam obedecer às novas diretrizes em vigor.

LEI Nº 2.330, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1961

No início da década de 1960, a cidade de Porto Alegre atingia um total de 641.173 habitantes. Sua população tinha duplicado nos últimos vinte anos, crescendo a taxas médias de 5% ao ano. Prevvia-se que, continuando nesse ritmo, a cidade iria atingir um milhão de habitantes em 1970.²⁶³ O Estado do Rio Grande do Sul entrara na nova década em estado de crise. A produção agrícola decaíra se comparada às décadas anteriores e os investimentos federais eram muito inferiores aos tributos arrecadados. As funções comerciais e industriais da cidade estavam, como sempre, vinculadas ao crescimento do mercado regional. A corrente de exportação de produtos agropecuários enfraquecendo acarretava a contração do mercado regional para produtos industriais, fechando a cadeia de dependência econômica entre os setores primá-

rio e secundário.²⁶⁴ A agitada situação nacional, com o término do governo de Juscelino Kubitschek, não favorecia o encaminhamento de soluções para alavancar a economia do estado através do governo federal. Leonel de Moura Brizola, à frente do governo do Rio Grande do Sul, participou ativamente nos fatos políticos que se seguiram a nível nacional, com a renúncia de Jânio Quadros, defendendo a posse de João Goulart.

Figura 56: Cartaz da campanha para prefeito de Porto Alegre, José Loureiro da Silva, 1959.

Nesse clima de crise, assumia o governo da cidade para o seu segundo mandato, agora como prefeito eleito pelo voto popular, em 20 de novembro de 1959, José Loureiro da Silva, cuja fama de bom administrador da coisa pública ainda repercutia na imprensa local. Ainda assim, frente às dificuldades financeiras do município, Loureiro não iria repetir o sucesso de seu governo anterior. Administrou a cidade sem a realização de obras de vulto, ainda que houvesse dado prosseguimento à implementação do Plano Diretor, vindo a homologar uma nova lei que, revendo a Lei nº 2.046, a detalhava em muitos de seus dispositivos.²⁶⁵

Os primeiros tempos de aplicação da lei foram promissores, na opinião de alguns membros do legislativo municipal. Havia sido superada a etapa de seu amadurecimento, e a opinião pública tinha recebido satisfatoriamente a sua implantação. Para a execução das obras previstas o legislativo aprovou, em 11 de dezembro de 1961, a Lei nº 83, que criava um fundo composto por recursos oriundos da taxa de urbanização instituída com essa finalidade pelo executivo, e por recursos financeiros do imposto de transmissão intervivos.²⁶⁶ Esses recursos eram geridos pela Secretaria de Obras e Viação. Com eles o executivo dava andamento às obras de implantação do novo bairro Praia de Belas e à extensão da avenida Borges de Medeiros em direção ao sul. Ainda assim, eram insuficientes para implantar todas as obras previstas. A oposição manifestava-se reclamando do novo prefeito pela morosidade das obras. Alegava-se que em outros tempos, em tempos de ditadura, muito tinha realizado Loureiro, “*por dispor dos recursos do Banco do Brasil à sua disposição*”.²⁶⁷ A administração do prefeito foi marcada, pois, por uma maior lentidão de implantação

264. Singer, P. 1977, *op. cit.*, p.196.

265. Não constam, até esse momento, dos arquivos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, os relatórios de 1960 a 1964, relativos à administração do prefeito José Loureiro da Silva.

266. Elogiava-se o trabalho do Secretário de Obras Walter Haetinger que, com a preocupação de preservar o Plano Diretor e o Código de Obras, teria conseguido em dois anos apoio integral ao Plano, executando obras previstas. (Anais da Câmara Municipal de Vereadores, vol. X, dezembro de 1961, p. 13.)

267. Assim falava o vereador César Mesquita em sessão da Câmara em 21 de dezembro de 1961. (Anais da Câmara Municipal de Vereadores, vol. X, dezembro de 1961, p. 71.)

268. Para completar a antiga idéia da via perimetral circundando o centro da cidade, a cidade teve que esperar mais uma década. Em 1975, completava-se o anel da agora chamada Primeira Perimetral, que percorre as avenidas Júlio de Castilhos, Mauá, Volta do Gasômetro, Loureiro da Silva, Avaí, túnel e elevada da Conceição, numa extensão total de 6,33 quilômetros. O complexo viário da elevada da Conceição foi executado entre 1969 e 1975, durante a administração do prefeito Telmo Thompson Flores.

269. Anais da Câmara Municipal de Vereadores, vol. X, dezembro de 1961, p..224-233.

de obras públicas, e a cidade teve que esperar, ainda por uma década, pela implantação do sistema viário previsto para descongestionar o centro da cidade, especialmente, a implantação das obras da *avenida Perimetral*.²⁶⁸

A equipe técnica lotada na Divisão de Urbanismo, durante o período de 1960 e 1961, continuava dedicada ao exame e aperfeiçoamento dos dispositivos do Plano Diretor e agora sob o comando do arquiteto Rodolpho Matte encaminhava à Câmara de Vereadores novo projeto de lei, aprovado no âmbito do Conselho do Plano Diretor, que detalhava e introduzia novos dispositivos à Lei nº 2.046. Em dezembro de 1961, a Comissão Consultiva de Obras Públicas da Câmara de Vereadores, coordenada, na ocasião, pelo vereador Germano Petersen Filho, apresentou ao plenário o parecer da comissão sobre o referido projeto.

Em alentado relatório, o parecer nº 163-61, da CCOP, discorria sobre todas as matérias propostas, explanando com detalhes as alterações sugeridas. Justificando a medida, dizia o relatório que: *“Hoje, mais do que nunca, avulta a razão de um estudo mais apurado, atendendo às anteriores especificações da lei, que não correspondem, na prática, à realidade urbanística, evidenciando sua difícil aplicação em alguns casos, exigindo, portanto, as modificações ora propostas”*. As modificações introduzidas iam desde as especificações do zoneamento, até as disposições mínimas para ocupação dos lotes e o seu aproveitamento. O relatório descrevia alterações introduzidas em cada artigo justificando tais medidas. Recomendando sua aprovação, o relator justificava o acerto das modificações introduzidas pelo *“(…) ilustre Conselho do Plano Diretor e os esforçados batalhadores da Divisão de Urbanismo da Municipalidade, constituídos de grandes valores culturais, cujas conclusões e estudos merecem sejam mantidos na íntegra em suas disposições renovadoras, para evitar que qualquer alteração possa de leve ferir os objetivos do conjunto”*.²⁶⁹

Após vários pronunciamentos e discussões, foram postas em votação e aprovadas por unanimidade as alterações propostas. A nova lei sancionada pelo executivo municipal ia assinada por Loureiro da Silva, sob o título de Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961.

As principais modificações introduzidas referiam-se ao zoneamento de usos, estabelecendo-se para cada zona uma listagem de usos permitidos. Foram estabelecidas cinco zonas comerciais, quatro zonas residenciais e três zonas industriais. Caracterizava-se cada zona através de usos permitidos. As áreas comerciais definiam o centro urbano, expandindo-se na direção norte,

onde predominava o comércio atacadista. As áreas industriais, acompanhando a vocação do eixo norte, eram propostas ao longo da avenida Farrapos e Voluntários da Pátria, atingindo a rua Benjamim Constant. Os demais bairros eram definidos como zonas residenciais.

A aplicação do novo instrumento – o *índice de aproveitamento* – era agora detalhada. Foi utilizado associado ao zoneamento de usos. Incidiam sobre a cidade doze diferentes zonas de índices de aproveitamento, sendo utilizado, além da limitação do volume construído sobre cada terreno, o incentivo aos usos predominantes, que recebiam índices maiores. Esses variavam de doze vezes a área do terreno para a zona Z1, correspondente ao centro urbano, até o índice três para os bairros mais afastados.²⁷⁰ Estes índices eram considerados, ainda, muito altos. Como na lei anterior, outros dois instrumentos somavam-se para definir a volumetria construtiva de cada terreno: a taxa de ocupação e a fixação das alturas máximas para as construções no alinhamento por zona.

270. Posteriormente, esses índices ainda foram considerados muito altos, permitindo intensa ocupação do solo. Em 1979, com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o índice máximo admitido foi reduzido para três vezes a área do terreno.

Figura 57: Lei N° 2.330, croquis de alternativas para o zoneamento de alturas, 1961.

271. Felt, James et alii, City Planning Commission, *Rezoning New York City, A Guide to the Proposed Comprehensive Amendment of Zoning Resolution of City of New York*. Nova York, dezembro de 1959.

Figura 58: *Rezoning New York City*, 1959 – capa.

Para as taxas de ocupação eram mantidas as mesmas regras anteriores. Para o zoneamento de alturas, entretanto, o detalhamento englobou sua descrição em onze artigos, onde se previa várias possibilidades de volumetrias diferenciadas, considerando a variação da largura das ruas, recuos laterais e frontais, relação com as construções vizinhas, posição do lote no quarteirão e o incentivo ao uso do *pilotis*.

Em 1959, a *City Planning Commission* da cidade de Nova York publicava o *Rezoning New York City*, um guia para os moradores e usuários da cidade, contendo as metas e conceitos do zoneamento com o objetivo de divulgação, pois, como dizia o documento, o “*zoning is for people*”. Através de croquis, gráficos, tabelas, mapas esclareciam-se os dispositivos do zoneamento adotado, especificando-se desde as densidades por zona de uso residencial, comercial ou industrial até as formas de ocupação dos lotes. Incentivava-se o maior afastamento entre construções, liberando maior altura para menor ocupação. A esse documento tiveram acesso os urbanistas locais. Esses mesmos princípios serviram de inspiração e foram agora incorporados ao planejamento de Porto Alegre, traduzindo-se na forma da Lei nº 2.330.²⁷¹

À semelhança desse documento, a Lei nº 2.330 passou a incorporar croquis que explicitavam melhor os seus dispositivos.

A lei ainda determinava outras diretrizes, entre elas os recuos de jardim, que eram mantidos em toda a zona incluída no plano, mas excetuava-se dessa medida todo o perímetro central e o sistema de vias radiais e principais em cada bairro. Os recuos de jardim já vinham sendo impostos a grande parte dos logradouros da cidade desde a década de 1940. Na ausência de uma legislação específica que determinasse a adoção dessa diretriz, ela foi sendo implantada na medida da aprovação de projetos e do estabelecimento dos alinhamentos, como visto no capítulo II desse trabalho. Tivera origem nas idéias de Arnaldo Gladosch, que sugeria a criação de *corredores verdes* para o embelezamento da cidade. No fim da década de 1950, essa diretriz já havia marcado os bairros residenciais da cidade e agora era incorporada à nova legislação.

Em 1964, ao completar dez anos do início da elaboração desse Plano Diretor, a Prefeitura fez editar um volume contendo o conjunto de leis que compunham os instrumentos que passaram a integrá-lo. Constavam do volume, além da íntegra da Lei nº 2.330, as seguintes leis complementares: Lei nº 1.966 de 14 de julho de 1959, que regulamentava o uso, alturas e taxas de ocupação para o novo bairro residencial Praia de Belas; a Lei nº 2.434, que definia a criação de condições para a localização do Centro Administrativo Estadual junto à avenida Borges de Medeiros e o parque denominado Ponte de Pedra; a Lei nº 2.321, que instituíu o fundo especial para a execução do Plano Diretor; a Lei nº 2.614, que estabelecia condições especiais para a construção de edifícios de estacionamento; a Lei nº 2.706, que dispunha sobre a construção de conjuntos residenciais; o Decreto nº 2.872, que acrescia os limites da área descrita no artigo 20 da Lei nº 2.330, estabelecendo o que se convencionou denominar *Extensão A do Plano Diretor*.²⁷²

272. Durante a década de 1960, novas áreas foram sendo incorporadas ao plano, sempre definidas como *Extensões do Plano Diretor*, à medida que avançavam os estudos em direção à periferia urbana.

Figura 59: Rezoning New York City, 1959 – controle do volume das edificações.

273. Célio Marques
Fernandes, presidente da
Câmara de Vereadores,
substituiu, em 9 de maio de
1964, o prefeito exonerado,
Serenio Chaise, permane-
cendo no executivo
municipal até 12 de abril de
1965.

Figura 60: Lei nº 2.330, logradouros com isenção de recuos de jardim, 1961.

O relatório concluiu exaltando a adoção do plano pela cidade, dizendo: “O Plano Diretor de uma cidade é trabalho de equipe, de grande equipe, na qual participam igualmente os técnicos e o chefe da comuna, os legisladores e o povo. Em dez anos, houve um concurso efetivo e fecundo de dezenas de cidadãos que se substituíram na constituição do Conselho do Plano Diretor. (...) Mas um plano diretor não são projetos apenas, é a orientação para um desenvolvimento que depende das forças vivas da comunidade. Por isso mesmo ele é um instrumento para os trabalhadores e os empresários constituírem uma cidade saudável. A eles é oferecido e é deles que se espera a colaboração e o conselho”. Assinava a nova publicação o prefeito Célio Marques Fernandes.²⁷³

Figura 61: Lei N° 2.330, extensão A, 1961.

CAPÍTULO III

A CIDADE MULTIPLICADA

Vista de uma perspectiva atual, Porto Alegre, como pólo regional, se expandiu para muito além de seus limites territoriais. Localizada em um sítio geográfico peculiar é limitada pela grande massa de água do rio Guaíba à oeste e pelas elevações à leste, que formam a segunda barreira à expansão da cidade nessa direção. Ao norte e a nordeste, uma forte linha de expansão urbana confunde os seus limites com os municípios vizinhos, formando uma periferia conurbada, que caracteriza a cidade metropolitana. Para o sul, surge uma ocupação rarefeita com alguns enclaves de núcleos habitacionais das classes de médias e baixas rendas, ainda com grandes extensões de áreas desocupadas caracterizadas, até pouco tempo, como zona rural, que, gradativamente, vêm sendo objeto de grandes operações imobiliárias na busca de produção de novas fronteiras para a habitação unifamiliar das classes de alta renda. Em linhas intermediárias, formando bolsões de pobreza, estendem-se áreas de ocupação *irregular*,²⁷⁴ configurando uma cidade fora dos padrões determinados pelos regramentos legais que, ao longo dos anos, vieram estabelecendo os padrões de ocupação do solo urbano.

Assim configurada, essa paisagem apresenta de imediato os traços reveladores da ocupação histórica do território. As maiores densidades populacionais coincidem, hoje, com o perímetro formado pela chamada *Terceira Perimetral*, que definiu os limites de abrangência das Leis nº 2.046 e nº 2.330, acima avaliadas. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, aprovado pela Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, baseou-se, antes de tudo, no reconhecimento de um sistema de macrozonas, *visando impulsionar as suas potencialidades, e identificando as peculiaridades de seus conflitos*. A macrozona denominada de *Cidade Radiocêntrica* define essa área, acima identificada, como aquela que engloba “o território compreendido pelo Centro Histórico e sua extensão até a *Terceira Perimetral*, constituindo a área mais estruturada do município, com incentivo à

274. Por *irregular* entende-se a ocupação ocorrida fora dos padrões estabelecidos pelos dispositivos urbanísticos editados pelo poder municipal. Também, denomina-se a esse tipo de ocupação de *cidade informal* em contraponto a *formalidade* conferida a cidade controlada pelos dispositivos urbanísticos. Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental, Lei Complementar nº 434 de 1º de dezembro de 1999.

275. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Lei Complementar nº 434, Capítulo II – Das Macrozonas, artigo 29, inciso I, Porto Alegre: CORAG, dezembro de 1999.

276. “São identificadas mais três macrozonas assim denominadas: cidade xadrez em processo de consolidação que recebem todas as tensões de crescimento a partir da forte conurbação a leste e a norte do município, e que por isto merece um grande esforço de estruturação. (...) Identificam-se também duas grandes zonas ainda pouco organizadas (...) Ao norte, uma área industrial e de grandes equipamentos urbanos na escala metropolitana, que em função dos expressivos eixos de crescimento ao norte e a nordeste, pode se transformar em um pólo de desenvolvimento metropolitano de serviços, industrialização e tecnologia. Ao sul, um território denominado rural, mas no qual convivem assentamentos já consolidados, inúmeras ocupações irregulares, extensas áreas de produção primária pouco protegidas (e menos ainda promovidas), e zonas de extraordinário valor por sua biodiversidade natural, nas quais não basta declarar princípios de intangibilidade, mas sim definir critérios e processos de ocupação, social e ambientalmente sustentáveis.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Lei Complementar nº 434/ 99.

Justificativa, op. cit., p.5.

277. Burmeister, Newton. *A necessária releitura da cidade*. Porto Alegre: 2º PDDUA, Prefeitura Municipal, 1998, p.6.

miscigenação e proteção ao patrimônio cultural”.²⁷⁵ Essa corresponde à área mais densa da cidade e, segundo o Plano, deverá ser preservada e conservada.²⁷⁶

Essa zona mais estruturada e mais densificada corresponde à parcela da cidade já incluída nas diretrizes dos vários planos elaborados, desde as primeiras décadas do século XX e das Leis nº 2.046 de 1959 e nº 2.330 de 1961, acima analisadas. Essa densificação, como visto, se deu através de um intenso processo de verticalização, que veio se constituindo, desde a década de 1940, no seu principal vetor de crescimento.

A cidade, como um todo, sofreu intenso crescimento, em 37 anos, desde que a Lei nº 2.330 passou a vigorar. A população dobrou nesse período, segundo dados de 1999, passando de seiscentos mil para um milhão e trezentos mil habitantes, ocupando um território cinco vezes maior.²⁷⁷

Enfocar nesse momento a cidade atual visa resgatar uma imagem que se formou através de um processo de ocupação do território e que guarda em sua paisagem a passagem desses vários momentos, desses vários tempos no processo de sua produção.

Figura 62: Porto Alegre – ocupação urbana e distribuição espacial das densidades, 1996.

A produção das formas espaciais deve ser avaliada como produto da sociedade, ao mesmo tempo em que interage sobre o social, como já o demonstraram vários autores. Em sua totalidade, o espaço pode ser considerado essência de uma dada sociedade que o produziu ou, no dizer de Santos, “o espaço é uma instância da sociedade que contém e é contida pelas demais instancias, econômica, política-institucional, cultural-ideológica”.²⁷⁸ Sem pretender, no âmbito deste trabalho, aprofundar essas questões, toma-se como referencial essas posições para avançar nas reflexões até aqui desenvolvidas e voltar a atenção para uma determinada configuração espacial que irá servir de elo de ligação entre a produção dos regramentos legais produzidos no período em análise e sua aplicação à produção concreta do espaço construído.

Este trabalho tratou até agora da produção de um conjunto de dispositivos legais ao longo da periodização histórica proposta. Para avançar na investigação, propõe-se verificar como se deu a interferência desses dispositivos na produção do espaço urbano, e se será possível distinguir através da observação das formas concretas de suas estruturas edilícias, de uma perspectiva atual, traços dessa intervenção planejada nas quais os instrumentos legais se constituíram em seu principal instrumento de ação sobre a produção do espaço urbano.

Elege-se para essa verificação um recorte específico que distingue: 1) a produção do *edifício alto* definido como processo de verticalização da cidade, entendido a partir da possibilidade de multiplicação do solo urbano em altura surgida, pela primeira vez, numa Chicago do século XIX, propiciada pelas novas tecnologias do aço e do concreto armado e pelo surgimento do elevador; 2) a aplicação dos regramentos urbanísticos sobre a sua produção, portanto, a interferência desses dispositivos sobre a produção privada do solo urbano.

Tomar-se o edifício alto para essa avaliação decorre do entendimento de que a *forma* que essas estruturas oferecem à observação empírica permite a identificação de certas regularidades que se repetem em determinados períodos e são constantes até o aparecimento de uma outra regularidade que a substitui. Por outro lado, a permanência através do tempo dessas estruturas permite identificá-las no contexto da cidade atual, observando-se sua permanência através do tempo. Ao contrário das edificações de um ou dois pavimentos, os edifícios altos resistiram mais às demolições sucessivas, quer pelo alto custo de suas estruturas, quer pela fragmentação da propriedade,

278. Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.

279. Souza, M. A. A. *A Identidade da Metrópole*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p.25.

280. Somekh, Nádia. 1997, op. cit., p. 19-32.

que a divisão em células sobre um mesmo terreno propicia. O edifício alto oferece, assim, uma visão da transformação da cidade, produto de um processo produtivo de natureza histórica, e, como tal, pode ser observado.

Não se trata de um estudo sobre a verticalização “*como uma identidade do processo de urbanização brasileiro procurando, através desse estudo, identificar algumas categorias explicativas e agentes responsáveis pela produção e apropriação desses espaços*”, como o faz Souza.²⁷⁹ Tampouco se trata de verificar qual seria a resposta adequada à questão do *por que ocorre a verticalização* como o faz Somekh.²⁸⁰ Trata-se, sim, de examinar o processo de verticalização da cidade em relação aos dispositivos legais que foram sendo editados, ao longo do período examinado, na busca de resposta à seguinte questão: *Foram os sucessivos instrumentos legais adotados pela cidade capazes de influir na forma de ocupação do espaço privado e na tipologia dos edifícios altos que foram responsáveis pelo adensamento de determinadas áreas da cidade?* Procura-se avaliar as marcas deixadas na paisagem pela sucessiva adoção de diferentes regramentos legais que foram impondo diretrizes de ordenação para a ocupação do espaço privado e a correspondente altura das edificações.

Essa é uma questão bastante específica dentro de todo um processo complexo que envolve a produção do espaço urbano e a verticalização das cidades. O foco principal dentro dessa ampla questão está, portanto, na relação que se estabelece entre o instrumento jurídico editado pelo poder municipal e as tipologias dos edifícios altos construídos em cada período de tempo considerado.

Para avançar nessa direção seria preciso, antes de tudo, esclarecer alguns conceitos que estão subjacentes a esta questão: *o edifício alto e a verticalização urbana, a forma urbana e a tipologia edilícia*.

1. A FORMA DA CIDADE E AS TIPOLOGIAS EDILÍCIAS: EXPLICITANDO TERMINOLOGIAS

Conceituado como produto de um processo produtivo, o edifício alto surge historicamente condicionado pelas invenções das técnicas dos protagonistas dos acontecimentos da chamada “escola de Chicago”. A estrutura

em esqueleto de ferro e aço, o concreto armado, o elevador hidráulico e posteriormente o elevador elétrico abrem caminho para uma nova forma construtiva que domina a paisagem das cidades americanas e estende-se pelo mundo, tornando-se um símbolo da cidade do século XX.

Essa operação matemática, essa *multiplicação*, no dizer de Cecchi, promove uma radical transformação do cenário urbano mundial e que determinam uma nova e singular *forma da cidade*. Seguindo Folin, considera-se *forma da cidade* aquelas regularidades que podem ser empiricamente percebidas, ou nas palavras do autor, referidas aos *produtos* resultantes de operações de transformação-construção do espaço físico, produtos que costumam ser designados pelo *valor de uso* de que são portadoras, produtos de um processo de produção baseados no capital de setores específicos, como o capital imobiliário.²⁸¹

O autor segue analisando a forma da cidade sob a observação de traços distintos da distribuição de população e das atividades produtivas concentradas no espaço, considerando o aumento da cidade em extensão e a disposição de funções e atividades no seu interior em termos de uso do solo. Para efeitos deste trabalho, observam-se essas *regularidades* através da produção do espaço privado, ou seja, na ocupação privativa dos lotes e no surgimento da cidade vertical, que tem no edifício alto o significativo aproveitamento intensivo do solo urbano, a sua multiplicação. A noção de adensamento acompanha a produção do edifício alto e vai estabelecendo uma nova forma de ocupação do solo urbano onde ocorre a sua construção. No caso de Porto Alegre, essa densificação ocorreu do centro em direção à sua periferia imediata e, posteriormente, se estendeu aos bairros mais periféricos.²⁸²

Observa-se, por outro lado, que o emprego das terminologias – *tipo* e *tipologia*, adotadas para referir-se às estruturas edilícias que surgem e se repetem em seus elementos básicos – altura, ocupação do lote, interfaces entre espaço público e privado, torna necessário precisar-se esses conceitos, valendo-se das reflexões extraídas de Rossi, quando conceitua “*tipo como algo permanente e complexo, um enunciado lógico que se antepõe à forma e a constitui. (...) Se este algo que podemos chamar o elemento típico ou simplesmente tipo é uma constante, então é possível reencontrá-lo em todos os fatos arquitetônicos. E é também um elemento cultural e como tal pode ser buscado nos diversos fatos arquitetônicos; a tipologia se converte assim amplamente em um momento analítico da arquitetura, e ainda melhor individualizado ao nível*

281. “*Tais produtos indiferentes entre si, de capitais singulares, mostram, a quem considere o assunto desde fora, uma tendência a dispor-se sobre o solo por aglomeração, concentração, formas que por sua vez oferecem à observação empírica certas regularidades. Essas regularidades se manifestam de diversas formas e parecem apresentar certa constância no tempo. Ao menos em suas determinações mais gerais. Tais regularidades denomino de “forma da cidade”.* Folin, *La ciudad del capital y otros escritos*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, p. 45.

282. Lefebvre já apontava para a ambigüidade do emprego do termo *forma urbana* ou mesmo da polissemia, a pluralidade de significados com que o termo foi sendo empregado. O autor propõe elucidar seu significado a partir de sua acepção mais abstrata, partindo da teoria muito geral e abstrata das *formas* para chegar a conceituação da *forma urbana*. *Mentalmente*: a simultaneidade (de acontecimentos de percepções, de elementos de um conjunto do “real”). *Socialmente*: o encontro e a conjugação do que existe no entorno, no “*meio*” (bens e produtos, atos e atividades, riquezas) e por conseguinte a sociedade urbana como lugar socialmente privilegiado, como sentido de atividades (produtoras e consumidoras), como encontro de obra e produto. Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península, 1978, p.105-112.

283. Rossi, Aldo. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, p. 66-70.

284. Nesse sentido, entende-se, como também o afirma Kohlsdorf, que índices como taxas de ocupação, recuos (ou afastamentos) e áreas máximas de construção adquirem papéis de instrumentos efetivos de configuração do espaço”. Kohlsdorf, Maria Elaine. *A apreensão da forma da cidade*. Brasília: UnB, 1996, p.146.

dos fatos urbanos. (...) A tipologia se apresenta, por conseguinte, como o estudo dos tipos não reduzíveis ulteriormente nos elementos urbanos de uma cidade como de uma arquitetura. (...) A tipologia é a idéia de um elemento que tem um papel próprio na constituição da forma, e que é uma constante”.²⁸³ Essa constante de que fala Rossi seria identificada, não na busca da avaliação arquitetônica da cidade, mas especificamente, na busca da identificação de *formas arquitetônicas* que se revelaram presentes em determinados períodos de transformação do espaço urbano, relacionados, como se quer avaliar, com os dispositivos de ordenação do espaço urbano, referidos, especificamente, ao controle da produção do edifício alto, da verticalização da cidade.

2. O EDIFÍCIO ALTO E OS REGRAMENTOS URBANÍSTICOS

O quadro a seguir, resume o teor dos dispositivos urbanísticos associados ao controle da altura das edificações, que estiveram voltados ora ao incentivo ou mesmo à imposição à verticalização de determinados segmentos urbanos, ora à limitação da altura das edificações.²⁸⁴ A identificação do conjunto desses regulamentos, avaliados através da periodização adotada, permite a distinção de etapas correspondente aos períodos de vigência dos mesmos.

* Primeira etapa – década de 1910: reproduzia o padrão da cidade com predominância do edifício de um, dois ou três pavimentos. Alguns edifícios excepcionais se destacavam na paisagem – os edifícios públicos e culturais, hotéis, bancos, casas comerciais, igrejas localizados na área central da cidade, configurando a cidade terciária. Início da vedação da construção do edifício de um pavimento para alguns logradouros centrais, como a rua dos Andradas, principal via comercial da cidade.

* Segunda etapa – décadas de 1920 e 1930: primeiro período do aparecimento do edifício alto, da cidade vertical. Correspondeu ao primeiro momento de ruptura do padrão tradicional de origem na cidade colonial e à introdução das primeiras grandes obras de transformação do espaço público – a abertura das primeiras avenidas e o aparecimento do edifício de cinco ou seis pavimentos.

* Terceira etapa – década de 1940: período marcado pelo surgimento dos primeiros edifícios de doze, quinze, dezessete pavimentos. Predominância do capital financeiro e comercial que promoveu a verticalização da cidade terciária, mas já aparecendo a produção da moradia vertical associada, em alguns casos, a um mesmo empreendimento. A área central continuou sendo o espaço preferencial dos investimentos imobiliários das mais altas estruturas edilícias, que acompanharam a transformação do espaço público empreendido no início da década de 1940. A grande obra de preparação da base infra-estrutural empreendida pelo Governo Loureiro da Silva, associado ao desenvolvimento econômico e ao surgimento das novas avenidas, abriu caminho para a consolidação da cidade vertical, que, nesse momento, passou a acompanhar, além da área central, as linhas de expansão da habitação das médias e altas rendas, fazendo consolidar o uso do edifício alto habitacional. A verticalização residencial envolveu um primeiro grande processo de substituição da habitação dos “solares” da burguesia pela habitação verticalizada com plantas compatíveis com a demanda dessa camada da população.²⁸⁵

* Quarta etapa – década de 1950: o período da consolidação da cidade verticalizada, agora já não mais limitada aos quinze pavimentos, mas vendo surgir os mais altos edifícios que a cidade apresenta até hoje. Os grandes edifícios de mais de trinta pavimentos marcaram a renovação da área central, mantendo a mesma tendência anterior de associação de plantas terciárias e habitacionais, mas também marcando a presença do edifício de uso exclusivo comercial e de serviços.

* Quinta etapa – pós-1960: período de contenção ao excessivo processo de densificação da área central provocado pela crescente verticalização da cidade. Adoção de mecanismos de maior controle sobre a altura das construções. Limitação da altura das edificações à disponibilidade de terreno suficiente para sua sustentação. A imposição dos índices de aproveitamento e taxas de ocupação e recuos obrigatórios liberou o limite de altura das construções para qualquer terreno. Entretanto, esses dispositivos aplicados sobre uma estrutura fundiária já consolidada vieram a provocar uma *desverticalização* da cidade, vindo ao encontro dos objetivos expressos pelo discurso técnico de maior controle sobre a alta densificação e de associação entre os níveis de ocupação do solo urbano e a disponibilidade de serviços públicos.

Essa periodização considerou especialmente os anos de 1937 a 1961 conforme avaliação dos capítulos I e II deste trabalho, mas, incursões pelos

285. Incentivava-se, também, nesse período, a construção de edifícios habitacionais de até três pavimentos onde estava dispensado o uso do elevador, vindo ao encontro de um outro tipo de demanda habitacional para as médias rendas, que tinham no aluguel a sua solução de moradia. Esse tipo de edificação surgiu em todos os bairros onde se concentravam as linhas principais de expansão urbana.

períodos antecedentes procuraram identificar a adoção de sucessivos dispositivos de controle à ocupação do solo urbano, desde o início da era republicana. Assim, foi possível estabelecer essa periodização a partir de 1893, data da publicação do *Código de Posturas Municipais sobre Construções*, promulgado em 13 de março do mesmo ano e assinado pelo então intendente Alfredo Augusto de Azevedo.

A aprovação da Lei nº 2.330, de 1961, encerra essa periodização. Essa lei, como visto, alterou a Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959, que instituiu o Plano Diretor e fixou normas para a sua execução e permaneceu em vigor pelos próximos vinte anos, até a edição da Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979, que aprovou o *1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – 1º PDDU*. O quadro abaixo resume os dispositivos contidos nesses instrumentos jurídicos, distinguindo as várias etapas correspondentes à periodização adotada. Distinguem-se, especificamente, os dispositivos referidos ao controle da altura das edificações e sua variação no tempo.

QUADRO 02		
DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS E A ALTURA DAS EDIFICAÇÕES: 1893 – 1961		
DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS	ALTURA DAS EDIFICAÇÕES	OCUPAÇÃO DOS LOTES
PRIMEIRA ETAPA	1893 – 1926	
LEI Nº 2, DE 13 DE MARÇO DE 1893: CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS SOBRE CONSTRUÇÕES.	ART. 3º, ITEM 8: A ALTURA DA FACHADA SOBRE A RUA NÃO PODERÁ SER SUPERIOR A UMA VEZ E MEIA A LARGURA DA MESMA.	ART. 3º, ITEM 1: A EDIFICAÇÃO NÃO SE EXTENDERÁ ALÉM DE DOIS TERÇOS DA SUPERFÍCIE TOTAL DO TERRENO.
ATO Nº 96, DE 11 DE JUNHO DE 1913: PUBLICA O REGULAMENTO GERAL DE CONSTRUÇÕES.	ART. 15, § 26: NOS EDIFÍCIOS COM FACHADA SOBRE A RUA, A ALTURA, ACIMA DO PLANO DO PASSEIO, DO TETO DA HABITAÇÃO NÃO PODERÁ SER	ART. 19º, § 1º: OS EDIFÍCIOS DESTINADOS EXCLUSIVAMENTE À HABITAÇÃO NÃO PODERÃO EXTENDER-SE SOBRE A

	<p>SUPERIOR A UMA VEZ E MEIA A LARGURA DA RUA.</p> <p>ART. 86: FICA PROIBIDA A CONSTRUÇÃO DE CASAS TERREAS NA RUA DOS ANDRADAS</p>	<p>ÁREA TOTAL DO TERRENO, RESERVANDO-SE SEMPRE UM TERÇO, PELO MENOS, UMA ÁREA PARA QUINTAIS, JARDINS E PÁTIOS DESCOBERTOS.</p> <p>ART. 29: AS EDIFICAÇÕES DE MADEIRA SÓ SERÃO TOLERADAS FORA DA ZONA SERVIDA PELA REDE DE ESGOTO E DEVERÃO SATISFAZER AS SEGUINTESS CONDIÇÕES: § 1º: NÃO PODERÃO SER CONSTRUÍDAS EM GRUPOS E SERÃO AFASTADAS PELO MENOS 1,50 DAS CONSTRUÇÕES VIZINHAS E 4,00 M DO ALINHAMENTO DA RUA.</p>
SEGUNDA ETAPA	1926 – 1940	
<p>DECRETO Nº 53, DE 10 DE MAIO DE 1926: ALTERA O REGULAMENTO GERAL SOBRE CONSTRUÇÕES APROVADO PELO ATO Nº 96, DE 11 DE JUNHO DE 1913, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p>	<p>ART. 3º: NOS EDIFÍCIOS COM FACHADAS NO ALINHAMENTO DA RUA, A ALTURA ENTRE O PLANO DO PASSEIO E O TETO DO ÚLTIMO PAVIMENTO, NÃO PODERÁ SER SUPERIOR A DUAS VEZES A LARGURA DA RUA.</p> <p>ART. 4º: OS NOVOS EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS À AVENIDA DO PORTO, RUA DOS ANDRADAS E NAQUELAS QUE FOREM ALARGADAS OU ABERTAS AO CENTRO DA CIDADE NÃO TERÃO MENOS DE TRES PAVIMENTOS.</p>	

TERCEIRA ETAPA	1940 – 1952	
<p>DECRETO Nº 239, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1940: DISPÕE SOBRE O NÚMERO DE ANDARES DAS CONSTRUÇÕES NA AVENIDA FARRAPOS.</p> <p>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.</p>	<p>ART. 1º: FICA ESTABELECIDO QUE AS EDIFICAÇÕES NA AVENIDA FARRAPOS DEVERÃO TER O MÍNIMO DE DOIS PISOS.</p> <p>ART. 1º: SÓ SERÃO PERMITIDAS NOVAS CONSTRUÇÕES, NAS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS, 10 DE NOVEMBRO E PARTE DA RUA DOS ANDRADAS ENTRE AS RUAS Dr. FLORES E GENERAL JOÃO MANUEL, COM O MÍNIMO DE 6 (SEIS) PAVIMENTOS, INCLUINDO O RES DO CHÃO.</p>	
QUARTA ETAPA	1952 – 1959	
<p>LEI Nº 986, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1952: DISPÕE SOBRE ALTURA DAS CONSTRUÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS</p>	<p>ART. 1º: A ALTURA DOS EDIFÍCIOS NÃO SERÁ SUPERIOR A UMA VEZ E MEIA A LARGURA DA RUA.</p> <p>ART. 2º: NA ZONA CENTRAL DA CIDADE A ALTURA DOS EDIFÍCIOS NO ALINHAMENTO NÃO SERÁ SUPERIOR A DUAS VEZES A LARGURA DA RUA; A PARTIR DESTA ALTURA, OS PRÉDIOS PODERÃO ELEVAR-SE OBEDECENDO UM RECUO NA PROPORÇÃO DE QUATRO NA VERTICAL PARA UM SOBRE A HORIZONTAL.</p>	<p>ART. 6º: OS EDIFÍCIOS DESTINADOS A HABITAÇÃO NÃO PODERÃO ESTENDER-SE SOBRE A ÁREA TOTAL DO LOTE, RESERVANDO-SE DESTA ÁREA, PELO MENOS UMA QUARTA PARTE NA ZONA URBANA, E A METADE NAS ZONAS SUBURBANA E RURAL, PARA JARDINS, PATEOS DESCOBERTOS, ÁREAS E QUINTAIS.</p>

	<p>ART 2º, § 3º: NA RUA DOS ANDRADAS É PERMITIDA A ALTURA DE 30 METROS E NAS AVENIDAS SALGADO FILHO E BORGES DE MEDEIROS, A ALTURA DE 70 METROS PARA OS EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS NO ALINHAMENTO</p> <p>ART. 4º: NOS EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS NA INTERSECÇÃO DE DUAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO, A ALTURA SERÁ FUNÇÃO DA QUE TIVER MAIOR LARGURA, ATÉ UMA DISTÂNCIA DE VINTE E CINCO METROS DESTA ALTURA.</p> <p>ART. 5º: A ALTURA MÍNIMA DOS EDIFÍCIOS NO ALINHAMENTO DA VIA PÚBLICA SERÁ DE 5 METROS</p> <p>ART. 5, § 1º : NÃO TERÃO MENOS DE DOIS PAVIMENTOS, NEM ALTURA INFERIOR A SETE METROS, AS NOVAS CONSTRUÇÕES DE PRÉDIOS QUE SE FIZEREM ÀS AVENIDAS JOÃO PESSOA, OSVALDO ARANHA, ALBERTO BINS, GETULIO VARGAS E INDEPENDÊNCIA.</p> <p>ART. 5, § 3º: NÃO TERÃO MENOS DE TRÊS PAVIMENTOS, NEM ALTURA INFERIOR A DEZ METROS, AS NOVAS CONSTRUÇÕES OU REFORMAS DE PRÉDIOS QUE SE FIZEREM ÀS AVENIDAS MAUÁ, JÚLIO DE CASTILHOS, OTÁVIO ROCHA E RUA DOS ANDRADAS, NO TRECHO COMPREENDIDO ENTRE O LITORAL E A RUA JOÃO MANOEL.</p>	<p>ART. 8º: A SUPERFÍCIE DAS ÁREAS POR CUJO INTERMÉDIO SE FIZER O AREJAMENTO E INSOLAÇÃO DE QUALQUER PAVIMENTO DOS EDIFÍCIOS, NÃO SERÁ INFERIOR A $3N + 3$, SENDO N O NÚMERO DE PAVIMENTOS; NOS EDIFÍCIOS DESTINADOS A HABITAÇÃO MÚLTIPLA OU COLETIVA SERÃO PERMITIDOS POÇOS DE VENTILAÇÃO PARA BANHEIROS E W. C., COM ÁREA MÍNIMA DE UM METRO QUADRA-</p>
--	---	---

<p>LEI Nº 1.167, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1953: <i>LIMITA A ALTURA DOS PRÉDIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</i></p>	<p>ART. 1º: A ALTURA DOS PRÉDIOS NÃO PODERÁ EXCEDER A 3 PAVIMENTOS OU 11 METROS.</p> <p>Art. 2º: O LIMITE DE ALTURA FIXADO PELO ARTIGO ANTERIOR NÃO SE APLICA À ZONA DA CIDADE COMPREENDIDA ENTRE O LITORAL DO RIO GUAÍBA, RIO GRAVATAÍ, ESTRADA PARA CANOAS, AVENIDA CEARÁ, RUAS SÃO PEDRO, BENJAMIN CONSTANT, CRISTÓVÃO COLOMBO, RAMIRO BARCELOS, AV. PROTÁSIO ALVES, RUA VICENTE DA FONTOURA, AV IPIRANGA E LITORAL DO RIO GUAÍBA E MAIS AS VIAS PÚBLICAS A SEGUIR DISCRIMINADAS: AV. ASSIS BRASIL, ATÉ A ESTRADA DO FORTE; RUA DA AZENHA, DA AV. IPIRANGA ATÉ A RUA JOSÉ DE ALENCAR, RUA BENJAMIN CONSTANT, DO INÍCIO ATÉ A RUA SÃO PEDRO; AV. BENTO GONÇALVES, DO INÍCIO ATÉ AS RUAS CEL. APARÍCIO BORGES E DR. SALVADOR FRANÇA; RUA CRISTÓVÃO COLOMBO, DESDE A RUA BENJAMIN CONSTANT ATÉ A RUA DOM PEDRO.</p>	
<p>LEI Nº 1.487, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1955. APROVA O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA AVENIDA BEIRA-RIO.</p>	<p>MODIFICADA PELA LEI Nº 1.966, DE 14 DE JULHO DE 1959, APROVA O PROJETO DE URBANIZAÇÃO E LOTEAMENTO DA ÁREA A SER ACRESCIDA À PRAIA DE BELAS RESULTANTE DO ATERRO DO</p>	

GUAÍBA PARA A CONSTRUÇÃO DA AVENIDA BEIRA-RIO.		
QUINTA ETAPA	1959 – 1961	
LEI Nº 2.046 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1959: INSTITUI O PLANO DIRETOR E FIXA NORMAS PARA SUA EXECUÇÃO	MODIFICADA PELA LEI Nº 2.330 QUE MANTEM EM SEUS DISPOSITIVOS OS MESMOS REQUERIMENTOS QUANTO AO ZONEAMENTO DE ÍNDICES DE APROVEITAMENTO, ZONEAMENTO DE PERCENTAGEM DE OCUPAÇÃO E ZONEAMENTO DE ALTURAS.	
LEI Nº 1.966, DE 14 DE JULHO DE 1959: REGULAMENTA O USO, A ALTURA E A TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LOTES PREVISTOS PELA LEI Nº 1.487, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1955 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	<p>DAS ALTURAS PERMITIDAS:</p> <p>11 METROS PARA AS RUAS SECUNDÁRIAS; 49 METROS PARA AS AVENIDAS PRINCIPAIS; 34 METROS PARA AS DEMAIS AVENIDAS.²⁸⁶</p>	<p>PERCENTAGENS MÁXIMAS DE OCUPAÇÃO DOS LOTES: RUAS INTERNAS – 50%; AVENIDAS BEIRA-RIO, BORGES DE MEDEIROS, IPIRANGA, AVENIDAS A, B E C E AVENIDAS PRINCIPAIS INTERNAS – TÉRREO 80%, 1º ANDAR, 80% E OUTROS ANDARES, 60%.</p>
LEI Nº 2.330, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1961: ALTERA A LEI 2.046 E DÁ NOVA REDAÇÃO.	<p>ZONEAMENTO DE ÍNDICES DE APROVEITAMENTO: ART. 44:</p> <p>A PARTE DA CIDADE DESCRITA NO ARTIGO 20 FICA DIVIDIDA, DE ACORDO COM AS PLANTAS DE ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR ANEXAS, EM ZONAS DE ÍNDICES DE APROVEITAMENTO ONDE AS RELAÇÕES ENTRE A ÁREA MÁXIMA TOTAL DE CONSTRUÇÃO E AS ÁREAS DO RESPECTIVO TERRENO SÃO DETERMINADAS PELOS SEGUINTE ÍNDICES MÁXIMOS DE</p>	<p>ZONEAMENTO DE PERCENTAGEM DE OCUPAÇÃO:</p> <p>ART. 50:</p> <p>A PARTE DA CIDADE DESCRITA NO ARTIGO 20 FICA DIVIDIDA DE ACORDO COM AS PLANTAS DE ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR, ANEXAS EM ZONAS ONDE SÃO FIXADAS AS PERCENTAGENS MÁXIMAS DE OCUPAÇÃO DOS LOTES, OU SEJA, A</p>

286. Art.7º – Nos lotes com frentes para ruas secundárias e para a atual avenida Praia de Belas as construções terão no máximo 11 metros; Art. 8º – nos lotes com frente para a avenida Beira-Rio prolongamento da avenida Borges de Medeiros, Ipiranga e avenidas a, b e c, as construções terão altura de 49 metros. Parágrafo único: são toleradas construções de 10 (dez) pavimentos no mínimo, obrigando-se os proprietários a dar à obra condições técnicas suficientes para que os edifícios possam ter a altura determinada neste artigo. Art. 9º – Nas avenidas não especificadas no artigo anterior, as construções deverão ter altura de 34 metros. Parágrafo único: são toleradas construções com 8 (oito) pavimentos no mínimo obrigando-se os proprietários a dar à obra condições técnicas suficientes para que os edifícios possam ter a altura determinada neste artigo.

	<p>APROVEITAMENTO:</p> <p>Z0 – ZONA ONDE ESTÃO FIXADOS OS ALINHAMENTOS DE FRENTE, FUNDOS E ALTURAS MÁXIMAS PERMITIDAS, NÃO SENDO APLICÁVEL O ÍNDICE DE APROVEITAMENTO;</p> <p>Z1 – PARA EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS, ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA, NO MÁXIMO, IGUAL A 9 (NOVE) VEZES A ÁREA DO TERRENO (ÍNDICE 9). PARA EDIFÍCIOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS OU DE ESCRITÓRIOS, ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA, NO MÁXIMO, IGUAL A 12 (DOZE) VEZES A ÁREA DO TERRENO (ÍNDICE 12).</p> <p>Z2 – PARA EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS – ÍNDICES 10 (DEZ); PARA EDIFÍCIOS COMERCIAIS DE ESCRITÓRIOS OU INDUSTRIAIS, (ÍNDICE 10).</p> <p>Z3 A Z12 – ÍNDICES VARIANDO DE 8 (OITO) A 3 (TRÊS) PARA USO RESIDENCIAL; DE 10 (DEZ) A 3 (TRÊS) PARA USO COMERCIAL, DE ESCRITÓRIOS OU INDUSTRIAL.</p> <p>ZONEAMENTO DE ALTURAS.</p> <p>Art. 59 a 74.</p> <p>ÁREA DA CIDADE DESCRITA NO ARTIGO 20 FICA DIVIDIDA EM ZONAS:</p> <p>Z0 – ZONAS ESPECIAIS – AVENIDA PERIMETRAL E BAIRRO PRAIA DE BELAS – ALTURAS PADRONIZADAS POR REGULAMENTOS ESPECIAIS.</p>	<p>RELAÇÃO ENTRE A MÁXIMA PROJEÇÃO HORIZONTAL DE ÁREA COBERTA CONSTRUÍDA E A ÁREA TOTAL DO TERRENO.</p> <p>ARTS. 51 A 56:</p> <p>Z0 A Z5 – TAXAS DE OCUPAÇÃO VARIANDO DE 66,6% A 100%.</p>
--	---	--

	<p>Z1 – ALTURA MÁXIMAS PARA CONSTRUÇÕES NO ALINHAMENTO – DUAS VEZES A LARGURA DO LOGRADOURO ATÉ O MÁXIMO DE 60 (SESSENTA) METROS, EXCETUANDO-SE OS PRÉDIOS CONSTRUÍDOS NA AVENIDA BORGES DE MEDEIROS, SALGADO FILHO ONDE A ALTURA PERMITIDA PASSA A SER DE 70 METROS. (EXCETUAM-SE DESTA REGRA OUTROS LOGRADOUROS DA ÁREA CENTRAL).²⁸⁷</p> <p>Z2 – ALTURA MÁXIMA PERMITIDA PARA CONSTRUÇÕES NO ALINHAMENTO OU RECUADOS OS 4 METROS REGULAMENTARES – UMA VEZ E MEIA A LARGURA DO LOGRADOURO ATÉ O MÁXIMO DE 45 METROS DE ALTURA, MEDIDA EM RELAÇÃO AO NÍVEL MÉDIO DO PASSEIO OU DO TERRENO NO ALINHAMENTO.</p> <p>Z3 – A ALTURA MÁXIMA PARA CONSTRUÇÕES NO ALINHAMENTO OU RECUADOS OS 4 METROS REGULAMENTARES – UMA VEZ A LARGURA DO LOGRADOURO ATÉ O MÁXIMO DE 30 METROS DE ALTURA, MEDIDA EM RELAÇÃO AO NÍVEL MÉDIO DO PASSEIO OU DO TERRENO NO ALINHAMENTO.²⁸⁸</p> <p>Z4 – A ALTURA MÁXIMA PERMITIDA – CONSTRUÇÕES NO ALINHAMENTO OU RECUADOS OS 4,00 METROS REGULAMENTARES – UMA VEZ A</p>	
--	---	--

287. Art. 63 – Na zona Z1 é permitido construir além da altura estipulada no alinhamento desde que os pavimentos construídos e recuados desse alinhamento fiquem dentro do ângulo formado pela horizontal traçada na altura do passeio no alinhamento e a linha que una o ponto mais alto da construção permitida neste alinhamento, com a intersecção da mesma horizontal com o alinhamento oposto. A altura mínima de edifícios no alinhamento será de 5 metros.

288. Art. 66, §1º. Este limite poderá ser ultrapassado, desde que esteja observado um recuo de frente para ajardinamento equivalente a 1/5 da altura total do prédio, além do recuo regulamentar de 4 metros ou de qualquer outra natureza.

289. Art.67, § 1º. Todos os prédios construídos nesta zona com mais de três pavimentos ou altura superior a 10 metros deverão manter a partir desta altura, um afastamento das divisas laterais e de fundos equivalente a 1/5 da altura total do prédio e não inferior a 3,00 metros.

§ 2º. Os prédios construídos nesta zona poderão ultrapassar o limite de altura fixado no alinhamento ou no recuo dos 4m regulamentar, desde que mantenham um recuo de frente à partir de 10m de altura equivalente a 1/5 da altura total do prédio sem prejuízo do recuo de 4m regulamentares ou de outro de qualquer natureza.

290. Art. 68, § 1º. Todos os prédios construídos nesta zona com mais de 2 pavimentos ou altura superior a 7 m deverão manter, desde o nível do terreno um afastamento das divisas laterais e de fundos equivalente a 1/3 da altura total do prédio e nunca inferior a 3 m ressalvado o disposto no §2º do art. 70. §2º. Os prédios construídos nesta zona poderão ultrapassar o limite de altura no alinhamento ou no recuo dos 4 m regulamentares, desde que mantenham um recuo de frente equivalente a 1/3 da altura do prédio além do recuo de 4 m regulamentares ou outro de qualquer natureza.

291. Art. 69 §1º. A altura máxima de construção no alinhamento ou no recuo regulamentar de 4m poderá ser contada à partir do piso do 2º pavimento quando o térreo for disposto como área coberta de uso coletivo (pilotis), sendo ocupado apenas com hall de entrada, caixa de escada, elevadores, acesso a garagens, sala de contadores, portaria, sanitários, apartamento de zelador ou outras dependências de nítido caráter de serviço.

(Dispositivo de incentivo ao uso dos pilotis).

	<p>LARGURA DO LOGRADOURO ATÉ O MÁXIMO DE 30 METROS DE ALTURA.²⁸⁹</p> <p>Z5 – A ALTURA MÁXIMA PERMITIDA – OS PRÉDIOS NO ALINHAMENTO OU RECUADOS OS 4 METROS REGULAMENTARES 11 METROS DE ALTURA EM RELAÇÃO AO NÍVEL MÉDIO DO PASSEIO OU DO TERRENO NO ALINHAMENTO.²⁹⁰</p> <p>ARTIGOS DE 69 A 74 – AS SITUAÇÕES ESPECIAIS DOS TERRENOS PARA OS EFEITOS DE CÁLCULO DAS ALTURAS DAS CONSTRUÇÕES.²⁹¹</p>	
--	---	--

Fonte: *Atos, Leis, Decretos e Resoluções*, (compilação das leis municipais). Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Lei nº 2.046, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1960, p. 5-16. Lei nº 2.330, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1962.

Pelo quadro acima fica demonstrada a variação dos dispositivos de controle das alturas das construções contidas nos regramentos legais nos períodos considerados. Evidencia-se a referência à *largura das vias* como o critério sobre o qual se estabeleceram esses dispositivos, desde o *Código de Posturas Municipais sobre Construções*, de 1893, até a formulação da Lei nº 2.046, de 1959 e da Lei nº 2.330, de 1961, quando referido ao zoneamento de alturas.

Associados a esse critério, dispositivos que estabeleceram alturas mínimas para alguns logradouros já apareciam em 1913, em referência a principal rua comercial da cidade, a rua dos Andradas. O casario de um ou dois pavimentos característico da cidade do século XIX, deveria desaparecer, dando lugar aos edifícios de no mínimo dois ou três pavimentos.

Esse mesmo dispositivo comparava em outros instrumentos e foi sendo repetido até a década de 1950, quando foi ainda incorporado à Lei nº 986, de 1952. Até esta data, ainda era considerado necessário restringir as construções com menos de três pavimentos relacionadas às avenidas principais e vias centrais. Esse critério associado a uma estética modernizadora da cidade persistia até essa data. O mercado imobiliário ainda não era capaz de se

valer de todo o potencial construtivo facultado pelos instrumentos urbanísticos. Esse dispositivo ainda seria mantido na edição da Lei nº 2.046, de 1959, quando ficaram estabelecidos gabaritos padronizados para as áreas especiais – bairro Praia de Belas e avenida Perimetral –, para as quais permitia-se o mínimo de oito pavimentos desde que a edificação projetada previsse a construção posterior dos pavimentos restantes fixadas pelo respectivo regulamento.²⁹²

292. O projeto do novo bairro Praia de Belas aprovado pela Lei nº 1487 de 10 de novembro de 1955 e regulamentada pela Lei nº 1.966 de 14 de julho de 1959 estabelecia o uso ocupação altura e a taxa de ocupação dos lotes previstos.

Figura 63: Rua dos Andradas, 1860 e 1900.

Esse mesmo critério regulador da altura das construções referido à largura das vias era utilizado no “*Regulamento Geral de Construções*” aprovado pelo Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, em seu parágrafo vinte e seis, como visto no quadro acima. O regulamento assinado pelo intendente engenheiro José Montaury de Aguiar Leitão já apontava a necessidade de sua edição face ao “*extraordinário aumento do número das edificações na zona urbana da capital*”. Pretendia dotar a administração municipal de instrumento que atendesse “*os superiores interesses da higiene e saúde públicas*”.

A relação da altura das construções com a largura das vias para as quais as mesmas davam frente tinha origem nas teorias higienistas, como visto em capítulo anterior. Preconizava-se a manutenção da boa aeração e ventilação dos compartimentos. Essa referência encontrava-se nas palavras do arquiteto Joseph Antoine Bouvard, em 1911, quando, evocando o plano de Belo Horizonte salientava: “*Belo Horizonte (...) é a representação do pensamento urbanístico vigente nesse fim de século, entre engenheiros e arquitetos brasileiros. E isso se percebe claramente das conclusões elaboradas pelo congresso (...) comemorativo do 4º centenário do descobrimento do Brasil relatadas pelo engenheiro Frederico A. Liberalli: ... por falta de ar, de luz, as multidões congregadas, como hoje, se estragam e perecem ingloriamente nas vielas tortuosas, escuras, imun-*

293. Andrade, Francisco de Paula Dias de. *Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*. São Paulo: Tese, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1966, p. 275-277.

das e ruidosas da cidade comercial” (...) a construção de muitos prédios reunidos, que é o que constitui a povoação, não pode prescindir do plano prévio que junte (...) todos os requisitos necessários à reunião coletiva”.

Mais adiante, afirmava, referindo-se ao sistema de vias: “*Inconveniente a evitar é o da direção das ruas coincidindo com a direção dos ventos reinantes... A ventilação de uma cidade deve-se fazer pela largura das ruas sempre em relação com a altura dos prédios. (...) “A largura da rua relativa à altura dos prédios laterais é uma função da ventilação, como esta o é da higiene. (...) Pensamos que para o clima do Brasil deve-se aplicar a relação de um para um (1:1), entre a largura da rua e a altura dos prédios, dando-se à rua a largura mínima de 16 metros”.* E acrescentava, referindo-se à necessidade de dotar as cidades de um plano: “*É de imprescindível necessidade a confecção de um plano que indique a direção e colocação metódica das canalizações subterrâneas. A arborização das ruas deve ser a principal característica das cidades brasileiras*”.²⁹³

Essas notas referidas por Andrade quando aborda a questão da legislação sanitária no Brasil salientam a importância da experiência mineira de construção de sua nova capital para o desenvolvimento das conceituações urbanísticas no Brasil. Essa teve sua origem na legislação sanitária, que foi sendo aplicada às cidades brasileiras a partir da segunda metade do século XIX, com a incidência dos surtos epidêmicos, obrigando à criação de cuidados sanitários para a população. Data dos últimos anos do século XIX, a ação contínua dos engenheiros sanitaristas e das obras de saneamento nas cidades brasileiras. Porto Alegre ingressara nesse movimento desde o fim do século XIX, impondo uma legislação voltada a encaminhar os graves problemas sanitários que a cidade já apresentava. As citadas regulamentações, de 1893 e 1913, estão incluídas nesses preceitos urbanísticos.

Treze anos depois, em 1926, na administração do intendente Otávio Rocha, com o Decreto nº 53, de 10 de maio, alterava-se o *Regulamento Geral sobre Construções*. Entre outros dispositivos, em seu artigo terceiro, o novo decreto estabelecia que “*nos edifícios com fachadas no alinhamento da rua, a altura entre o plano do passeio e o teto do último pavimento, não poderá ser superior a duas vezes a largura da rua*”. Aplicava-se esse dispositivo para a área central da cidade e acrescentava-se para os edifícios construídos “*à avenida do Porto, rua dos Andradas e naquelas que forem alargadas ou abertas ao centro da cidade*”, que não teriam menos

de três pavimentos. Permaneciam os mesmos dispositivos de associação entre as vias e a altura das edificações agora ampliada a relação de uma e meia para duas vezes à largura das ruas.

É de lembrar que acompanhava esse dispositivo o processo de abertura das primeiras avenidas implementado pela administração de Otávio Rocha, no primeiro grande movimento de saneamento e embelezamento da capital, que teve por base as diretrizes traçadas pelo *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre*, coordenado pelo engenheiro João Moreira Maciel. Impunham-se normas de alturas mínimas para as edificações a serem construídas no alinhamento das novas avenidas, normas essas que foram sendo reeditadas nos novos dispositivos legais ao longo dos períodos seguintes, especialmente, como visto, no início dos anos de 1940, quando da gestão do prefeito José Loureiro da Silva.

Os dispositivos incluídos na Lei nº 986, de 1952, mantinham esses mesmos preceitos urbanísticos, ampliando sua aplicação a diferentes situações urbanas. O critério de uma vez e meia a largura da via para determinar o máximo de altura para as edificações era estendido para toda a cidade, permitindo-se para a área central a relação de duas vezes a largura das vias. Mas esse não era o único critério contido na Lei nº 986. A partir dessa altura, “*os prédios poderiam elevar-se obedecendo a um recuo na proporção de quatro na vertical para um (4/1) sobre a horizontal*”.²⁹⁴ Era a forma encontrada para elevar a altura das edificações mantendo melhores condições de aeração e ventilação dos compartimentos e da própria via.

Esse princípio dos recuos sucessivos incorporado aos regramentos legais determinava a forma das edificações produzidas no período, como ficou demonstrado no Capítulo II, item 3 deste trabalho.²⁹⁵ Permitia-se para as avenidas centrais e rua dos Andradas que as alturas contadas a partir do alinhamento ultrapassassem os limites fixados em, aproximadamente, três pavimentos: “*Na rua dos Andradas é permitida a altura de 30 metros e nas avenidas Salgado Filho e Borges de Medeiros, a altura de 70 metros para os edifícios construídos no alinhamento*”.²⁹⁶

A verticalização era incentivada pela fixação de alturas mínimas para outros logradouros centrais e avenidas radiais. Não poderiam ser construídos edificações com menos de dois pavimentos nas avenidas João Pessoa, Osvaldo Aranha, Alberto Bins, Getúlio Vargas e Independência. E em outro trecho

294. Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 2º.

295. “*Esse tipo de forma recuada era exigida pelo regulamento de zonificação de Nova York, de 1916 e, em certa medida, foi uma característica generalizada do design de arranha-céus até os anos 50*”. Relph, Edward. *A paisagem urbana moderna*. Rio de Janeiro: Edições 70, 1987, p. 44-45. Ver essa mesma referencia em: Prestes Maia, 1930. Citado por Somekh, Nádia, 1997, *op. cit.*, p. 62.

296. Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 2º, § 3º.

297. Lei nº 986, de 22 de dezembro de 1952, artigo 5º, § 1º e § 2º.

298. Decreto nº 53, de 10 de maio de 1926, artigos 5º e 6º.

da zona central as construções deveriam ter o mínimo de três pavimentos: avenidas Mauá, Júlio de Castilhos, Otávio Rocha e rua dos Andradas, no trecho compreendido entre o litoral e a rua General João Manuel.²⁹⁷

O Decreto nº 53, de 1926, enfatizava, em nome dos princípios da estética urbana, controle sobre a qualidade arquitetônica das fachadas que “ficarão sujeitas ao exame arquitetônico por parte da Intendência”, e premiava-se anualmente “o edifício que melhor estética apresentar”.²⁹⁸ Estes mesmos princípios urbanísticos eram, em 1952, através da Lei nº 986, evocados para justificar o incentivo à densificação da área central através da reserva de espaço para a construção dos arranha-céus que agora podiam atingir bem mais que setenta metros.

Como também ficou demonstrado no Capítulo II deste trabalho, foi a partir da institucionalização do Plano Diretor aprovado em 1959, que os novos instrumentos de controle sobre a altura das edificações foram introduzidos, baseados agora nos dispositivos contidos em novo instrumental de definição da altura das construções inspirado no urbanismo americano, mais especificamente no já citado *Regional Survey of New York and its Environs*. A partir da edição dessa lei associava-se novos dispositivos aos critérios da *largura das vias*.

Estabelecia-se a relação do volume edificado com as dimensões do terreno, através do *zoneamento dos índices de aproveitamento*, ou seja, a relação da área máxima total de construção e da área do respectivo terreno e o *zoneamento das taxas de ocupação* determinando as percentagens máximas de ocupação dos lotes. Esses novos dispositivos, foram sendo aplicados a uma estrutura fundiária já configurada, provocando uma *desverticalização* da cidade, impondo uma diminuição na altura das edificações. Empreende-se, a seguir, uma verificação da construção verticalizada da cidade por períodos, como acima descritos, para em seguida associá-la à presença dos instrumentos normativos que pretenderam regulamentá-la.

Para enfocar as novas tipologias edilícias que foram sendo erguidas a partir da vigência dos dispositivos urbanísticos em cada período elege-se, em primeiro lugar, a área central, local de início do processo de verticalização da cidade, evidenciado a seguir. Para avançar nessa verificação elege-se um percurso por alguns dos eixos principais, onde se pode observar a passagem do tempo e os sucessivos períodos da construção verticalizada. As avenidas,

Senador Salgado Filho, Borges de Medeiros e Independência, pelas posições relativas à cidade, diversidade edilícia e o intenso processo de verticalização que apresentaram ao longo dos períodos em análise, serviram de parâmetro para essa verificação. As duas primeiras fazem parte da área central, exemplificando o que acarretou para o centro da cidade os vários dispositivos legais aplicados às principais vias integrantes das políticas públicas de abertura de avenidas desde a década de 1920 a 1940. A avenida Independência forma o principal eixo de expansão da verticalização da cidade, como visto, onde se localizaram os primeiros investimentos nos edifícios habitacionais para as classes de rendas médias e altas.²⁹⁹

3. ANTECEDENTES – OS PRIMEIROS ARRANHA-CÉUS

*...“O arranha-céu era o Malakoff, com marcas da revolução, perto do jardim que tinha grades, quase em frente ao Mercado; do último andar, por sobre as árvores, se via a Doca, cheia de lanchões e de melancias”...*³⁰⁰

No distante ano de 1813, vindo da Europa, chegou ao Rio Grande do Sul o açoriano João Baptista Soares da Silveira e Souza para se tornar um dos empreiteiros das mais importantes obras públicas da cidade de Porto Alegre nos meados do século XIX. Requerente de terras ao longo do rio Gravataí,

299. Procedeu-se ao levantamento de todas as edificações das vias deste percurso identificando: Dados gerais: nome da edificação, uso, endereço, dimensão do lote, número de pavimentos, altura da construção, data de aprovação do projeto, responsável técnico. Graficação: plantas (térreo e tipo), inserção do edifício no lote, perfil das avenidas. 300. Moreira, Álvaro. As amargas, não. In: Bernard, Zilá (organizadora). *Porto Alegre – memória escrita*. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1998, p. 39. (No ano de 1892, às vésperas da eclosão da Revolução Federalista, de 1893 a 1895, a Canhoneira Marajó bombardeou Porto Alegre, atingindo o edifício. O jardim que tinha grades refere-se à atual praça XV de Novembro).

Figura 64: Porto Alegre no final do século XIX – à esquerda, o edifício Malakoff.

301. Duarte, Miguel. *Um empreiteiro de obras açorianos em*

Porto Alegre. In: Barroso, Vera Lucia Maciel. *Açorianos no Brasil*. Porto Alegre: EST, 2002, pp. 358-377. Segundo Weimer o projeto do Teatro São Pedro é de Georg Karl

PhillipTheodor von Normann, autor de vários outros projetos de prédios civis da Província em meados do século XIX. Nascido na Alemanha se formou em engenharia e arquitetura, chegando em Porto Alegre em 1848, logo contratado pela Província para projetar as obras mais importantes. A Ponte de Pedra em Porto Alegre foi projetada por João Alvarez d'Éily, segundo a mesma fonte. Não consta referencia de autoria do projeto do edifício Malakoff. Como afirma Weimann "*os dados disponíveis são escassos posto que os relatórios são bastante precisos quanto aos construtores e fiscais, mas, via de regra, omitem os nomes dos arquitetos*".

Weimann, Günter. *A Arquitetura*. Porto Alegre Editora da Universidade/UFRGS, 1992

tornou-se proprietário de extensa área ao norte da capital. Dono de muitos escravos, foi vereador em Porto Alegre, no período de 1853 a 1856. Consta que o empreiteiro, contratado pela Província, foi responsável pela construção dos mais importantes edifícios públicos da cidade, à época, o Teatro São Pedro, a *Bailante*, a Ponte de Pedra sobre o Riacho, a Casa de Correção, além de estradas, aterros, docas⁵.³⁰¹

Figura 65: Ponte de Pedra sobre o Riacho, 1835.

Entre as obras do empreiteiro, uma se destacou pelo arrojado projeto. Voltado para as águas do Guaíba, em frente ao futuro mercado, João Baptista ergueu o primeiro edifício alto da cidade – o edifício Malakoff, um sobrado de grandes proporções para a época, com quatro andares, tendo em seu andar térreo espaços comerciais. Ainda que considerado o primeiro edifício comercial da cidade, serviu de moradia às famílias de comerciantes do centro de Porto Alegre, até a década de 1950. Foi demolido no início da década de 1960.

Essa referência ilustra a importância que se dava à presença na cidade da primeira edificação privada de maiores proporções, já que, na predominância de construções térreas e assobradadas, o edifício se destacava na paisagem. No relato dos viajantes que chegavam pelo porto ou nos escritos dos cronistas e poetas da cidade do início do século XX, encontram-se referências ao edifício como um marco de *progresso* da capital.

Na primeira década do século XX, o surto construtivo ainda era incipiente, com poucas construções em altura e que estavam relacionadas com empreendimentos comerciais, como os primeiros hotéis importantes da cidade: Hotel Magestic – primeiramente com três pavimentos, sendo posteriormente elevado em mais três pavimentos, e o Grande Hotel o mais luxuoso da cidade, com seus seis pavimentos, ambos construídos na rua dos Andradas, e alguns edifícios comerciais e habitacionais, todos localizados na área central da capital.³⁰²

O padrão de alturas máximas era de quatro a sete pavimentos até o início da década de 1920. O ritmo construtivo era baixo se considerado o número de projetos aprovados pela municipalidade. Pelos registros dos arquivos da Prefeitura estimava-se que de 1892 a 1900, tinham dado entrada para aprovação 140 projetos.³⁰³ De 1900 a 1920, esse número chegava a um total de 431 projetos, estimando-se que somente oito % desse total eram de edifícios de mais de quatro pavimentos. Uma das principais empresas construtoras do período foi a de Rudolf Arhons, onde atuavam os arquitetos Theo Wiederspahn e Hermann Otto Menchen, e responsáveis por importantes obras civis da capital incluindo aí os prédios das faculdades de Direito e Medicina entre muitos outros.³⁰⁴

Já no início da década de 1920 esse ritmo se acentua. Pelo relatório apresentado pelo intendente José Montauray no ano de 1923, verifica-se que tinham sido lotados para pagamento de impostos 21.543 prédios, 488 a mais do que no exercício anterior. Desse total, eram computados como edificações de mais de um pavimento apenas 3.051, enquanto o número de cortiços era estimado em 1.363.

No ano de 1923, estavam registrados na Intendência os nomes de 75 construtores, entre licenciados e diplomados engenheiros, 50% sendo estrangeiros e poucas empresas

302. Hotel Magestic, hoje “Casa de Cultura Mario Quintana” projetado por Theo Wiederspahn; Grande Hotel, responsável técnico Francisco Tomatis, demolido na década de sessenta após incêndio – (1916-1917).

303. Até a metade da década de 1920, além dos capitais do setor financeiro e comercial, assinala-se o aparecimento de alguns edifícios residenciais ou comerciais que já levavam o nome das famílias dos investidores privados que iam aplicando recursos financeiros nos novos empreendimentos construtivos. Exemplos: edifício Guilhermina Knippling, rua dos Andradas, e edifício Possidônio da Cunha, rua 7 de Setembro (1924-1925); In: Weimer, G. 1998, *op. cit.*, p. 21.

304. Weimer G. 1992, *op. cit.*, p. 95.

Figura 66: Hotel Magestic – rua dos Andradas (hoje Casa de Cultura Mário Quintana), 1928.

Figura 67: Faculdade de Direito e Faculdade de Medicina – avenida João Pessoa, 1910.

305. Registro de Construtores: 1923-1933. Porto Alegre: (manuscrito) documento interno. Acervo do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. Registro de nome, nacionalidade e residência. Em 1923 estavam registrados um número significativo de profissionais estrangeiros: dezesseis eram italianos, sete, alemães, quatro, portugueses e em menor número, ingleses, russos, espanhóis, austríacos, gregos e americanos.

306. Banco Nacional do Comércio, objeto de concurso público vencido, em 1928, por Theo Wiederspahn. O projeto foi retomado em 1932, quando sofreu profundas modificações em sua estrutura funcional. Segundo Weimer, dada a qualidade das obras realizadas, essa década correspondeu ao período áureo da arquitetura gaúcha. Weimer, Günter. 1992, *op. cit.*, p. 103-104.

307. Em 1912, o Estado tomou a si a responsabilidade do porto de Porto Alegre e, mais tarde, também das linhas férreas. Era a política de “socialização” dos serviços públicos adotada pelo governo.

Desta forma, o governo antecipava uma postura não comum à época: a intervenção estatal com o objetivo desenvolvimentista. Franco, Sérgio da Costa. *op. cit.*, p. 120-126.

construtoras. Esse número dobrou na década seguinte atingindo, em 1933, 126 registros. Pode-se identificar, por estes dados, o crescimento da construção civil na cidade no período. Além de densificar a área central, esse mercado expandia-se para a periferia ampliando a área edificada dos bairros.³⁰⁵

Estima-se que as construções de mais de quatro pavimentos, até o fim da década de 1920, não ultrapassavam o número de 24 edificações. Constituindo-se em uma exceção na paisagem urbana, essas edificações em concreto armado tinham sua localização preferencial, como já assinalado, no coração da mais importante área comercial da cidade e estavam ligadas a essa atividade. A rua dos Andradas, nas proximidades da praça da Alfândega, e suas adjacências concentravam os edifícios altos da época.

Os bancos investiam na construção de suas sedes, como o Banco Nacional do Comércio e o Banco da Província localizados na rua Sete de Setembro.³⁰⁶ Crescia o número de hotéis da cidade.

As obras de melhoramento da infra-estrutura instalada, a partir da década de 1920, como visto anteriormente, imprimiam um processo de grandes transformações urbanas. Já agora a cidade dispunha de um porto, uma conquista econômica de importância para a economia da cidade. As avenidas do Porto, futura Mauá e Júlio de Castilhos, foram abertas acompanhando a implantação do cais, bem como a remodelação da antiga rua das Flores, hoje Siqueira de Campos. Para essas novas ruas e avenidas se expandiram as empresas comerciais mudando a fisionomia dessa parte do centro urbano.³⁰⁷

Uma nova mudança nesse cenário vai ocorrer, a partir do grande surto de investimentos públicos aplicados no coração da cidade pela administração Otávio Rocha, que, empreendendo sua obra remodeladora do padrão viário da cidade, a partir de 1926, abriu as primeiras avenidas – Borges de Medeiros, Otávio Rocha, Júlio de Castilhos, fazendo com que fossem sendo eliminados os antigos becos e ruelas estreitas que marcavam o centro da cidade, tendo por base o traço do *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento* de 1914.

A Intendência preparava instrumentos de controle sobre a ocupação das margens das novas avenidas. Acompanhando as obras públicas, os investimentos privados deveriam obedecer a um novo padrão construtivo, sendo incentivado o edifício de no mínimo três pavimentos e a eliminação das construções precárias e de seus habitantes indesejáveis.

Concomitantemente com a abertura das avenidas, o intendente Otávio Rocha assinou o Decreto nº 53, em 1926, alterando o *Regulamento Geral sobre Construções*, de 1913.³⁰⁸ Acompanhando a ação da Intendência, um ano antes o Conselho Municipal, dentro de suas atribuições, tinha decretado uma nova Lei nº 51, que estabelecia *os impostos sobre os imóveis em geral* fazendo dela um instrumento da política de incentivo à remodelação do centro da cidade e à eliminação das edificações que não

308. Decreto nº 53, de 10 de maio de 1926. *Altera o Regulamento Geral sobre construções pelo Ato nº 96, de 11 de junho de 1913, e dá outras providencias.* Atos, Leis, Decretos. 1920 a 1930. Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre.

Figura 68: Banco Nacional do Comércio, entre as ruas Sete de Setembro e Siqueira Campos. Década de 1930.

309. O Conselho Municipal, pela Constituição do Estado de 1891, tinha como atribuição, “*votar os meios de serem criados e mantidos os serviços*”.

Reuniam-se uma vez por ano e seus membros eram eleitos de quatro em quatro anos, juntamente com o Intendente. Seus membros eram escolhidos entre os moradores *ilustres* da cidade e quase todos pertenciam aos quadros do partido majoritário – o PRR. Sobre esse assunto ver em: Spalding, Walter. *Pequena história de Porto Alegre*. Porto Alegre: Sulina, 1967, p.157.

Figura 69: praça Senador Florêncio – edifício Imperial, cinema Guarani e Grande Hotel, década de 1930.

correspondiam à nova estética desejada por uma elite em ascensão. Especialmente o setor comercial queria ver afastada de seu convívio aquela parcela da população que ainda ocupava as ruas estreitas com seus cortiços e porões mal construídos.³⁰⁹

As melhorias urbanas estavam reservadas a quem pudesse pagar por elas e construir de acordo com os novos padrões estéticos. Os impostos passaram a ser cobrados de acordo com essa política. Para os cortiços e porões localizados em zona onde houvesse instalação de esgotos, o imposto, calculado sobre o valor locativo dos imóveis, elevava-se para 50%, enquan-

Figura 70: avenidas Júlio de Castilhos e Mauá, década de 1930.

to para os demais imóveis esse valor era de apenas 10%. Sendo as edificações de seis ou mais andares, o imposto passava a ser de apenas 2%.

Para as edificações de um só pavimento situadas na rua dos Andradas, nas avenidas Borges de Medeiros, do Porto e Júlio de Castilhos, o imposto passava a ser calculado em 20%. O intendente Otávio Rocha sancionou essa lei em 11 de dezembro de 1925.³¹⁰ Essa política de

elitização e modernização da área central da cidade perdurou por todo o período. Esta mesma política foi adotada pelos governos locais nas décadas de quarenta e cinquenta, conforme visto nos capítulos I e II deste trabalho.

Os anos 20 foram marcados por sucessivos períodos de crescimento dos negócios locais e de crises provocada pela conjuntura econômica brasileira e mundial. No fim da década, a má fase econômica que tinha marcado o seu início dava lugar a uma euforia do mercado local. Nos anos de 1927 e 1928, já não se falava mais em crise.³¹¹ A Associação Comercial pedia terreno à Intendência para a construção de sua sede própria. Empenhavam-se para trazer os serviços da *Western Telegraph*, que já chegavam até Rio Grande, para Porto Alegre, e cogitava-se na organização de uma Bolsa de Mercadorias. Os negócios imobiliários tinham lugar destacado na imprensa local. A Revista do Globo divulgava o quadro dos construtores, engenheiros e arquitetos locais e os lançamentos imobiliários iam sendo anunciados dentro dos padrões da propaganda da época.

Esse clima iria perdurar até 1930, quando a depressão mundial chegou às portas da cidade. Com a falência dos bancos Popular e da Província, decaiu o movimento comercial e se refletiu de imediato no mercado imobiliá-

Figura 71: Abertura da avenida Borges de Medeiros, 1926.

310. Lei nº 51, de 11 de dezembro de 1925.

Estabelece os impostos sobre imóveis em geral. Atos, Leis, Decretos. 1920 a 1930.

Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

311. “Talvez o testemunho mais eloqüente da euforia que atingira o comércio de Porto Alegre, em 1927, seja o empenho com que foi prestigiada uma iniciativa arrojada e pioneira qual a da fundação da *Viação Aérea Rio-Grandense, VARIG*”. Franco, Sérgio da Costa. 1983, *op. cit.*, p. 143.

312. “Lei Municipal nº 260, de 13 de dezembro de 1929, autorizou o intendente a fazer doação à Associação Comercial do terreno entre as avenidas Mauá e Júlio de Castilhos, onde alguns anos depois viria a ser construído o alteroso edifício do Palácio do Comércio. A competente escritura pública foi lavrada a 19 de fevereiro de 1931 perante o 4º Notário. Entretanto, a construção do prédio não se fez em seguida. Em 1936, a Diretoria resolveu nomear uma comissão especial para elaborar o projeto, com a assistência técnica do arquiteto José Lutzenberger, que foi afinal o autor do plano e risco definitivos”. Franco, Sérgio da Costa. 1983, *op. cit.*, p. 154.

313. Até a década de 40, o circuito imobiliário se constituía um locus privilegiado de investimento de massas de capital, dinheiro gerado em operações mercantis, industriais ou agricultura. Na ausência de um mercado de capitais — só viabilizado em 1965 — que permitisse uma transferência intersetorial entre agentes econômicos, a propriedade imobiliária urbana era um ativo quase financeiro de alta liquidez por excelência”. Melo, M. André. O estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). In: Fernandes, Ana e Gomes M. A (org.). *Cidade e História*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992, p.148. Citado também em: Bonduki, Nabil. 1998, *op. cit.* p. 250.

rio, fazendo diminuir o número de construções licenciadas. E seria somente a partir de 1933 que a grande crise começaria a dar sinais de diminuição de seus efeitos sobre a cidade e as atividades econômicas voltariam a ter condições de recuperação gradativa. A Associação Comercial, que tinha deixado de lado o projeto de construção de sua sede, retomava os planos. Em 1937, aprovou o projeto em frente à praça Parobé e fez aí erguer um novo edifício de sete pavimentos, ocupando todo o quarteirão, que, ainda hoje, se constitui em um marco de destaque da cidade.³¹²

ENGENHEIROS, ARCHITECTOS E CONSTRUCTORES		
ARMANDO BONI Engenheiro Especialista em obras de cimento armado. Rua 7 de Setembro 115 — Tel. 4786	DIAS, ROCHA & CIA. LTDA. Edifício Banco Pelotense 2º andar K. KEMNITZ & CIA. LTDA Edifício Sul America Rua Gal. Camara 352	MACHIAVELLO & RUBIO Paysandú 219 — Tel. 4466 MARIENSE & CIA. Edifício Hudson
ANTONIO OURIQUE MOREIRA Engenheiro-Constructor Vig. José Ignacio N.º 516	KERHARD REPP Volunt. da Patria 142 — Tel. 5558 DYCKERHOFF & WYDMANN S. A. Cla. Constructora "DYWIDAG" Ed. Wilson — 2º andar — Tel. 4576	TH. WIEDERSPAHN Comm. Coruña 261 — Tel. 4653 THEOPHILO BORGES DE BARROS Av. São Raphael 416
AZEVEDO MOURA & GERTUM Paysandú 121 — Tel. 5544 BARCELLOS PETRASI & CIA. Rua das Flores 1159 — Tel. 4634	JOÃO L. PUPAL Rua S. Pedro 578 — Tel. 3671 JOHANNES SCHRÖTER Carvalho n.º 3	A. D. AYDOS & CIA. Praça Sen. Florencio 22 — Tel. 5652 F. DAHNE, CONCEIÇÃO & CIA. Paysandú - Edif. Hudson — Tel. 5579
CARLOS HARTMANN Praça da Alfândega 22 — Tel. 4757 CARLOS SOLLINGER Rua Hoffmann 509	JOSE' KRUBY Fernando Gomes 12 JOSE' LUTZENBERGER Felipe Camarão 537 — Tel. 5890	J. M. VIANNA & OSCAR SILVA Edifício Ely — Salas 7 e 8 R. AHRENS Duque de Caxias 1735 — Tel. 4686
CARLOS SYLLA Paysandú. Edif. Hudson — Tel. 5913 BORSATTO & LAIN Construções e Reconstruções em geral Meinhas de Vento 797 — Tel. 542	LIMA & PETRUCCI Thamara Flores 142 — Tel. 4278	GUIDO BAGGIO Engenheiro Industrial — Representações — Cnel. Vicente 244

Figura 72: Quadro dos Construtores, 1929.

Essa conjuntura econômica favorável do fim da década de 1930, incentivou o crescimento dos negócios locais, permitindo a retomada do setor da construção civil. Cabe recolocar que esse era um momento de expansão dos negócios imobiliários no país decorrente de um aumento do meio circulante e da atração proporcionada pelo setor para aplicação, dentro desse contexto, dos excedentes gerados, com alta liquidez e valorização acelerada.³¹³ As imagens da cidade de fins da década de 1930 confirmam a presença dos edifícios de seis, sete e oito pavimentos que vão ocupando as avenidas recém abertas.

Exemplo dessa afirmativa são as novas edificações que aparecem na avenida Borges de Medeiros e Otávio Rocha. O capital comercial predominava nos novos investimentos. A Casa Guaspari um edifício comercial, no início da avenida Borges de Medeiros, construído ao lado do edifício Malakoff, com seis pavimentos, era considerado “um marco de progresso, indicador das

vertiginosas transformações por que tem passado a capital”.³¹⁴ Novos hotéis, edifícios comerciais, companhias financeiras erguiam edifícios nas novas avenidas. A avenida Otávio Rocha recentemente aberta, era o local para a localização dos novos hotéis, que iam ampliando a rede hoteleira da cidade.³¹⁵

A partir do ano de 1935, o registro geral dos construtores da Intendência Municipal já se fazia de forma mais detalhada, privilegiando os engenheiros civis, restringindo a ação dos construtores licenciados ao limitar a

Figura 73 - Palácio do Comércio, avenida Júlio de Castilhos, década de 1940.

sua atuação por número de pavimentos. Distinguiam-se construtores licenciados para dois, quatro ou seis pavimentos. Para edificações de maior altura exigia-se a assinatura de um engenheiro responsável. A partir dessa data até o fim da década de 1940, o número de engenheiros registrados passou a predominar sobre os construtores licenciados. Do total dos registros anotados no período de 1935 a 1949, o número de engenheiros já correspondia a 77%, enquanto os demais 23% eram de construtores licenciados. Ainda registrava-se a presença de muitos estrangeiros ou brasileiros formados em outros centros.³¹⁶

Essa era uma consequência da política de *modernização do país* imposta pela administração Vargas, que preconizara a regulamentação das profissões, o que resultou na ascensão dos engenheiros locais formados pela Escola de

314. Franco, Álvaro, et alli (org.), 1940, *op. cit.* p. 631. Com projeto de Fernando Corona, é citado como um dos primeiros exemplos de arquitetura moderna da capital.

315. A rede hoteleira foi ampliada, na década de 1930, com a inauguração de dois novos hotéis ambos construídos na avenida Otávio Rocha – Hotel Jung, fundado em 1932 e instalado no edifício Frederico Mentz, na esquina da praça 15 de Novembro, e o Hotel Carraro que, em maio de 1935, foi transferido para o novo edifício fronteiro à praça Otávio Rocha. Outros hotéis vão sendo incorporados à rede hoteleira como o Hotel Regina na rua Andrade Neves. Esses eram edifícios de cinco a seis pavimentos sendo o mais alto o Hotel Jung, com seus dez pavimentos.

316. Registro dos Construtores: 1935-1949. Porto Alegre: (manuscrito), documento interno.

317. Segundo Weimer, as firmas construtoras passaram a contratar desenhistas de grau médio para projetar sob o acobertamento profissional dos donos das empresas, entrando a arquitetura em processo de decadência.

Essa mesma informação foi prestada pelo engenheiro Achilles Meloni em depoimento prestado a essa pesquisa, em 23 de outubro de 2003, em Porto Alegre. Vale lembrar que com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Estado Novo, empreendendo restrições à atuação dos descendentes de imigrantes dos países que

formariam o Eixo – Alemanha, Itália e Japão –, acabou afastando-os do mercado imobiliário. Esses profissionais representavam uma elite atuante na construção dos principais edifícios da cidade como visto acima, presentes em grande número no Rio Grande do Sul, oriundos das correntes migratórias iniciadas nas primeiras décadas do século XIX.

318. Duas das principais empresas que atuavam no mercado da capital eram: a empresa Ernesto Woebcke, uma das maiores construtoras do estado do Rio Grande do Sul, responsável pela construção de obras públicas e privadas desde sua fundação (palacetes da avenida Independência, conjunto habitacional do Instituto de Aposentadoria e Pensão – IAPI) atuando hoje na construção de grandes indústrias (Eletrosul); Azevedo Moura & Guertum participou da construção dos maiores edifícios da cidade das década de trinta como Cinema Imperial na

Figura 74: Área central: primeiro plano, praça 15 de Novembro, edifícios Malakoff e Guaspari, início da avenida Borges de Medeiros, década de 1940.

Engenharia, que passaram a controlar e fiscalizar o exercício profissional. Muitos dos arquitetos atuantes no mercado local foram rebaixados à categoria de *construtores licenciados*, especialmente aqueles que não comprovassem possuir diploma de curso superior. Estava vedada a esses a participação em projetos de edifícios de mais de seis pavimentos, o que levou a reserva de mercado dos novos grandes empreendimentos aos engenheiros locais, agora organizados em grandes firmas construtoras.³¹⁷

Criaram-se novas empresas, ampliando o número de construtoras que atuavam no mercado local, sendo as principais: Ernesto Woebcke, iniciada em 1923 e atualmente ainda em atividade, Azevedo Moura & Gertum, iniciada em 1932, Aidos e Companhia, Dante & Conceição, Häessler Woebcke.³¹⁸ Essas empresas passaram a dominar o mercado imobiliário para os empreendimentos de maior porte e que envolviam grandes capitais financeiros, entre esses os edifícios de sete, oito ou nove pavimentos que começavam a surgir na área central da cidade. O capital financeiro e o capital comercial dominavam esse mercado. Nas décadas seguintes, também capitais privados oriundos de poupanças familiares, médias e grandes, vinculados, especialmente, a atividades industriais ou agropastoris, dão entrada nesse mercado investindo na construção dos

edifícios altos comerciais e, especialmente, no emergente mercado dos edifícios habitacionais. Até esse período a localização dos edifícios altos estava restrita à área central, sendo, como visto, as avenidas recentemente abertas a localização preferencial dessas novas estruturas edilícias. Nelas estavam localizados os edifícios de mais de dez andares que, no fim da década de 1930, não passavam de dez unidades. Pode-se comprovar que, até essa data, a localização preferencial correspondia a um perímetro formado aproximadamente pela linha que definiria posteriormente as vias que iriam formar a chamada *Primeira Perimetral*.

As figuras seguintes indicam o início da verticalização da cidade nas primeiras quatro décadas do século XX, demonstrando o processo de concentração dos edifícios altos na área central da cidade em sua face norte, especialmente ao longo das avenidas principais e rua dos Andradas, principal via de concentração do comércio e serviços da capital.³¹⁹ A partir dessa concentração, já na década de 1940, tem início uma expansão em direção aos bairros ao longo dos eixos das avenidas radiais como a João Pessoa, Independência e Farrapos.

praça da Alfândega, Galeria Chaves, na rua dos Andradas, empreendimento comercial e habitacional, e na década de 40, como Sulacap, na avenida Borges de Medeiros, Palácio do Comércio, na praça Parobé, edifício Guaspari, na avenida Borges de Medeiros.

319. Essas informações estão baseadas no levantamento de projetos arquitetônicos sendo complementadas com pesquisa de campo. Weimer, G. 1998, *op. cit.*, p. 6-104.

Figura 76: Hotéis Jung e Carraro, avenida Otávio Rocha, início da década de 1930.

4. A VERTICALIZAÇÃO DA CIDADE DOS ANOS 40 E 50

A política do estabelecimento das alturas mínimas para as edificações novas a serem construídas às margens das novas avenidas inauguradas pela gestão Otávio Rocha prosseguiu sendo adotada, na década de 1940, como

Figura 76:
Verticalização de Porto
Alegre, década de 1910.

Figura 77: Verticalização de
Porto Alegre, década de 1920.

Figura 78: Verticalização de
Porto Alegre, década de 1930.

Figura 79: Verticalização de
Porto Alegre, década de 1940.

ficou demonstrado pela avaliação dos novos dispositivos legais assinados pelo prefeito José Loureiro da Silva. Agora eram impostas alturas correspondentes a, no mínimo, seis pavimentos para as vias centrais – avenida Borges de Medeiros, 10 de Novembro, rua dos Andradas. Nos cinco e meio quilômetros da avenida Farrapos recém-aberta, as novas edificações não deveriam ter menos de dois pavimentos.³²⁰

320. Decretos nº 239 de 17 de dezembro de 1940 e nº 245 de 27 de dezembro de 1940.

Pelas fotos aéreas de 1940, produzidas para o levantamento cadastral da cidade empreendido pela administração Loureiro da Silva, demonstra-se mais uma vez a observância dessa política na localização preferencial dos edifícios altos. A cidade se verticalizava a partir da margem das principais avenidas especialmente na avenida Borges de Medeiros. Ainda pode ser observado a incidência de alguns edifícios altos na rua dos Andradas, as primeiras edificações na recém-aberta avenida 10 de Novembro, futura Senador Salgado Filho, e o início da verticalização da avenida Independência.

A grande obra remodeladora da capital da década de 1940, empreendida pelo governo Loureiro da Silva, foi acompanhada por um novo surto de crescimento do mercado imobiliário. No início da década, surgem os edifícios de quinze, dezesseis e dezessete andares. Na avenida Borges de Medeiros foram construídos, nesse período, os dois primeiros edifícios com quinze e dezesseis pavimentos, Vera Cruz e Sul América, entre a rua dos Andradas e

Figura 80: Porto Alegre – foto aérea, 1940.

321. O urbanista Arnaldo Gladosch, durante sua passagem pela cidade, inscreve seu nome no livro de Registro de Construtores da Prefeitura Municipal, no ano de 1937, como engenheiro civil diplomado pela Escola Superior da Saxônia, tendo como endereço os escritórios do edifício Sul América, na avenida Borges de Medeiros. Outros importantes edifícios tiveram a assinatura de Gladosch, como o edifício Mesbla, na rua Voluntários da Pátria, e o edifício Chaves e Almeida, na rua Conceição.

rua Andrade Neves. O chamado edifício Sulacap e o edifício União das companhias de seguro e capitalização, ambos com projetos de autoria de Arnaldo Gladosch,³²¹ também são erguidos no início da década de 1940. O Decreto nº 245 de 27 de dezembro de 1940 determinava o número mínimo de seis pavimentos para a avenida. Conforme visto anteriormente, a administração se valia dos antigos dispositivos de alturas máximas correspondentes a duas vezes a largura da via conforme determinava o Decreto nº 53, de 10 de maio de 1926. Para a avenida Borges de Medeiros, de vinte metros de largura, os edifícios podiam atingir até vinte pavimentos.

Figura 81: Propaganda dos edifícios altos: década de 1940.

Já dominavam o mercado da construção os engenheiros organizados em empresas construtoras. No fim da década de 1940, os engenheiros civis já representavam mais de 76% do número total de construtores registrados. Crescia o número de registro de empresas construtoras associadas a grandes empreendimentos imobiliários. Atuavam por empreitada ou administração. As sociedades imobiliárias passaram também a comparecer financiando o mercado, como as sociedades imobiliárias IOSHP e Mauá e os Institutos de Aposentadoria e Pensão, os IAPs.

A cidade, que no início da década de 1940 já atingia 275 mil habitantes, via crescer a demanda por moradia. Verificava-se, nesse período, um quadro de escassez nas maiores cidades do país advindo de uma conjuntura que se explicitava através do contraditório cenário econômico e político da época. O desestímulo à construção de habitações, provocado pelo controle dos aluguéis através da *Lei do Inquilinato*, promovida pelo governo Vargas, associava-se às restrições ao financiamento das incorporações de edifícios. A crise da moradia denunciada pelo relato oficial e jornalístico da época foi agravada pela intensa

obra demolidora de edificações que caracterizou a administração Loureiro da Silva, através do processo de abertura das novas avenidas. A situação contraditória persistia, por um lado, pela forte atração por investimentos em um mercado imobiliário em expansão e, por outro, por uma demanda reprimida que tinha nas classes de renda médias e altas um mercado em potencial.³²²

A atração pela moradia verticalizada já se manifestava desde o fim da década anterior. Mas foi a partir de 1940 que esses empreendimentos se multiplicaram pela área central da cidade, estendendo-se aos eixos de expansão dos bairros residenciais ocupados pela moradia da elite local. Nos primeiros quarteirões da avenida Independência, a partir da praça Don Feliciano, tinha se iniciado o processo de verticalização da avenida, com a construção de um dos primeiros edifícios habitacionais de seis pavimentos – edifício Terra Lopes.³²³ Mais nove edifícios foram construídos até o fim desse período, ao longo da avenida, mostrando uma tendência que iria se intensificar pelas décadas seguintes.

A área central, pólo privilegiado dos negócios, da vida política e cultural da capital, foi também local preferencial da moradia de uma população com renda suficiente para pagar os altos custos dessa localização. Na avenida Borges de Medeiros, aos edifícios comerciais estavam associadas plantas habitacionais, como nos edifícios Sul América, da Companhia Nacional de Seguros de Vida, na rua dos Andradas com Borges de Medeiros, Sulacap, da Companhia Sul América de Capitalização, e o edifício do Instituto de Previdência do Estado. Edifícios habitacionais com plantas térreas comerciais foram sendo erigidos nas principais avenidas centrais.³²⁴

No decorrer da década de 1940, outros eixos vão determinando a expansão da habitação verticalizada. Na avenida Independência, bairro Moinhos de Vento e adjacências, iniciou-se um processo de substituição de edificações, fazendo desaparecer, gradativamente, os antigos sobrados e palacetes.³²⁵ Em seu lugar sur-

322. Referindo-se ao período, diz Bonduki: O cenário da cidade nos anos 40 é contraditório e ambíguo, de crise e de progresso: enquanto os trabalhadores sofrem com a falta de moradia, São Paulo é renovada por novas avenidas e “embelezada” por arranha-céus, num contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização. Bonduki, Nabil. *Origens da habitação no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998, p. 249.

323. Pertencente a família Terra Lopes, o edifício foi construído pela firma Azevedo Moura & Gertum nos primeiros anos da década de 1940.

324. Na década de 1940, estima-se que a localização preferencial dessas novas edificações fosse: rua dos Andradas, avenida Independência, seguido das avenidas Borges de Medeiros, Júlio de Castilhos, Farrapos e 10 de Novembro, atual Senador Salgado Filho. (Estimativa a partir do *Levantamento de Projetos Arquitetônicos de Porto Alegre – 1892 a 1957*). Weimer, G., *op. cit.*, 1998.

325. Esse processo já começava a se delinear no início da década, como pode ser observado pelas fotos aéreas de 1940.

Figura 82: Avenida Independência: edifício Terra Lopes, década de 1940.

326. Estimativa a partir do
*Levantamento de Projetos
Arquitetônicos de Porto Alegre
– 1892 a 1957*. Weimer, G.,
op. cit., 1998.

giu um número significativo de edificações de seis a doze pavimentos exclusivamente habitacionais, destinadas a esse mercado. A importância dessa nova forma de moradia pode ser associada ao crescente número de novos empreendimentos que iam surgindo no mercado nessa década de 1940.³²⁶

Figura 83: Avenida Borges de Medeiros. No primeiro plano, edifícios habitacionais Tabajara e Tocandiras. Ao fundo, edifício Sulacap, décadas de 1930 e 1940.

Na década de 1950, ainda que tivesse decrescido percentualmente o ritmo construtivo como um todo em relação à década anterior, a verticalização da cidade continuava se acelerando. A cidade crescia e já havia ultrapassado os 390 mil habitantes. Em 1953, a Inspetoria dos Serviços Públicos Conce-

didos, à qual estava afeta a fiscalização dos elevadores, relatava que tinham sido vistoriados 181 dos edifícios da cidade com mais de três pavimentos para os quais era exigido no mínimo um elevador.³²⁷

Os dados registrados pelos relatórios dos prefeitos ainda que de forma descontínua são indicadores do ritmo desse crescimento no período. Nos relatórios da Diretoria de Obras, nesse ano de 1953, constava que tinham sido licenciadas trinta edificações com mais de nove pavimentos, quatorze, entre seis e nove pavimentos e 230, entre três e cinco pavimentos somando um total de 274 edificações. Em 1956, por esses mesmos relatórios as construções licenciadas com mais de nove pavimentos eram de sessenta e duas edificações, vinte e oito, entre seis e nove pavimentos e 353, entre três e cinco pavimentos, somando no total 734 edificações.³²⁸

No fim da década de 1940 e início de 1950 evidenciava-se as desvantagens de uma excessiva densificação da área central, o que justificou o encaminhamento de uma nova lei que viesse a disciplinar esse crescimento. A citada Lei nº 986, de 1952, se por um lado era anunciada como um instrumento de regulamentação a essa tendência de excessiva verticalização, por outro lado, incorporou dispositivos que permitiam que as alturas máximas, relacionadas a duas vezes a largura das vias, fossem ultrapassadas pelo artifício dos recuos progressivos, na zona central, após atingirem a alturas correspondentes a esse limite.

327. Não foram localizados registros, até este momento, de relatórios específicos sobre o controle e fiscalização dos elevadores instalados na cidade nos arquivos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Os dados obtidos sobre a altura das edificações e sua localização correspondem a outras fontes citadas ao longo deste trabalho.

328. Relatórios dos prefeitos apresentados à Câmara Municipal de Vereadores. (Dados registrados de forma descontínua e não homogênea.)

Edifício Jaguaribe.
(25 pavimentos, avenida
Senador Salgado Filho).

Edifício Fleming.
(17 pavimentos, rua
General Vitorino).

Figura 84: Porto Alegre,
vista geral da área central,
década de 1950.

Evidencia-se uma relação entre a edição da nova lei e o incremento de edifícios escalonados que marcam a paisagem da área central nesse período. Além das avenidas, essa lei facultou o aparecimento de edificações cada vez mais altas nas margens das ruas secundárias centrais. Nessas, com doze a quinze metros de largura, que poderiam comportar no máximo edificações de oito a dez pavimentos, seguindo-se o dispositivo da relação a duas vezes a largura da rua, surgiram edifícios de quinze a vinte pavimentos obedecendo à nova regra dos recuos progressivos. O edifício Fleming, localizado na rua General Vitorino, é um exemplo desse tipo de edificação. Prédio comercial, com oito pavimentos no alinhamento, ergue-se em mais nove andares em recuos sucessivos. Ocupando toda a testada dos terrenos e elevando-se acima das edificações lindeiras, estes edifícios iam deixando sem tratamento as empenas laterais. Outro exemplo que pode ser citado é o edifício Monroe, com dezessete pavimentos, localizado na rua Jerônimo Coelho. A rua Voluntários da Pátria, em seu trecho mais central, ainda que com não mais de doze metros de largura, também podia se verticalizar.

Figura 85: Porto Alegre, vista da área central. Primeiro plano: rua Voluntários da Pátria. Ao fundo: edifício Sulacap, década de 1950.

Assim, os investidores tiveram a vantagem imediata de ver ampliada a oferta de terrenos em locais menos valorizados que as avenidas centrais. A lei favorecia ainda mais, essa oferta estendendo a exigência de alturas míni-

mas também para as avenidas radiais. O exemplo mais evidente das vantagens para o setor imobiliária da aplicação da nova legislação foi o aparecimento do já citado edifício Santa Cruz, localizado na rua dos Andradas, o mais alto da cidade, com seus 32 pavimentos. Pode ser constatada a intensa presença dessa tipologia nas imagens da cidade da década de 1950.

Na avenida Independência, um dos principais eixos de expansão da verticalização da cidade em direção aos bairros, como visto acima, os edifícios foram sendo erguidos ao longo dos anos cinquenta fazendo com que o perfil da avenida se transformasse, com o gradativo desaparecimento dos antigos sobrados e palacetes. Tornou-se comum às famílias negociarem seus imóveis em troca de área construída nos novos edifícios altos.

A partir de 1952, as plantas foram sendo aprovadas com base nos dispositivos da Lei nº 986. As fachadas erguiam-se sobre os alinhamentos dos terrenos, respeitados os recuos de alargamento, configurando o perfil da avenida. As fachadas laterais, quando não voltadas para vias secundárias, deixavam aparentes suas empenas cegas sem qualquer acabamento. As fachadas dos novos edifícios erguiam-se sobre os alinhamentos, configurando o perfil da avenida.

Essa tipologia pode ser observada através da imagem dos edifícios José Pilla e Vitória Régia, ambos localizados na esquina da avenida Independência com a rua Santo Antônio.³²⁹ Valia os dispositivos referidos à avenida Independência. Pela Lei nº 986 e seu artigo quarto, aos edifícios construídos na intersecção de duas vias públicas a altura se estabelecia em função da via de maior largura. A avenida Independência, com vinte e cinco metros de largura contados a partir dos recuos progressivos, comportava edificações com até doze pavimentos. Outro exemplo é o edifício Britânia, localizado no

Figura 86: Avenida Independência e rua Santo Antônio: edifícios José Pilla (1953) e Vitória Régia (1957).

329. Para os edifícios construídos na intersecção de duas vias públicas a altura será em função da que tiver maior largura até a distância de vinte e cinco metros desta altura. Art. 4º, lei nº 986 de dezembro de 1952.

330. “A Porto Alegre de 1975 possuía nada menos de 8.670 casas comerciais, ou seja, mais que o dobro de 1950. E a cifra de 61.384 pessoas empregadas bem mostra a importância da força de trabalho ocupada pelo comércio da capital rio-grandense.” Franco, S. C. 1983, *op. cit.*, p. 190-191.

eixo da avenida com a rua da Conceição, onde se abre o túnel e elevadora do mesmo nome, que faz parte do eixo da *Primeira Perimetral*. Aprovado no fim da década de 1950, esse edifício não sofreu qualquer adaptação para se ajustar à nova situação urbana que se criara com a abertura do quarteirão. Com doze pavimentos, deixa aparente a empena cega de sua fachada lateral e as áreas internas necessárias à ventilação e iluminação dos compartimentos. Esse pode ser considerado um claro exemplar das tipologias decorrentes da aplicação da Lei nº 986.

Figura 87: Avenida Independência e rua da Conceição, edifício Britânia, 1959.

Nesse período, a cidade tinha se expandido em população e atividade econômica. Consolidava a sua posição de pólo regional. Iniciava-se, com os municípios vizinhos, um ainda incipiente processo de conurbação, especialmente ao norte, com o município de Canoas. O comércio mantinha um constante crescimento, ainda que enfrentando as dificuldades oriundas das conjunturas do pós-guerra. O número de estabelecimentos comerciais já atingia, pelos censos econômicos, 4.077 estabelecimentos. Esse número representava o dobro dos estabelecimentos registrados em 1940. A zona central ainda era o centro principal dos negócios, mas novos centros secundários consolidavam sua posição, como os bairros da Azenha, São João e Navegantes. A zona norte começava a se estruturar, acompanhando a crescente importância das ligações rodoviárias e a ampliação do mercado regional.³³⁰

A área portuária, ainda que ampliada em 1954, incorporando ao cais Navegantes, mantinha um movimento estável apontando para a sua gradual perda de função, que se consolidaria a partir de meados da década de 1960. Essa perda de importância não chegou a afetar a concentração de atividades na zona central da capital. O sistema de vias radiais, que marcaram o seu desenvolvimento desde sua origem, garantia a manutenção de sua alta acessibilidade. Para o centro mantinha-se a convergência de todas as linhas de

Figura 88: Vista dos bairros Independência e Floresta; ao fundo, bairro Moinhos de Vento, início da década de 1950.

transporte público que serviam aos bairros. Essa tendência somente iria ser revertida após a implantação de linhas transversais ligando os bairros através das chamadas avenidas perimetrais no decorrer da década de 1970.

Dentro desse contexto, o mercado imobiliário continuava a sua expansão, ampliando o processo de verticalização do centro, mas também incorporando novas áreas. Pelo crescente número de registro de empresas e profissionais nos livros da Prefeitura Municipal, comprova-se também o crescimento do setor. Nos registros de construtores de 1951 a 1953, constata-se a presença de 262 registros. Os engenheiros já representavam 85% desse total. Os construtores licenciados tinham praticamente desaparecido do mercado. Somente sete registros correspondiam a essa categoria.

331. Vale lembrar que à frente do Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes estavam os engenheiros e arquitetos que, atuando nos quadros da Prefeitura Municipal foram os protagonistas dessa história – Edvaldo Pereira Paiva e Arthur Ubatuba de Faria, Demétrio Ribeiro, Edgar Albuquerque Graeff – e vão formar a geração de arquitetos que seriam os autores dos planos urbanísticos de 1959 e 1979 – Carlos Maximiliano Fayet, Moacyr Moojem Marques, Francisco Riopardense de Macedo, Rodolpho Siegfried Matte, Roberto Felix Veronese. No curso de Arquitetura da Escola de Engenharia atuava, como professor, Eugen Steinhoff, arquiteto austríaco com passagem pelos Estados Unidos, sendo o único professor nas disciplinas de arquitetura. As demais disciplinas eram as mesmas do curso de engenharia civil. Os dois cursos funcionaram, concomitantemente, até o ano de 1952, quando a faculdade de Arquitetura foi criada como curso independente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

332. Alguns poucos concursos foram realizados no início dos anos cinquenta onde tiveram destaque arquitetos locais. São exemplos: o Palácio da Justiça vencido pelos arquitetos Luiz Fernando Corona e Carlos Maximiliano Fayet, construído junto ao teatro São Pedro na praça Marechal Deodoro e o aeroporto Salgado Filho vencido pelo arquiteto Nelson Souza.

333. Weimer, G. 1992, *op. cit.*, p. 117.

Outro profissional começava a disputar uma parcela desse mercado. Os arquitetos formados pela Escola de Engenharia ou oriundos do Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes dois cursos que passaram a funcionar simultaneamente na capital, a partir de 1945. Nessa data, 32 arquitetos estavam registrados. Esse número cresceu muito até o fim da década. De 1958 a 1962, os registros mostravam a presença de 172 arquitetos. A conquista desse mercado foi árdua para esses profissionais. Disputavam o mercado com os engenheiros, arquitetos de fora ou mesmo os desenhistas formados em escolas técnicas. Trabalhavam para as grandes empresas construtoras ou formavam escritórios associados. Mas foi a partir do ingresso dos arquitetos que a arquitetura moderna passou a imprimir uma nova estética na paisagem da cidade. Se o edifício Vera Cruz, na avenida Borges de Medeiros, pode ser considerado o primeiro edifício modernista de Porto Alegre, segundo Weimer, os anos 50 e 60 marcam definitivamente o predomínio dessa tendência na arquitetura da cidade.³³¹

Mas os arquitetos locais foram pouco a pouco se impondo no mercado. São exemplos de obras dessa fase – Edifício Getúlio Vargas, de propriedade e sede do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado – IPASE, localizado na Travessa Mário Cinco Paus, projetado pelos arquitetos Emil Bered e Samuel Kruchin, no início da década de 1950; edifício Presidente Antonio Carlos, de propriedade do Banco Hipotecário Lar Brasileiro, localizado na rua dos Andradas, dezesseis pavimentos, com recuo após o décimo segundo pavimento, com 31 apartamentos, loja, sobreloja e garagem, projetado pelos arquitetos Edgar Graeff e Nelson Souza, sendo o construtor a empresa Mello Pedreira & Cia. Ltda. Outros exemplos são os edifícios Jaguaribe, na avenida Salgado Filho, com o projeto de Fernando e Luiz Fernando Corona, Tapejara, de Edgar Graeff, edifício Tannhauser e Redenção, na rua da República, de Emil Bered e Samuel Kruchin. Muitos outros poderiam ser citados como o edifício Leão Zelmanowit, na rua dos Andradas, com projeto de Samuel Kruchin, edifício Planalto, com 23 pisos, na avenida Senador Salgado Filho, de Luiz Fernando Corona e Carlos Maximiliano Fayet, edifício Linck, na rua Frederico Linck, dos arquitetos Emil Bered, Samuel Kruchin e Roberto Veronese.³³²

Nas empresas construtoras atuavam alguns arquitetos destacados como o alagoano Carlos Alberto de Holanda Mendonça, formado no Rio de Janeiro e responsável pelo projeto dos mais altos edifícios da cidade até hoje, como os edifícios Santa Tecla, na avenida Independência, e o já citado edifício

Figura 89: Edifício Getúlio Vargas, sede do IPASE, travessa Mário Cinco Paus, 1953;
edifício Presidente Antônio Carlos, rua dos Andradas, 1953.

Santa Cruz, na rua dos Andradas. São, ainda, de sua autoria os projetos dos edifícios Formac, Excelsior e Santa Terezinha, na avenida Salgado Filho. Ainda atuavam como projetistas nas principais empresas construtoras, entretanto, técnicos de grau médio. Cita-se o caso de Guido Trein, autor de projetos de porte, como os edifícios Brasília, Comendador Azevedo e a sede do Sulbanco.³³³

Continuava crescendo em importância o mercado dos edifícios habitacionais. A avenida Salgado Filho, Independência, o bairro Moinhos de Vento, e agora também a rua Duque de Caxias compunham os eixos principais desse tipo de investimento. Edifícios habitacionais de menor porte e de construção mais modesta continuaram a ser erguidos como o tinham sido na década de 1940 os primeiros edifícios de três pavimentos, que vinham suprir o sempre deficiente mercado habitacional da cidade para as médias rendas, em áreas menos valorizadas como os bairros Bom Fim, Cidade Baixa, Floresta. Não caracteriza esse mercado o aparecimento de plantas mínimas, os chamados JK, como tinha sido realizado em grande escala em centros como Rio de Janeiro e São Paulo. Poucas foram as edificações desse tipo construídas na época em Porto Alegre.

334. *Levantamento de Projetos arquitetônicos – Porto Alegre –*

1892-1957, Weimer, G.

1998, *op. cit.* p. 167-174.

No ano de 1957, deram entrada na Prefeitura 171 projetos para aprovação.

Estima-se, por esse levantamento, em 98 o número de projetos aprovados de edifícios de mais de quatro pavimentos entre os anos de 1950 a 1957 para toda a cidade.

335. Viana, Tristão Sucupira. Relatório referente ao ano de 1958.

(documento datilografado), 15 de março de 1958, s/p.

336. Pereira, Miguel. O

problema do espaço na

arquitetura. (Artigo) Porto

Alegre: *Jornal Correio do*

Povo, 15 de fevereiro de

1959.

No fim da década de 1950, a cidade verticalizada estendia-se aos bairros, especialmente ao norte e leste, ao longo das avenidas radiais, chegando a atingir a avenida Carlos Gomes, que hoje faz parte da chamada Terceira Perimetral. Entretanto, o centro urbano continuava a atrair novos investimentos.³³⁴ Essa crescente verticalização levou o prefeito Tristão Sucupira Viana, em 1958, a alertar para “*os perigos latentes ameaçando a salubridade e restringindo o conforto, e reduzindo o espaço das moradias, e a ausência de ventilação e insolação*”. Referia-se à parte conhecida como “*centro da cidade*”, onde “*a imagem da capital assume aspectos de grande metrópole com seus majestosos blocos arquitetônicos, obra do braço e da inteligência do porto-alegrense*”. Essas imagens contraditórias exaltavam, por um lado, os símbolos da metrópole moderna, representada pela presença dos arranha-céus e, por outro, revelavam a preocupação com os graves problemas gerados pela excessiva densificação.³³⁵

Os arquitetos também se manifestavam denunciando a cidade como “*um espaço mutilado – não podemos nos orgulhar de nossos arranha-céus – não podemos nos orgulhar dos nossos quarteirões sufocados e anti-higênicos, nem dos graves problemas urbanísticos que nossa cidade carrega*”. No discurso do prefeito e na voz do arquiteto, a denúncia das conseqüências de uma “*corrida vertiginosa da construção como as causas mais gerais da desorganização do espaço*”.³³⁶

O prefeito antecipava e preparava a comunidade e especialmente os vereadores para a aprovação da nova lei que, enfim, segundo suas palavras, iria disciplinar a ocupação do solo e restringir o avanço do processo de verticalização da cidade. A década de 1960 inicia com a cidade submetida a novas regras para o jogo imobiliário. Os urbanistas tinham vencido a batalha. Agora era preciso convencer os investidores dos ganhos advindos da aplicação dos novos dispositivos de controle sobre a ocupação do espaço privado. Os índices de aproveitamento e as taxas de ocupação encobriam as reais intenções de conter o intenso processo de verticalização da capital. Uma nova tipologia era anunciada – o edifício isolado, com suas quatro faces tratadas à semelhança de paisagens desejadas, como mostravam as imagens da cidade americana, origem e inspiração dos novos instrumentos aprovados. A seguir, examina-se como essas novas regras influenciaram a construção das novas tipologias dos edifícios altos a partir da década de 1960.

5. REVERTENDO TENDÊNCIAS – A CIDADE PÓS-1959

A tumultuada década de 1960, que alterou profundamente a vida nacional, trouxe para a capital rio-grandense consequências imediatas. O prefeito eleito para a sucessão de Loureiro da Silva e que havia assumido em 1º de janeiro de 1964, Sereno Chaise, foi afastado do cargo, em maio do mesmo ano, sendo substituído pelo vereador Célio Marques Fernandes.³³⁷ O novo prefeito, dizendo-se de formação democrática, procurava, segundo seu depoimento, manter nos quadros técnicos da Prefeitura as “*pessoas qualificadas, tendo em vista o mérito pessoal e a folha de serviços públicos prestados*”. Mas os expurgos que atingiram a universidade no próprio decorrer do ano de 1964 tinham afastado da vida pública dezessete professores, sendo seis da Faculdade de Arquitetura. Dentre esses, constavam os nomes de Demétrio Ribeiro e Edvaldo Pereira Paiva. No fim da década em 1969, mais quatro professores foram aposentados, entre eles, Carlos Maximiliano Fayet.

Os quadros da Prefeitura se renovaram e uma outra geração de engenheiros, arquitetos e urbanistas passou a assumir cargos de chefia. Entretanto, alguns elos de ligação com o urbanismo praticado na década de 1950 se mantiveram com a permanência de nomes importantes que seriam os autores do planejamento da cidade nos próximos anos. Entre esses, destacava-se o nome do arquiteto Moacyr Moojem Marques, que iria coordenar o 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU, aprovado em 1979. Pode-se atribuir a permanência dessa geração de profissionais nos quadros da Prefeitura como um dos fatores que contribuiu para a aplicação dos dispositivos da legislação aprovada a partir de 1959, como demonstrado a seguir.

Por outro lado, as sucessivas reformas administrativas implementadas durante os períodos anteriores, conforme visto, tinham aperfeiçoado a sistemática de aprovação dos projetos e fiscalização das construções. Desde a entrada de projetos na Prefeitura à expedição do *Habite-se*, documento necessário ao registro nos cartórios de imóveis, o processo era acompanhado pelos técnicos dos vários setores da Prefeitura e se constituía em uma sucessão de carimbos e aprovações que acabavam por concorrer para a obediência aos dispositivos legais. Se desvios desse processo houve, e certamente aconteceram, ainda assim, foi possível fazer com que a nova legislação influenciasse a formação de uma nova tipologia edilícia que iria se evidenciar em uma nova

337. Sereno Chaise, advogado nascido em Soledade, em 1928, venceu a 13ª eleição direta para prefeito, concorrendo pelo PTB. Não teve tempo de realizar nenhuma obra. Preso, em 3 de abril, foi solto no dia seguinte e governou até 8 de maio, quando teve seu mandato cassado pela ditadura militar. In: História Ilustrada de Porto Alegre, (Álbum), 1997, *op. cit.*, p.163.

338. Fernandes, Célio Marques. Relatório apresentado à Câmara Municipal de Vereadores, em 14 de maio de 1968, referente ao exercício de 1967, s/p. Advogado e delegado de polícia, assumiu a Prefeitura por ser presidente da Câmara Municipal de Vereadores, para o qual se elegera pelo PSD. Governou a cidade até 1969.

Figura 90: Prefeito Célio Marques Fernandes, 1964.

forma de ocupação dos lotes, determinando uma alteração na tendência incessante de elevação das edificações.

O prefeito Célio Marques Fernandes, no ano de 1967, referia-se ao Plano Diretor como a “*grande diretriz que direcionava a aplicação dos recursos públicos*”. As obras de saneamento, ampliação das redes de abastecimento e a ampliação do sistema viário eram suas grandes prioridades. A obra de abertura da chamada *Primeira Perimetral*, gerando a desapropriação de inúmeros imóveis, logrou se constituir em sua principal realização, apesar das dificuldades financeiras e ausência de crédito a

nível nacional ou internacional. O impacto da circulação de 66 mil automóveis contribuía para as preocupações do prefeito, que considerava a cidade “*congestionada com terríveis problemas de tráfico e de transporte*”. A cidade tinha atingido mais de 650 mil habitantes e, pela primeira vez, falava-se em planejamento regional. “*Espera-se a lei complementar que vai definir a ação da união dos estados e municípios e que vai determinar o planejamento metropolitano*”.³³⁸

A cidade perdia importância relativa considerando o menor ritmo de crescimento de seu parque industrial, mas consolidava sua posição de pólo terciário regional. O ritmo de expansão das últimas décadas fora mantido. O Censo Comercial de 1975 acusava 61.384 pessoas ocupadas no setor. O problema habitacional continuava a imprimir um sempre crescente agravamento da situação da moradia dos mais pobres. Estimava-se, no fim da década, que a população marginalizada já era de 100 mil pessoas, ou 12% do total de habitantes da capital.

Nesse quadro geral, o setor imobiliário mantinha o seu nível de crescimento. No início da década de 1960, estavam registradas na Prefeitura 23 firmas construtoras. Os profissionais eram em número de 305, sendo 96 arquitetos, 197 engenheiros e apenas doze os construtores licenciados. Novos bairros se verticalizavam com a ampliação da oferta de novas unidades habitacionais para as medias e altas rendas. Novos bairros tradicionalmente ocupados por habitações unifamiliares, como os bairros Menino Deus e Petrópolis começavam a sofrer a rápida verticalização favorecida pelo avançar da idéia de maior segurança e conforto. As casas unifamiliares eram rapi-

damente vendidas para dar lugar aos novos arranha-céus, *numa forma moderna de bem morar*, como anunciavam os lançamentos imobiliários.

Figura 91: Avenida Senador Salgado Filho, edifício Palácio Itália, década de 1960.

A área central da cidade, entretanto, continuava a ser o local preferencial dos empreendimentos comerciais.³³⁹ A moradia no centro ainda representava uma forte atração, e os negócios imobiliários continuavam atrás dessa clientela.³⁴⁰ A rua Duque de Caxias, na crista da colina, local dos antigos e nobres sobrados, passou a ser palco de intensa especulação imobiliária, que fez rapidamente desaparecer os velhos casarões, substituídos pelos grandes edifícios habitacionais. Os vazios ainda existentes nas avenidas centrais também foram sendo preenchidos com novas edificações, que agora deviam obedecer às novas regras do jogo – os novos dispositivos urbanísticos recentemente aprovados.

A década de 1960 inicia sob a vigência da Lei nº 2.330. Como vimos, a nova lei introduzia dispositivos que alteravam significativamente a altura das construções. Agora incidiam nesse cálculo três dispositivos: o índice de aproveitamento, a taxa de ocupação e a altura das construções. O zoneamento de usos dividia a cidade em zonas de usos predominantes, comercial, residencial e industrial. O que consagrava e complementava a diferenciação entre zonas eram os demais zoneamentos de alturas, índices de aproveitamento e taxas de ocupação. A avenida Borges de Medeiros (até o limite com a Primeira Perimetral)

339. Essa tendência começaria a se reverter na década de 1970, quando a cidade ultrapassava a marca de um milhão de habitantes. Ela foi incorporada como diretriz do 1º PDDU, aprovado em 1979, que incentivou a criação de pólos secundários de comércio e serviços nos bairros, reduzindo a dependência dos bairros em relação ao centro da cidade.
340. O edifício Palácio Itália, construído na avenida Senador Salgado Filho, esquina da avenida João Pessoa, é exemplo dos lançamentos da década de 1960. Edifício habitacional com área comercial no primeiro pavimento.

e a avenida Senador Salgado Filho inseriam-se na zona comercial 1 – ZC 1, cujos usos permitidos incluíam uma gama bastante diversificada de atividades desde residências individuais e coletivas, todo tipo de comércio a varejo, edifícios públicos e culturais, hospitais e estabelecimentos de ensino, pequenas oficinas e depósitos, indústrias pequenas e não incômodas ou perigosas. Essa diversidade de usos correspondia à tendência da zona desde a sua origem.

Figura 92: Rua Duque de Caxias. No primeiro plano, auditório Araújo Viana, 1926, e residência de Correa da Câmara, o Visconde de Pelotas, 1824; ao fundo, torres da igreja Nossa Senhora das Dores e o rio Guaíba, década de 1940.

Os índices de aproveitamento estabelecidos correspondiam à zona 1 - Z1, onde, para os edifícios residenciais, a área total construída seria, no máximo, igual a nove vezes a área do terreno, e doze vezes, no máximo, para edifícios comerciais, industriais e de escritórios. Incentivava-se o uso comercial, já que era para esses que a lei permitia um maior índice. Pela taxa de ocupação, era possível ocupar até 75% da área do terreno. A altura máxima da construção estava limitada aos mesmos parâmetros anteriores, isto é, setenta metros ou 23 pavimentos no alinhamento. Mantinham-se, também, as regras anteriores, estabelecendo a possibilidade de recuos sucessivos para maiores alturas considerando o ângulo formado pela diagonal traçada a partir do alinhamen-

Figura 93: Rua Duque de Caxias. Ao fundo: Assembleia Legislativa e edifícios habitacionais, 2003.

to oposto.³⁴¹ Mas, para corresponder a essas alturas, agora dependia-se das dimensões de cada lote. Para um lote médio de seiscentos metros quadrados, aplicando-se os novos dispositivos, seria possível elevar-se a edificação, no máximo, em dezesseis pavimentos.³⁴²

341. Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, arts. 25, 44, 52, 59 e 63.

342. Na área central a diversidade de dimensão dos terrenos estava associada às origens do parcelamento nos primeiros traçados da cidade e se caracterizava pelas suas pequenas dimensões. O reparcelamento proposto pelo Plano Gladosch, em 1940, não tinha sido implantado a não ser em pequenas áreas, como no quarteirão onde foi construído o edifício Sulacap. Permaneciam muitos lotes residuais resultantes da abertura das avenidas. Essa diversidade de dimensões favoreceu o aparecimento de edificações com diversas alturas, já que agora essas estavam associadas às dimensões dos terrenos.

Figura 94: Lei nº 2.330 – zoneamento de altura: Zona 1 – Z1.

A ocupação da avenida Borges de Medeiros se fez através da verticalização de suas margens a partir da década de 1930, mas foi na década de

343. Nas décadas de setenta, poucos edifícios foram construídos com seis a dezoito pavimentos. Na década de oitenta, nesse trecho da avenida em análise, somente um edifício comercial foi erguido na esquina da avenida com a rua José Montauray (em terreno residual resultante da abertura da avenida) com quatro pavimentos – “Lojas Paquetá” quando já entrara em vigor a nova Lei Complementar nº 43, aprovada em 1979. Com o prolongamento da avenida na direção sul novos edifícios altos de empresas governamentais, hotéis, e habitacionais foram sendo erguidos obedecendo aos dispositivos especiais determinados para esse setor da cidade.

Na década de 1950, utilizaram-se esses lotes para erguer amplos apartamentos em mais oito edifícios de dezessete a 26 pavimentos, como o edifício Jaguaribe, na esquina da avenida com a rua Vigário José Inácio.³⁴³

Foi preciso mais de uma década para que todos os lotes da avenida fossem ocupados. Na década de 1970 mais quatro edifícios foram construídos nos lotes ainda remanescentes – três edifícios habitacionais, com comércio ocupando o pavimento térreo, com oito a quinze pavimentos e um edifício comercial: Conceição Center Hotel, com 22 pavimentos. Esse projeto se beneficiou dos altos índices permitidos para edifícios comerciais, cuja área total seria no máximo de doze vezes a área do terreno. Para usos habitacionais, esse índice caía para 9%.

1950 que foram erguidos os mais altos edifícios da avenida, com 21 e 22 pavimentos. A partir desse período, na década de 1960, com as restrições da nova Lei nº 2.046, que determinou a diminuição da altura das edificações, os mais altos edifícios não ultrapassaram dezoito e dezenove pavimentos. Esses foram erguidos em continuidade ao quarteirão ocupado pelo edifício Sulacap, edifícios Planalto e Fronteira, formando as mesmas galerias frontais previstas pelo plano Gladosch da década de 1940. Dois outros edifícios foram construídos – o da Companhia Telefônica Rio-Grandense, na esquina da avenida Senador Salgado Filho, e o edifício Thadeu Neder, sede do Banco Amazônia S/A, ambos com quinze pavimentos.³⁴³

A avenida Senador Salgado Filho, aberta na década de 1940, com apenas quatro quadras, foi sendo ocupada ao longo de cinco décadas por edifícios habitacionais e comerciais. Na década de 1940, ergueram-se ali os primeiros oito edifícios, de cinco a doze pavimentos, construídos no alinhamento, segundo o mesmo padrão encontrado na avenida Borges de Medeiros à mesma época, incluindo usos habitacionais, comércio e escritórios. A demolição de quarteirões e o alargamento da avenida propiciaram o aparecimento de terrenos irregulares, alguns com grandes dimensões frontais e pequenas profundidades que permitiram o aparecimento de longas fachadas, favorecendo a aeração e ventilação dos compartimentos.

Figura 95: Conceição Center Hotel; lado esquerdo, edifício Santa Terezinha (1951); lado direito, edifício Jaguaribe (1957). Avenida Senador Salgado Filho, 2002.

Na década de 1950, utilizaram-se esses lotes para erguer amplos apartamentos em mais oito edifícios de dezessete a 26 pavimentos, como o edifício Jaguaribe, na esquina da avenida com a rua Vigário José Inácio.³⁴⁴ Foi preciso mais de uma década para que todos os lotes da avenida fossem ocupados. Na década de 1970 mais quatro edifícios foram construídos nos lotes ainda remanescentes – três edifícios habitacionais, com comércio ocupando o pavimento térreo, com oito a quinze pavimentos incidindo o índice de aproveitamento de 9%, e um edifício comercial: Conceição Center Hotel, com 22 pavimentos. Esse projeto se beneficiou dos altos índices permitidos para edifícios comerciais, cuja área total seria no máximo de doze vezes a área do terreno.³⁴⁵ Ainda que excessivo esse índice aplicado à variação do tamanho dos lotes remanescentes acabou por limitar as alturas máximas permitidas de setenta metros, que tinham comandado o estabelecimento das alturas na década de 1950, segundo o que determinava a Lei nº 986.

344. Edifício Jaguaribe, modernista, projetado por arquiteto autodidata e escultor Fernando Corona e arquiteto Luiz Fernando Corona, no ano de 1951. No ano de 1960, foram aprovados mais dois edifícios – os já citados edifícios da CRT e Palácio Itália, com 23 pavimentos. 345. Esses índices foram considerados ainda excessivos pela equipe técnica da prefeitura. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 1º PDDU, aprovado em 1979, estabeleceu para toda a cidade índices máximos de três vezes a área do terreno.

Figura 96: Avenida Senador Salgado Filho, mapa cadastral; ocupação por décadas – 1890 a 2000.

Pelo mapa cadastral pode ser identificada a variação do tamanho dos lotes decorrente do processo de abertura da avenida. Essa variação determinou, a partir da aprovação da Lei nº 2.046, uma conseqüente variação na altura das construções.

Para a avenida Independência, o zoneamento de usos, a partir da rua Conceição, até sua conclusão, na praça Júlio de Castilhos, correspondia à zona residencial 3 – ZR3, onde eram permitidos usos diversificados. Ainda que designada como de uso residencial, incluía-se nos usos permitidos escritórios, pequenas indústrias não incômodas ou perigosas e pequenos depósitos.

346. Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 1961, artigos 35, 44 e 55.

347. Lei nº 2330, de 29 de dezembro de 1961, art. 67, § 1º e § 2º. “*Quatro metros regulamentares*” – referência aos obrigatórios “*recuos de jardim*”, que tiveram origem nos dispositivos implementados no início da década de 40.

O total de área construída para essa zona era de dez vezes a área do terreno, tanto para uso residencial como comercial. A taxa de ocupação era de dois terços a área do terreno. Aplicados esses índices sobre um terreno médio de seiscentos metros quadrados seria possível a construção de edifícios de, no máximo, quinze pavimentos. O zoneamento de alturas – Z4 determinava o máximo de sessenta metros, ou vinte pavimentos. Para atingir essa altura máxima os terrenos deveriam ter, no mínimo, oitocentos metros quadrados.³⁴⁶

Para essa zona foi introduzida ainda uma nova regra: os recuos laterais e de fundos; a partir de dez metros ou três pavimentos, os prédios deveriam obedecer “*um afastamento das divisas laterais e de fundos equivalente a 1/5 (um quinto) da altura total do prédio e não inferior a 3 m. (três metros)*”. Permitia-se ainda, ultrapassar essa altura desde que mantido “*um recuo de frente equivalente a 1/5 da altura total do prédio, sem prejuízo do recuo de 4 m (quatro metros) regulamentares ou outro de qualquer natureza*”.³⁴⁷

Figura 97: Lei nº 2.330 – zoneamento de alturas: Zona 4 – Z4.

A partir da rua da Conceição em direção ao centro, a avenida Independência mudava de zona. Passavam a vigorar os dispositivos referentes à principal zona da capital – a sua área central. Em ligação direta com a avenida Senador Salgado Filho, passando pela Santa Casa de Misericórdia, a zona era definida como Zona Comercial 1 – ZC1. Nesses quarteirões foram erguidos os mais altos edifícios da avenida, com quinze a 21 pavimentos, obedecendo aos mesmos dispositivos estabelecidos para as avenidas Senador Salgado Filho e Borges de Medeiros.

Na década de 1960, surgiram às margens da avenida tipologias conformadas segundo esses dispositivos, demonstrando a efetiva aplicação dos mesmos. Comparando-se os edifícios da década anterior, pode-se perceber as diferenças impostas pela nova lei. Aqueles ocupavam o máximo de 3/4 da dimensão dos terrenos. As fachadas erguiam-se sobre os recuos de jardim, agora transformados em recuos de alargamento. A ventilação e iluminação dos compartimentos se faziam através de áreas internas, conforme determinava a Lei nº 986.

Os edifícios altos construídos nas décadas de 1960 e 1970 obedeceram aos dispositivos da Lei nº 2.330, gerando uma nova tipologia – uma base de um a três pavimentos ocupando toda a testada dos terrenos, acima da qual erguiam-se torres isoladas. Essas passaram a ter as quatro faces com tratamento final e aberturas para ventilação e iluminação dos compartimentos. Estavam eliminadas da paisagem as empenas cegas e as áreas internas, consideradas como elementos residuais dos projetos. Agora, todo o volume das edificações fazia parte da estética arquitetônica.

A partir da década de 1960, surgiria na avenida uma nova tipologia – a torre, edificada sobre uma base de dois a três pavimentos no alinhamento, numa nova interpretação da ocupação dos terrenos correspondentes aos modelos tipológicos constantes da Lei nº 2.330. No trecho inicial da avenida, o Centro Comercial Independência obedece a esse padrão. Outros edifícios são exemplares desse período, como os edifícios com base comercial e torre habitacional na esquina da avenida com a rua Barros Cassal e o edifício Esplanada Independência com doze pavimentos habitacionais e base comercial,

Figura 98: Edifício Esplanada Independência, doze pavimentos habitacionais e base comercial, avenida Independência, 1962.

348. Superintendência Regional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Secretaria Municipal de Cultura (Casa Torely) e a Equipe do Patrimônio Histórico e Cultural da Coordenação da memória Cultural – EPAC (Casa Godoy).

cial, entre as ruas Barros Cassal e Garibaldi. Essa tipologia só foi possível ser erguida em lotes com dimensões que permitissem obedecer às exigências dos recuos laterais acima da base. Nos demais lotes de pequenas dimensões foram sendo erguidos edifícios de três pavimentos de uso comercial e de serviços.

A sucessão de tipologias ao longo do tempo foi criando uma paisagem fragmentada acentuada pela permanência em alguns trechos dos antigos sobrados e palacetes. As leis editadas na década de 1950 não previam a sua preservação. Pelo contrário, ao estabelecerem dispositivos obrigatórios para o alargamento da avenida, indicavam a intenção de ver desaparecer as antigas estruturas edilícias, privilegiando-se a ampliação das dimensões da via para adequá-la às exigências dos novos tempos. O automóvel precisava de novos espaços viários e a frota da cidade não parava de crescer. Na década de 1970, na gestão do prefeito Célio Marques Fernandes, a avenida foi asfaltada retirando-se o seu canteiro central e sua arborização e os velhos trilhos dos bondes elétricos que serviam de transporte coletivo do bairro.

Mas, como testemunhos de outras épocas, a avenida preserva em pequenos trechos seus velhos casarões e palacetes. Poucos foram tombados pelo município. Alguns foram adquiridos e se transformaram em prédios públicos.³⁴⁸ Outros foram preservados através da Lei Complementar nº 43, aprovada em 1979, que criou dispositivos de incentivo à preservação do patrimônio cultural, com o chamado mecanismo da “troca de índices”. A partir dela, era possível acrescentar aos novos edifícios o correspondente índice

Figura 99: Edifício residencial, onze pavimentos e base comercial, avenida Independência, esquina rua Barros Cassal, década de 1960.

que incidisse sobre o imóvel preservado. Alguns edifícios da década de 1980 e 1990 foram sendo edificados deixando no primeiro plano da via os imóveis preservados ocupando o restante dos terrenos.

Figura 100: Edificações preservadas com mudança de uso – residencial para comercial: agência Independência do Banco do Brasil; casa Godoy (1934), hoje sede do EPAC; residências da década de 1910, hoje casas comerciais.

Para além da avenida Independência, no restante das áreas habitacionais a norte e leste, incidia o zoneamento de alturas da denominada zona residencial 5 – ZR5". Para essa grande área da cidade, o dispositivo a ser aplicado determinava, para cada terreno, o afastamento lateral e de fundos desde o nível do terreno ao teto do último pavimento. Esses bairros foram sendo ocupados obedecendo a esse padrão, que resultou em edificações isoladas nos lotes, tendo maiores afastamentos na medida em que se elevavam os números de pavimentos. A Lei Complementar nº 43, de 1979, consagraria esse mesmo dispositivo para as zonas residenciais. Por quarenta anos, o padrão construtivo desses bairros obedeceu a essa tipologia. Associado aos obrigatórios “recuos de jardim”, logrou imprimir uma “marca” na paisagem dos bairros – blocos isolados nos terrenos, a presença dos jardins frontais, a descontinuidade dos alinhamentos, rompimento visual da continuidade da linha de separação entre a propriedade pública e privada.

No fim da década de sessenta já estava visível na cidade o efeito da aplicação dos novos dispositivos legais. O processo de verticalização tinha sido contido pelas novas regras do jogo. Nas décadas se-

Figura 101: Lei nº 2.330, zoneamento de altura: Zona 5 - Z5.

guintes a verticalização passou a diminuir na área central da cidade e se intensificar em sua expansão em direção aos bairros. Nessa expansão o edifício isolado passou a se constituir na tipologia dominante, consagrada pelas legislações que se sucederam nas décadas seguintes. As chamadas “Extensões do Plano” que foram incorporando novas áreas as diretrizes da Lei nº 2330, o fizeram mantendo os critérios básicos da zona residencial cinco – ZR5, variando na medida da incorporação de zonas industriais ou pólos comerciais.

Figura 102: Bairro Rio Branco, 2003.

A verticalização dos bairros foi sendo realizada a partir dessa tipologia do edifício isolado, compondo os recuos laterais desde a base da edificação obedecendo os recuos frontais de jardim.

A ação do Estado veio sempre ao encontro da valorização do espaço urbano, no sentido da ampliação da infra-estrutura como nos investimentos maciços na ampliação do espaço viário. Utilizou os regramentos urbanísticos para construir um conjunto de dispositivos que foram sucessivamente traçaram formas de controle à verticalização da cidade. A crescente ausência de soluções que privilegiassem a incorporação das parcelas da população fora do mercado imobiliário é outra questão que fica evidenciada. O crescimento acelerado da cidade dita “informal” e *extensiva* foi a outra fase do mesmo processo de crescimento da cidade *vertical*. As camadas populares, fora do jogo do mercado imobiliário, continuaram se acomodando nas bordas e *entremeios* da cidade planejada.

CONCLUSÕES

Ao longo desta narrativa, que abordou vinte e quatro anos de gestão pública da cidade de Porto Alegre, pôde ser vista, em contextos diferenciados, a associação entre governantes e especialistas na difusão das idéias sobre a cidade e o urbanismo que definiram estratégias de ação para a ordenação do espaço urbano. Coube em grande parte aos urbanistas, engenheiros e arquitetos a difusão desse saber, mas também aos governantes, que dele se utilizaram para traçar suas estratégias e definir suas políticas de ação.

Os principais períodos analisados permitiram desvendar formas de ação que se impuseram dentro de diferentes contextos políticos onde os governos locais passaram a atuar, ora através da imposição de políticas urbanísticas autoritárias, ora através da adoção de estratégias negociadas para o alcance de determinados fins. O instrumental jurídico examinado revelou os traços desses momentos. A forma de decretos e as normas não escritas foram os instrumentos dos tempos ditatoriais. A democracia impôs novas regras ao jogo político e as leis passaram a ser editadas, instrumentos agora legítimos porque negociados entre os interesses públicos e privados resultando de uma sucessão de alianças que acabaram por sempre privilegiar setores hegemônicos da sociedade e, no caso, representado especialmente pelo capital imobiliário.

A produção desse instrumental teve como objetivo, por um lado, o desenvolvimento de uma base física de sustentação ao desenvolvimento de uma infra-estrutura capaz de absorver a demanda desse capital imobiliário em expansão e, por outro, atender a uma estratégia de apropriação dos espaços privilegiados da cidade pelas camadas da sociedade com renda suficiente para pagar pelos altos custos dessa localização.

A área central da cidade concentrou por muitas décadas os investimentos tanto públicos como privados. A abertura das avenidas, a eliminação dos becos foram sempre acompanhados de uma incessante ampliação dos investimentos privados na ocupação dos novos locais criados e na substituição das

antigas estruturas edilícias. A transformação do espaço central se fez através dessas novas tipologias – o edifício alto. Como pode ser demonstrado, foi a partir da área central que ocorreu a verticalização da cidade e foi somente após a década de 1950 que essa verticalização começou, mais intensamente, a atingir os bairros. Houve uma coincidência entre as mais altas densidades e a verticalização da cidade correspondente ao vetor centro-periferia.

Assim, a transformação do espaço urbano se fez a partir da associação de dois agentes – o setor público e a iniciativa privada vinculados a um mesmo objetivo de criar espaço para a *modernização* da cidade. Como pode ser demonstrado a atuação do poder público se fez sempre apoiada no conhecimento técnico. Os dispositivos jurídicos, como instrumentos de implementação das políticas públicas adotadas em cada tempo, revelam essa associação e trazem a luz a emergência desse saber. No caso de Porto Alegre esse saber divulgado primeiro pelos especialistas locais, teve a contribuição significativa de especialistas externos, diretamente na elaboração de planos ou indiretamente na difusão desse conhecimento. A posição relativa da cidade no cenário nacional permitiu que essa se beneficiasse da proximidade de centros mais desenvolvidos como Rio de Janeiro e São Paulo ou como Montevideu e Buenos Aires.

Se, num primeiro momento, foram as idéias higienistas e sanitaristas que prevaleceram chegando através da divulgação do urbanismo europeu, a partir da década de 1940, assiste-se a gradativa predominância das idéias difundidas pelos CIAMs e que tiveram principalmente na academia o seu locus de debate e difusão. Mas, nas práticas da construção de um novo plano no decorrer da década de 1950, as idéias originárias do urbanismo americano emergem e predominam no âmbito das áreas técnicas da Prefeitura Municipal. Como pode ser demonstrada, essa tendência se consolida na elaboração das Leis nº 2.046 de 1959 e nº 2.330 de 1961 revelada, especialmente, no conjunto de instrumentos adotados e que tiveram real influência no processo de verticalização da cidade pelos próximos vinte anos.

Nesse momento o zoneamento foi adotado como parte integrante do plano. Esses dois conceitos passam a ser considerados como sinônimos. Um longo caminho tinha sido percorrido desde os anos de 1930 quando o *zoning* fazia parte do discurso técnico divulgado através das idéias difundidas por Paiva e Faria quando de seu trabalho na seção de Cadastro da Prefeitura Mu-

nicipal. Ao longo do trabalho pôde ser demonstrado como a divulgação dessas idéias foi recorrente no discurso técnico dos especialistas locais como dos urbanistas externos que participaram direta ou indiretamente desses debates.

No Departamento de Urbanismo comandado por Paiva a partir de 1955 essas idéias prevaleceram e se consolidaram com a aprovação do Plano Diretor de 1959. O zoneamento passou a ser utilizado não só como definidor das características funcionais por zonas mas organizou também as tipologias edilícias que passaram a obedecer aos diferentes parâmetros de ocupação do solo urbano. Esse mecanismo permitiu o controle diferenciado da altura das construções por setores da cidade. A lei nº 2.046, que estabeleceu pela primeira vez esses dispositivos, continuou a privilegiar a área central como local das mais altas edificações, passando a restringir as alturas construtivas em direção aos bairros. Os instrumentos de controle da altura das construções passaram a se ampliar. Além dos antigos referenciais da largura das ruas para definir as alturas permitidas, os índices de aproveitamento e taxas de ocupação passaram a integrar a lei e relacionar a possibilidade de elevação do número de pavimentos às dimensões dos terrenos.

Como pode ser demonstrada, a adoção desses novos instrumentos permitiu que os efeitos decorrentes das leis adotadas na década de 1950, que elevaram a altura das edificações baseadas no escalonamento progressivo, fossem contidos, resultando na *desverticalização* da cidade, efeito esse sentido especialmente em sua área central. A indesejada paisagem dominada pelas empenas cegas surgidas a partir da década de 1940, foi desaparecendo, dando lugar ao edifício isolado configurando uma nova tipologia a partir da década de 1960.

O papel desempenhado pelo poder público na formulação dessas estratégias de produção e controle sobre a produção do espaço privado foi avaliado, também, sob o enfoque do contexto em que as mesmas se efetivaram – as formas assumidas pela estrutura administrativa municipal em cada período. Foi possível, assim, desvendar as práticas governamentais ligadas à gestão urbana, especialmente quanto à organização dos órgãos voltados à elaboração e execução das políticas urbanísticas e dos fóruns de discussão dos problemas da cidade – os chamados Conselhos Municipais.

Como ficou demonstrado, foram os órgãos denominados “Obras e Viação” que concentraram desde 1926, os serviços gerais de obras e de planos e projetos urbanísticos. As Diretorias Gerais de Obras e Viação, instituídas a

349. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Guia publicado pelo Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, 1997, p. 28-29.

partir do governo do intendente Otávio Rocha, representaram um avanço sobre a organização administrativa anterior. Desde o advento da República a Intendência contava em sua secretaria com uma seção denominada Engenharia. Pelo Ato nº 09 de 15 de junho de 1896, criara-se a Diretoria de Obras, onde se encontravam organizados os serviços de projetos e fiscalização de obras municipais e construções públicas, e o controle sobre a construção privada. Acumulava, ainda, as competências de organização de projetos, direção e fiscalização de obras municipais, fiscalização das construções públicas e particulares, numeração e alinhamento dos edifícios, determinação das alturas das soleiras, conservação e construção de calçamentos, pontes, vias e jardins públicos e próprios municipais, fiscalização da construção e do tráfego das estradas de ferro municipais, fiscalização de máquinas e caldeiras a vapor e o nivelamento de ruas e praças e elaboração do levantamento da planta cadastral do município.³⁴⁹

Com esta estrutura administrativa o município implementou os serviços urbanísticos até meados da década de 1920. Somente na administração de Otávio Rocha, em 1926, passou-se a denominar esta diretoria de *Diretoria Geral de Obras e Viação*. Esta estrutura perdurou até 1939 quando, durante a gestão do prefeito José Loureiro da Silva, reorganizaram-se as Diretorias em Departamentos – Central, Eletricidade e Transportes Coletivos, Viação, Cadastro, Praças e Jardins, Obras e Limpeza Pública. A gestão de Loureiro foi marcada pela adoção de órgãos colegiados, os Conselhos Consultivos, como o Conselho de Administração Municipal, integrado pelos dirigentes municipais, órgão de assessoria direta do prefeito, e o Conselho do Plano Diretor, destinado ao debate dos planos e projetos elaborados pelo corpo técnico da Prefeitura e pelo consultor externo, engenheiro Arnaldo Gladosch. Em épocas ditatoriais foram esses fóruns espaços de divulgação das políticas municipais e propaganda dos feitos do prefeito. O plano elaborado pelo consultor externo passou a ser o “brilhante” cartão de visitas com que o prefeito divulgava sua obra. A oposição somente passou a se fazer ouvir após o advento da democracia quando foi restaurado o poder legislativo em 1947.

Mas foi somente com a grande reforma administrativa ocorrida em 1955, através da edição da Lei nº 1.413, de 11 de junho, que se reorganizam os serviços da Prefeitura e foi criado o Departamento de Obras, compreendendo as divisões de Urbanismo, Viação, Edificações, Praças e Jardins e

Serviço de Limpeza Pública. Esse momento marcou uma grande alteração nos rumos do planejamento do município com o retorno de Paiva ao comando da Divisão de Urbanismo. A adoção dos aportes difundidos pelo urbanismo americano se consolida nesse período. O plano passa a ser associado ao zoneamento e integra, a partir desse momento, as novas diretrizes traçadas. A formulação dos planos, a ampliação da pesquisa urbana e as tarefas de implementação de diretrizes e das normas contidas nos instrumentos legais passaram a exigir maior organização administrativa. Ainda no final do ano de 1955, o Departamento de Obras passou a denominar-se Secretaria Municipal de Obras e Viação. A Secretaria teve como atribuições executar e fiscalizar a execução de obras públicas, assim como a sua conservação, examinar, propor e aprovar projetos de urbanização, aprovar os projetos de construção particulares e inspecionar a sua execução.

Vale lembrar que esses processos de reforma administrativa que marcaram, por determinados períodos, a estrutura administrativa da Prefeitura não se faziam de forma aleatória, mas eram parte de princípios e técnicas de administração pública difundida em todo o país. Tiveram primeiro, origem na tradição dos princípios administrativos europeus, até 1930, sendo a seguir, inspirado-se na vertente da influência das teorias administrativas americanas.³⁵⁰

A cidade como locus das práticas governamentais no âmbito municipal sofreu influência das políticas traçadas a nível federal. A instância municipal como integrante de um mesmo sistema político-administrativo nacional teve sempre na esfera federal o seu modelo. Passou-se a visualizar os planos urbanísticos como parte de um sistema organizado de previsão e implementação de metas e objetivos governamentais e adotou-se o planejamento como técnica de administração municipal. Essa influência se deu de forma diferenciada, dependendo do patamar de desenvolvimento sócio-econômico e político de cada região ou cidade.

Em Porto Alegre, no âmbito da referida reforma de 1955, passou-se definitivamente a estruturar o planejamento como prática de administração da cidade, o que se mantém até os dias de hoje. A Divisão de Urbanismo de 1955 deu origem à Secretaria Municipal de Planejamento, a partir de 1975, para onde se transferiram todas as atividades ligadas à realização de estudos, planos e projetos complementares ao Plano Diretor, sendo o espaço onde se desenvolveram os estudos que culminaram na aprovação de Lei Comple-

350. Feldman afirma, citando Graham: *Este processo não é fortuito, e se dá como parte da introdução, no Brasil, de novos princípios de administração pública, desde os anos 30, numa perspectiva da administração desvinculada da política e do planejamento como técnica de administração, baseados na teoria administrativa americana da scientific management school. Num estudo sobre a reforma do serviço civil no Brasil no período de 1945 a 1964, Graham(1968) mostra que a introdução desta abordagem na administração pública se articula a uma tradição legalista brasileira, originária dos vínculos com os princípios administrativos da França e Portugal, herdados, por sua vez, da tradição romana, no período anterior a 30.* Feldman, Sarah. *Avanços e limites da historiografia da legislação urbanística no Brasil.* Anais, ANPUR, VIII Encontro Nacional, Porto Alegre: PROPUR / UFRGS, 1999.

351. Franco, Sérgio da Costa. *Júlio de Castilhos e sua época*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1996, p. 93-100.

352. Os Conselhos Municipais tinham como função a promulgação de leis que versavam sobre impostos, taxas, limites municipais, cobrança de alugueis, higiene e assistência pública, aprovação das contas da intendência e do orçamento municipal. Reuniam-se de dois em dois meses, para o exame das receitas públicas e despesas efetuadas e discussão do orçamento para os próximos doze meses. O domínio do partido majoritário, o PRR, estava assegurado. O intendente era escolhido nas fileiras do partido e sua eleição assegurada pelo rígido controle do processo eleitoral.

mentar nº 43 que instituiu o novo plano, o 1ºPDDU, em 1979. Estava-se seguindo as práticas consolidadas pela nação a partir dos anos de 1940, quando o planejamento foi adotado como instrumento de coordenação e controle da economia brasileira, como visto acima.

Essa ênfase na adoção de planos nacionais foi marcante no período do pós-Segunda Guerra Mundial, vindo a influenciar as práticas administrativas em todo o país. O planejamento passou a ser difundido como prática de organização da ação governamental a nível nacional o que veio a repercutir na organização administrativa do município de Porto Alegre, como pode ser visto ao longo dos capítulos anteriores. Aponta-se, assim, para a importância de avaliar a cidade como parte de uma realidade macroeconômica e política e a vinculação a sistemas decisórios exógenos ao poder local.

Essas considerações serviram de sustentação às análises procedidas, abordando o conjunto dos instrumentos legais e das políticas urbanísticas traçadas e vistas a partir do contexto político e econômico no qual foram produzidos, bem como do aparato institucional que os apoiaram, considerando a sua produção e implementação em cada momento histórico dado.

A avaliação dos regramentos urbanísticos, ponto central desse trabalho, foi procedida dentro desse referencial, o que possibilitou uma visão abrangente de suas formulações, conteúdos e processos de sua aplicação a cada período analisado. Assim, a grande predominância de períodos de exceção na linha do tempo em que se desenvolve esta pesquisa, revelou a edição de instrumentos jurídicos emanados diretamente do poder executivo. Desde a formulação da primeira Constituição Republicana Rio-Grandense, editada em 25 de abril de 1891, publicada pelo governador Fernando Abbott, denominada *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul*, de autoria exclusiva de Júlio de Castilhos, segundo Franco, os órgãos legislativos – no caso municipal denominados de *Conselhos* – tinham atribuições restritas à apreciação das finanças públicas e questões tributárias e orçamentárias, deixando ao encargo do executivo todas as demais atribuições de comando direto da gestão estadual ou municipal.³⁵¹ Instituídos a partir da proclamação da República para substituir as Câmaras Municipais, os Conselhos Municipais.³⁵² Tinham como principal objetivo, o assessoramento ao intendente nas questões orçamentárias. Compunham-se de nove membros eleitos, de quatro em quatro anos.

Figura 103: Vista geral – área central de Porto Alegre, década de 1960.

Dentro desta prática, ao executivo cabia a elaboração dos dispositivos legais que iam sendo editados na forma de atos, decretos, decreto-leis, hoje entendidos como instrumentos de exceção. Como visto, em todo o período da Primeira República passando pelo período ditatorial, até a restauração da democracia no país e a eleição de uma nova Câmara Municipal no ano de 1947, os atos que comandaram as políticas urbanísticas municipais estiveram sob a égide de instrumentos de exceção e assim, foram analisados. Foram assinados pelos intendentes e prefeitos e poucos emanaram dos Conselhos Municipais.

Assim, foi no âmbito do poder executivo e, portanto, da responsabilidade das Intendências e, mais tarde, das Prefeituras, que foram formuladas as políticas urbanísticas e implementados os planos e projetos e elaborados o instrumental jurídico referente ao espaço urbano. E foi somente a partir da restauração do processo democrático que as vozes da oposição passaram a ser ouvidas e influir no debate sobre a cidade e sobre os planos e projetos elaborados. Desse momento em diante os novos regramentos urbanísticos editados passaram a assumir a forma da lei, um novo instrumento jurídico agora legitimado pela poder legislativo para determinar as regras do jogo ao qual deveria se submeter à cidade e os principais atores da cena urbana – os proprietários da terra e os investidores imobiliários.

Por fim, a questão que se colocou à investigação proposta foi a verificação da associação entre os instrumentos jurídicos e a transformação do espaço urbano, ou seja, as alianças que se estabeleceram entre o poder público e os produtores do espaço privado. A questão proposta levou à verificação empírica sobre a influência desse instrumental na transformação do espaço da cidade. Para tal, iniciou-se pela avaliação do contexto no qual se deu a ação dos construtores privados e a formação do mercado imobiliário em cada período analisado.

A verticalização da cidade imposta por esse mercado foi analisada sob o enfoque de sua produção sob a ação pública conduzida através dos instrumentos urbanísticos editados pelo poder municipal que promoveu a organização do espaço da cidade. A face mais “resplandecente” dessa organização, a demolição da antiga cidade colonial e o aparecimento da cidade verticalizada foi fruto das alianças que se estabeleceram entre a iniciativa privada e o poder local. Por um lado, esse último abriu caminho para a constituição de um novo patamar urbano, através da criação de um conjunto de estruturas edilícias condizentes com os novos tempos – os “arranha-céus”. A implantação das grandes obras viárias, as avenidas que vieram a substituir as estreitas ruas da cidade colonial abriram caminho à verticalização da cidade.

Mas ao poder público coube uma outra tarefa – a de estabelecer as regras sob as quais deveria se dar essa verticalização, regras essas necessárias à criação de condições mínimas de vizinhança entre novas as estruturas edilícias que se queriam cada vez mais altas. Estavam em jogo questões como as mínimas condições de aeração e ventilação dos compartimentos, disponibilidade de equipamentos e infra-estruturas, acessibilidade.

As verificações procedidas sobre a relação entre os instrumentos editados visando o controle da altura das edificações e as tipologias edilícias produzidas em cada período permitiram estabelecer correlações positivas e serviram de referencial para a busca de resposta a questão colocada pela pesquisa sobre a submissão da cidade aos regramentos urbanísticos. Por várias ocorrências que puderam ser levantadas ao longo do trabalho ficou evidenciado que o processo de verticalização correspondeu em grande parte aos dispositivos urbanísticos editados a cada tempo. Isso se evidenciou especialmente a partir da aprovação da Lei nº 2.046, quando aos modelos teóricos corresponderam novas tipologias edilícias, como pode ser demonstrado.

Essa correlação positiva foi possível não só pela ação do Estado dentro de seu papel de promotor de melhoria das condições de vida na cidade mas sim também a serviço de um mercado imobiliário que demandava a liberação da terra urbana para a aplicação de seus lucrativos investimentos. Em determinado momento, foi possível estabelecer regras contenciosas fazendo prevalecer os objetivos preconizados pelo discurso técnico permitindo a aprovação de novos dispositivos contedores da excessiva verticalização, o que pode ser atribuído a expansão e espraiamento do edifício alto para fora da área central. Beneficiaram-se os proprietários da terra, como também, os investidores imobiliários agora concentrados no atendimento de uma demanda pelas novas habitações verticalizadas, diminuindo as pressões para ocupação dos espaços centrais já nesse momento altamente congestionado. Nesse jogo de interesses as propostas dos especialistas puderam prevalecer aparecendo como uma racionalidade que iria enfim trazer à cidade o controle desejável.

A partir de 1960 a cidade cresceu sob a orientação de modelos tipológicos onde predominou a inserção isolada do edifício no lote. Esse modelo provocou o desaparecimento das empenas cegas como queriam os urbanistas modernos da década de 1950. Determinou também a descontinuidade dos alinhamentos e incentivou a presença dos pilotis nos pavimentos térreos. Abriram-se espaços intermediários entre a linha de separação do espaço público e privado, com a presença dos jardins frontais que os recuos obrigatórios determinaram. Esse modelo predominante para toda as zonas contidas entre a primeira e terceira perimetral, zonas Z4 e Z5 do zoneamento

Figura 104: Bairro Moinhos de Vento, 2004. Conjunto de edificações das décadas de 1950 a 2000. No primeiro plano, parque Moinhos de Vento.

de alturas, como determinava a Lei nº 2.046 acabou por revelar uma outra paisagem distinta daquela primeira imagem da cidade verticalizada da área central.

Conclui-se por identificar uma correlação positiva entre o modelo tipológico preconizado pelos dispositivos legais e as tipologias edilícias surgidas no cenário da cidade a partir da edição dos dispositivos urbanísticos que estiveram ao longo do período analisado impondo regramentos à altura das construções..

Para além dos limites do plano, entretanto continuava a se expandir a cidade sem lei, sem as regras do zoneamento, controlada somente pelas legislações parciais que regulamentavam o parcelamento do solo. A construção de uma cidade socialmente mais igualitária e mais eficiente preconizada pelo discurso técnico foi superada pela atuação de um mercado imobiliário sempre em expansão voltados especialmente ao atendimento dos interesses privados.

Dentro dessas práticas o poder público atuou, ora como um pai que conduzia o filho pequeno aos caminhos do progresso e da modernização, ora como aquele que vendo o seu filho infringir as regras da boa conduta, tentava conter o seu comportamento indesejável. Essa metáfora pode ser ampliada verificando-se que o governo municipal considerou sempre como filho legítimo à parcela mais abastada da população para a qual criava as condições para seu desenvolvimento, enquanto os filhos ilegítimos, os pobres da cidade, eram expulsos para longe, para além da cidade organizada. Mas esta é uma questão ainda em aberto colocada, neste momento, como um novo vetor para onde poderia se direcionar a continuidade dessa investigação.

1. EXPEDIENTE URBANO: UM OLHAR SOBRE A CIDADE A PARTIR DO RELATÓRIO DE 1943

*“Vimos analisando Porto Alegre da mesma maneira que um médico observa um ser humano. Apon-
tamos a origem, evolução e estado atual de suas enfermi-
dades e, também, quase as suas virtudes. Chegamos agora
a uma Síntese Final, sob a forma de um Diagnóstico.”¹*

O *Expediente Urbano de Porto Alegre*, extenso relatório com 177 páginas, foi editado em 1943 com a assinatura de Edvaldo Pereira Paiva. Abordava, em onze seções, questões que envolviam desde dados históricos de formação do município até aspectos econômicos, sociais, demográficos, físico-territoriais, a circulação, o verde, a vivenda, o zoneamento, os serviços públicos, a região.

A figura da cidade como um corpo doente e a alegoria de um médico que, observando o paciente, aponta as suas enfermidades remete às corren-tes higienistas desenvolvidas a partir do século XVIII.² A ressonância dessas idéias persistia nesse ano de 1943, incluída no corpo disciplinar que vinha alimentando a formação dos urbanistas locais.

Aos vagos aspectos positivos apontados, como a *“aprazível paisagem”* e um sistema viário *“bastante aproveitável”*, se unia o relato de aspectos negativos que poderiam ser resumidos em questões de saneamento e salubridade da área, excessiva expansão urbana, circulação e sistema viário radial ruins e falta de *“ligações concêntricas”*, referindo-se à ausência de vias perimetrais de ligação entre bairros, predominância de um parcelamento oriundo da cidade colonial e excessiva centralização da vida urbana. Os princípios do zoneamento estavam nitidamente presentes no *Diagnóstico*, pois entre os pon-tos que indicavam uma excessiva centralização das funções terciárias apare-cia como um problema a ser superado *“a falta de separação nítida e completa dos elementos funcionais da vida coletiva”*.

1. Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, *op. cit.*, p. 163.

2. Ver em: Urteaga, Luiz. *Miséria, Miasmas e Micróbios. Las Topografías Médicas y el Estudio del Medio Ambiente en el siglo XIX*. GeoCrítica, 29. Barcelona, 1980.

3. Em 1943, inicia-se o processo de construção do mais importante conjunto habitacional para os trabalhadores da indústria. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, adquire terreno ao norte da cidade, ao longo da avenida Assis Brasil, novo eixo de expansão das indústrias na época, e constrói o primeiro conjunto habitacional de porte da cidade, com 1.691 unidades. Hoje tombado como *Patrimônio Cultural da Cidade*, o conjunto é referência pelas qualidades urbanísticas que apresenta: traçado orgânico e, presença predominante do verde. Ele foi concebido sob inspiração dos princípios da *Cidade Jardim*. Ver em: Fayet, Carlos M. (Coordenação Geral) – *Vila do IAPI: Patrimônio Cultural da Cidade*, Porto Alegre, relatório apresentado à Prefeitura de Porto Alegre. Reprodução restrita. Porto Alegre, 1994.
4. Bonduki, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
5. Paiva, Edvaldo Pereira, 1943, *op. cit.*, p. 117-118.
6. Este percentual refere-se à estimativa aproximada, considerando-se que, em 1940, a população do município era de 275.658 habitantes pelo censo do IBGE, com crescimento anual de 2,2% ao ano. Eram considerados cortiços, os conjuntos de habitações com no máximo dois quartos, ou mais provavelmente dois cômodos, sem infra-estrutura, e mais as casas isoladas nos fundos de lotes com *horíveis condições higiênicas*. Ver em Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, *op. cit.* p.120.

Uma questão relevante refere-se ao item *Moradia*. Esta era considerada, em sua maioria, *inadequada e insuficiente*. Nesse sentido, é possível identificar, examinando os dados e informações levantadas que levaram a essa conclusão, as condições do patrimônio construtivo da cidade e as condições de acesso à moradia da maior parte da população.

A política habitacional para a população de baixa renda em todo o país ainda dependia da iniciativa privada, que construía para fins de aluguel. Vivia-se no limiar da mudança dessa política, quando se passa ao instante de intervenção maciça do Estado na promoção da moradia popular.³ Nesse mesmo ano que se edita o *Expediente Urbano* tem início a construção do primeiro conjunto habitacional de porte da cidade, promovido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, no eixo da avenida Assis Brasil. Como parte da nova política habitacional recém inaugurada em apoio à reprodução da força de trabalho, vultuosos recursos passaram a ser alocados para o financiamento de moradias para a classe operária em todo o país.⁴

A política *rentista* não tinha resultado em solução ao problema habitacional em Porto Alegre até então, como de resto em todo o país, o que facilmente se depreende pelos números apresentados. O relatório dava conta de que 60 a 70% das habitações cadastradas na zona urbana eram moradias que “*não preenchiem as boas condições higiênicas ou necessitavam de melhoras substantiais*”.⁵ Estas estavam distribuídas em toda a malha urbana e concentravam-se nas áreas baixas, como os bairros São João e Navegantes, na encosta sul da península, e nas zonas baixas do vale do Riacho.

Foram cadastrados 454 cortiços com 1.035 casas e 3.897 habitantes, o que representaria 1,3% da população do município.⁶ Para um total de 50.420 prédios dentro do perímetro urbano, 39,45% eram de alvenaria, 37,48% em madeira, e os cortiços representavam aproximadamente 2% do patrimônio construído do município. Esses números são pequenos se comparados com os números atuais, mas o processo de “*favelização*” teve início nesses programas de erradicação dos “*males da cidade*”, desde a década de 1920, sendo o principal fator a eliminação dos becos e dos cortiços que ocupavam as áreas valorizadas da cidade, “*enfeando*” a paisagem e trazendo “*intranquilidade a todos*”

Para a população de baixa renda, restavam poucas opções de moradia, a não ser aqueles conhecidos processos de ocupação clandestina de terrenos públicos ou privados e a autoconstrução, dados a escassez de oferta de

Figura 105: Habitações à beira do Riacho – década de 1940.

7. Paiva, Edvaldo Pereira, 1943, *op. cit.*, p. 117.

8. Os aluguéis das casas eram, em geral, muito altos. A maioria das casas proletárias era de madeira e tinha um aluguel médio de 150\$000, quando os salários médios pagos pela indústria oscilavam entre 100\$ a 300\$. Somente nos cortiços encontravam-se aluguéis menores, entre 60\$000 e 100\$000. Ver em: Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, *op. cit.* p. 116-118.

moradias de aluguel e o alto custo das mesmas frente aos baixos salários. Existia “*um déficit visível de casas econômicas de baixo aluguel*”. Isso atingia também uma classe média que não tinha acesso “*às casas coletivas, feitas em grande quantidade ultimamente*”, e que “*não resolveram o problema, pois o mínimo aluguel nelas encontrado é de 350\$000 mensais*”. Comparando-se com o valor médio dos salários, avalia-se a defasagem existente, pois estimava-se que “*entre 80% e 90% das pessoas que trabalham recebem salários inferiores a 500\$000 mensais*”.⁷ Esses altos preços praticados pelo mercado imobiliário eram considerados decorrentes do alto custo dos materiais de construção e do elevado valor da terra. A consequência imediata para a cidade era o aumento excessivo da área ocupada em direção aos bairros mais distantes, provocando o processo das baixas densidades apontado como problema pelos urbanistas, como visto anteriormente, onerando os custos da urbanização.⁸

Por outro lado, persistiam na área central os problemas já apontados, desde a gestão de Otávio Rocha, quando tiveram início as grandes obras de abertura das avenidas e a eliminação dos becos. O antigo parcelamento, herança da cidade colonial, persistia na área central. Não eram incomuns lotes de vinte palmos ou 4,4 metros de testada, ainda que, desde 1926, passasse a ser exigido para novas construções um mínimo de trinta palmos. A

partir de 1940, passou-se a estabelecer como mínimo o lote de 45 palmos ou dez metros de frente. A predominância dos quarteirões quadrados propiciava o aparecimento de terrenos com grandes profundidades e pequenas frentes, o que não favorecia a construção dos edifícios altos. Apontavam-se as más condições de aeração e insolação desses quarteirões, resultando em uma densidade de construção superior a 80% da área total.

A abertura das novas avenidas tinha gerado um parcelamento com lotes residuais, resultado das desapropriações de parcelas de terrenos atingidos com os recuos para alargamento das vias. Gladosch já vinha apontando esse problema e preconizava o reparcelamento do solo como estratégia de correção e adequação da dimensão dos lotes às novas estruturas edilícias, que deveriam ocupar as novas avenidas. O edifício *Floriano Nunes Dias*, construído entre 1938 e 1940, com seis pavimentos, localizado na esquina da avenida Borges de Medeiros com a rua dos Andradas, era tomado como exemplo desse problema pelo urbanista Gladosch, quando preconizava o reparcelamento do solo.

Figura 106: Avenida Borges de Medeiros. Vista da esquina com a rua dos Andradas, 1940.

Ainda que alguns quarteirões tivessem sofrido esse processo de adequação das dimensões dos terrenos, os edifícios altos que vieram a ocupar as avenidas continuaram a ser erguidos, em geral, sobre lotes remanescentes do processo de desapropriação de parcelas de terrenos atingidos com o alargamento das antigas vias.

Em 1943, a cidade tinha aproximadamente cinquenta mil prédios dentro do perímetro urbano. Destes, 40% eram de alvenaria, 37% de madeira e os restantes de outros materiais ou construções mistas. Após 1926, tinha-se assistido a um aumento significativo no número de novas construções. Entre 1926 e 1929, foram construídos oito mil prédios, o que coincidiria com o início das grandes obras viárias do Governo Otávio Rocha. Esse ritmo tende a decair na crise econômica do começo dos anos 30, para recomeçar logo após 1932. Apon-tava-se um surto de construções nas partes altas da cidade, evitando-se os vales, em decorrência dos danos causados pela enchente de 1941, especialmente nos bairros São João e Navegantes, eixo de localização preferencial das indústrias nessas primeiras décadas do século XX.

Esse ritmo construtivo era considerado baixo frente ao potencial da cidade e apontava-se a visível lentidão de ocupação das frentes abertas pelas novas avenidas como demonstrativo dessa afirmativa. Um dos fatores apontados era a evasão de capitais imobiliários para o centro do país, aplicados em mercados como Rio de Janeiro e São Paulo. Decorreria essa evasão, ainda que não dimensionada pelo relatório, certamente do baixo poder do mercado imobiliário frente à escassez da demanda local, como visto antes, em relação à questão da moradia, como também do alto custo dos impostos territoriais e prediais praticados pelo município.⁹

A foto da cidade de 1940 evidencia a relação entre as novas avenidas e os edifícios altos. A avenida Otávio Rocha, que leva o nome do intendente em cuja gestão deu-se sua abertura (1924 a 1928), aparece como um *canyon* no conjunto da paisagem urbana, desde a esquina da praça XV de Novembro, com o edifício de oito pavimentos do Hotel Jung, até a rua Senhor dos Passos. A rua dos Andradas já iniciava a verticalização edilícia, especialmente na quadra em frente à praça da Alfândega, local de concentração da vida social da cidade, dos encontros, dos negócios, dos cinemas, das confeitarias. Os edifícios do Grande Hotel, na esquina da rua Caldas Júnior, do cinema Imperial, do Clube do Comércio dominavam a paisagem.

Nas imagens que mostram a avenida Borges de Medeiros de 1937 a 1940 pode-se observar a transformação do espaço no curto período de três anos, desde a abertura da segunda pista, já na gestão do prefeito Loureiro da Silva, até a construção, na face recém aberta da avenida, dos edifícios *Floriano Nunes Dias*, de sete pavimentos, e o edifício *Sul América*, conjunto de dois blocos de

9. Essa cidade da década de 1940 parecia deixar nos moradores boas impressões dessa cidade da década de 1940. Percebe-se isso por uma crônica que reproduzia, nesse ano, a fala de um viajante, personagem possivelmente imaginário, ao chegar a Porto Alegre, assim se referia à cidade: “*Estou encantado com a topografia da cidade, belos edifícios sobre ruas amplas, planaltos magníficos onde o panorama agiganta-se por um horizonte povoadíssimo. Bela cidade, sim senhor.*” Escrita por Fernando Corona, arquiteto espanhol, escultor, professor do Instituto de Belas Artes e publicada no livro do Bicentenário de Porto Alegre, em 1940. Organização: Franco, Álvaro et alii. *Porto Alegre biografia duma cidade, op. cit.*, p. 476.

10. Paiva, Edvaldo Pereira, 1943, *op. cit.*, p. 124.

11. Franco, Álvaro et alii. Porto Alegre: Tipografia do Centro, s/data. p. 347. Diz a nota sob as fotos: “*Evolução vertiginosa de uma grande artéria. A av. Borges de Medeiros em várias etapas de sua vida.*”

sete e quatorze pavimentos na esquina com a rua dos Andradas, um dos pontos com os mais altos valores de terrenos da cidade. Vê-se ainda em construção o edifício *Vera Cruz*, também de quatorze pavimentos, fechando a quadra, fazendo esquina com a rua Andrade Neves. Em 1943, estimava-se que nesse quarteirão a densidade correspondia a 2.045 habitantes por hectare.^{10 11}

Figura 107: Área central de Porto Alegre, 1940.

A cidade do início da década de 1940 se verticalizava, aumentando a densidade de sua área central a ponto de preocupar os urbanistas, que viam nesse processo uma perda de qualidade do ambiente construído; expandia-se também aceleradamente em direção à periferia, provocando o fenômeno inverso das baixas densidades. O planejamento futuro, que teve início com Loureiro, pretendeu tanto o controle da expansão urbana como da densificação. Esse processo vai se concretizar efetivamente bem mais tarde, no Plano Diretor de Porto Alegre – Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959, como avaliado ao longo desse trabalho. Por enquanto, o prefeito editava as normas através de Decretos. Antigos dispositivos editados em décadas anteriores, como o próprio *Plano Geral dos Melhoramentos*, de 1914, eram referência e serviam de base para a tomada de decisões sobre a transformação do espaço urbano. E como os tempos eram de autoritarismo, impunham-se novas regras à revelia da lei, baseadas somente na vontade política que conduzia a tomada de decisões. Nessa época, a palavra tinha, muitas vezes, a força da lei.

2. BIOGRAFIAS

Organizamos as biografias dos personagens que fizeram parte dessa história e que atuaram como protagonistas da cena política e administrativa – governantes ou especialistas das questões da cidade e de seu urbanismo.

INTENDENTES E PREFEITOS:

• José Montaury de Aguiar Leitão

Nascido em 1858 em Niterói, no Rio de Janeiro, formou-se engenheiro civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro. A Comissão de Terras e Estabelecimento de Imigrantes o trouxe a trabalho para o Rio Grande do Sul, onde trabalhou em diversas cidades do interior. Eleito intendente municipal de Porto Alegre em 1896, foi empossado somente em 15 de março de 1897, por “*achar-se impedido para desde já entrar em exercício do cargo*”. Durante quase três décadas foi reconduzido à intendência, deixando-a em 14 de outubro de 1924.

Durante a sua administração, foram melhorados os serviços públicos de iluminação, água encanada e transporte coletivo (que deixou de usar a tração animal para aderir à eletricidade). O sistema de esgotos foi aperfeiçoado. Calçamento de ruas e reforma de praças também foram realizados durante o período, sendo definidos os limites do município e regulamentadas as construções. O cadastro da cidade foi iniciado em 1900. A seção de fiscalização de gêneros alimentícios foi criada sob sua tutela. Foi notória sua atuação em relação à saúde, tendo sido criado o serviço de primeiros socorros com ambulância.

Em 1898, foi erigido o prédio da Intendência e instalada a Assistência Pública. Em 1899, foi construída a Estrada de Ferro da Tristeza. No mesmo ano, foi eliminado o pequeno morro do Carneiro, aumentando-se assim o Gasômetro. Em 1909, foi construída a usina elétrica da Intendência. Em 1911, foi fundada a primeira escola noturna. Ainda no período da administração Montaury, foi construído pelo governo do Estado o cais de docas.

• Otávio Rocha

Octavio Francisco da Rocha nasceu em 1877, em Pelotas, Rio Grande do Sul. Estudou na Escola Militar da Praia Vermelha, no Rio de Janeiro, formando-se em 1910 Engenheiro Militar e Oficial de Estado-Maior. Seu estágio prático foi realizado na Estrada de Ferro Rio Grande–Bagé. Lecionou na Escola Militar de Porto Alegre e no Instituto Ginásial Júlio de Castilhos. Foi diretor do jornal republicano *A Federação*. Como político, atuou junto ao Partido Republicano Rio-Grandense, elegendo-se deputado à Assembléia dos Representantes. Com a proposta de reformar a cidade, elegeu-se intendente de Porto Alegre, tendo sido empossado em 14 de outubro de 1924.

Sob sua administração, foi aberta a avenida Borges de Medeiros, entre 1925 e 1935. Foram derrubados oitenta e um prédios, além de casarões e cortiços na área central da cidade. A avenida João Pessoa foi prolongada até a estrada do Mato Grosso, além de ter sido rasgada a avenida Júlio de Castilhos. Foram ainda remodelados os serviços de iluminação e abastecimento de água, além de ter sido construída a estação Ildefonso Pinto e iniciado o ajardinamento do Parque Farroupilha. A depressão do pós-guerra e as oscilações de câmbio dificultaram o pagamento de dívida contraída com o fim de modernizar a cidade. As reformas realizadas por Otávio Rocha exigiram considerável aumento de arrecadação, com a criação de pesados impostos. Sua administração foi interrompida pelo seu falecimento em 27 de fevereiro de 1928.

• Alberto Bins

Nascido em 1869, em Porto Alegre, seguiu a atividade do pai, Matias José Bins, atuando como comerciante de ferro bruto e materiais de construção. Conciliou sua atividade comercial com a industrial, iniciada em 1890. Fundou o Centro de Indústria Fabril, do qual também foi presidente. Entre 1924 e 1928, presidiu ainda a Associação Comercial de Porto Alegre.

Com a morte de Otávio Rocha, assumiu a Prefeitura de Porto Alegre, dando continuidade aos projetos do Partido Republicano Rio-Grandense. Elegeu-se em 1928, mantendo-se no cargo durante a revolução de 1930.

Durante a sua administração, foi inaugurada a hidráulica dos Moinhos de Vento, primeira estação de tratamento de água de Porto Alegre. Realizou

melhorias em relação à energia elétrica, através de contrato com a empresa norte-americana *Electric Bond and Share*. As maiores dificuldades encontradas por Bins, entretanto, disseram respeito à questão financeira, que ele tentou superar através de acordo com o governo do Estado em 1929. Segundo o acordo, a Prefeitura passava ao governo estadual a responsabilidade pelos serviços de policiamento, higiene e educação. De 1930 a 1934, foi decretada moratória. Seu mandato encerrou-se em 1937, com a decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas.

• José Loureiro da Silva

José Loureiro da Silva, também conhecido como “Charrua”, devido à sua descendência indígena, nasceu a 19 de março de 1902, em Porto Alegre. Estudou no Ginásio Júlio de Castilhos, onde cursou o ensino elementar, médio e secundário. Em 1918, ingressou na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, posteriormente integrada à UFRGS.

Ainda antes de concluir o curso de Direito, em 1922, assumiu o cargo de Promotor Público de Camaquã. Exerceu diversos cargos públicos no interior do estado. Retornou a Porto Alegre aos 23 anos para exercer os cargos de subintendente e delegado de Polícia (de 1925 a 1930).

Em 1930, voltou ao interior para trabalhar em São Gabriel, Garibaldi e Taquara. Em 1931, assumiu a Intendência do município de Gravataí, introduzindo melhoramentos na infra-estrutura urbana, como a instalação da estação de energia elétrica, estradas pavimentadas, melhorando o problema do tráfego até Porto Alegre.

Foi eleito deputado constituinte em 1934. Tornou-se um dos líderes dissidentes do PRL (Partido Republicano Liberal), atacando Flores da Cunha, governador do Rio Grande do Sul, e posicionando-se a favor de Getúlio Vargas. Foi nomeado prefeito de Porto Alegre em 1937, ano em que Getúlio pôs o Estado sob intervenção. Deixou o governo da cidade em 15 de setembro de 1943.

Em 1944, mudou-se para o Rio de Janeiro para assumir a diretoria da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Com a deposição de Getúlio, no ano seguinte, exonerou-se. Cinco anos depois, voltou ao cargo, exonerando-se novamente em 1954.

Em 1955, ajudou a fundar a Companhia Rio-Grandense de Expansão Econômica. Foi eleito prefeito em 1959, exercendo seu segundo mandato de 1º de janeiro de 1960 a 1º de janeiro de 1964. Morreu em 3 de junho de 1964, nas vésperas de sua posse no cargo de Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, convidado que fora pelo então governador Ildo Meneghetti.

• Ildo Meneghetti

Nasceu em 1895, em Porto Alegre, onde também faleceu em 30 de março de 1980. Engenheiro civil pela Escola de Engenharia de Porto Alegre. Prefeito da capital do Rio Grande do Sul por duas vezes – de 15 de julho de 1948 a 1º de fevereiro de 1951, como prefeito nomeado, e de 1º de janeiro de 1952 a 03 de julho de 1954, como prefeito eleito, apoiado pela coligação PSD, PL e UDN, derrotando Leonel de Moura Brizola, do PTB, por aproximadamente mil votos. Com o apoio da Câmara de Vereadores, em seu segundo mandato passou o controle do serviço de transporte coletivo do grupo norte-americano *Electric Bond and Share* à Companhia Carris Porto-Alegrense, empresa pública municipal, melhorando a qualidade dos serviços prestados à população.

• Leonel de Moura Brizola

Elegeram-se prefeito de Porto Alegre em 1955, governando a cidade de 1º de janeiro de 1956 a 29 de dezembro de 1958. Nascido em Cruzinha, distrito de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, formou-se engenheiro pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi deputado estadual de 1947 a 1954 e deputado federal em 1955. Investiu em obras de saneamento básico e na educação, construindo mais de cem escolas primárias, especialmente nos bairros e vilas populares. Em 1958, ganhou as eleições para o governo do Estado, sendo substituído pelo vice-prefeito Tristão Sucupira Viana.

ENGENHEIROS, ARQUITETOS E URBANISTAS:

• João Moreira Maciel

Natural de Santana do Livramento, João Moreira Maciel estudou na Escola Politécnica de São Paulo. Graduiu-se em 1895 como engenheiro-

geógrafo, e em 1899, como engenheiro-arquiteto. Trabalhou em Porto Alegre como Diretor de Obras da Intendência Municipal. Participou da Comissão de Embelezamento e Melhoramentos da Cidade. Coordenou, em 1914, o *Plano dos Melhoramentos e Embelezamento de Porto Alegre*. Publicou o artigo *Melhoramentos de Porto Alegre em 1914* e, no mesmo ano, o *Projeto de Melhoramentos e Orçamentos*.

• Ubatuba de Faria

Luiz Arthur Ubatuba de Faria nasceu em 1908. Estudou na Escola de Engenharia do Rio Grande do Sul, onde formou-se em 1932. Foi responsável, juntamente com o engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, pelo levantamento topográfico e pelo Plano de Avenidas de Porto Alegre (1930-1937). Trabalhou junto à Comissão Revisora do Plano Diretor de Porto Alegre (1948). Realizou projetos para o balneário de Atlântida e para a várzea do Rio Gravataí. Participou da idealização do Curso de Urbanismo do Instituto de Belas Artes, atuando como professor no Curso de Arquitetura. Faleceu em 1954.

• Edvaldo Pereira Paiva

Edvaldo Pereira Paiva nasceu em 1911, no Rio Grande do Sul. Passou a infância em Erechim, de onde mudou-se para Passo Fundo com o fim de cursar o ginásio. Estudou na Escola de Engenharia da UFRGS, formando-se em 1935. Seu primeiro cargo depois de formado foi como engenheiro auxiliar na Seção de Cadastro, em Porto Alegre, no qual conviveu com Ubatuba de Faria. Juntos, analisaram o projeto de urbanização da parte central da cidade, elaborado por João Moreira Maciel. Foi engenheiro urbanista da Prefeitura de Porto Alegre de 1930 a 1960. Durante a gestão de Loureiro da Silva, teve seus estudos financiados em Montevidéu, estudando no Curso de Urbanismo da Facultad de Arquitectura de Montevideo (dirigido por Maurício Cravotto).

Participou de vários planos diretores, como os de Uruguaiana, de Lajeado, de Rio Grande, de Caxias do Sul, de Florianópolis, de Passo Fundo, do Delta do Jacuí e de Porto Alegre.

Foi professor catedrático da disciplina *Urbanismo e Arquitetura Paisagística*, no curso de Arquitetura do IBA (1946/1951), lecionou ainda a disciplina

Planejamento Urbano, na Faculdade de Arquitetura de Porto Alegre (1956/1964), e trabalhou junto ao curso de Urbanismo desta última (1963). Presidiu a Comissão de Reforma Agrária do Palácio do Planalto (1963).

Além de diversas contribuições para o urbanismo, escreveu contos e ensaios. Entre seus principais escritos estão: *Um plano de urbanização* (1943), *Teoría de la Movilidad* (1967/1971) e *Expediente Urbano de Porto Alegre* (1943). Com Ubatuba de Faria, apresentou em 1937 a *Contribuição ao Estudo da Urbanização de Porto Alegre*.

Em 1964, foi expulso da Faculdade de Arquitetura de Porto Alegre, mudando-se para Montevidéu, onde lecionou até o golpe de 1973. Foi diretor do Departamento de Investigações do Instituto de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura de Montevidéu. Passou o resto de sua vida naquela cidade, vindo a falecer em 30 de abril de 1981.

• Arnaldo Gladosch

Nascido em 1903, em São Paulo, estudou na Escola Técnica da Saxônia, formando-se engenheiro-arquiteto em 1926. Trabalhou com o urbanista Alfred Agache no Rio de Janeiro. A partir do final do ano de 1938 até 1940, atuou junto à realização do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre. Realizou ainda diversos projetos arquitetônicos para a cidade, tais como os edifícios Mesbla e Sulacap. A data da sua morte é desconhecida.

• Mauricio Cravotto

Nasceu em 1893, em Montevidéu. Estudou na Faculdade de Arquitetura da Universidad de la República, formando-se em 1917. No mesmo ano, obteve bolsa de estudos para Colonia del Sacramento e Buenos Aires. No ano seguinte, recebeu da Faculdade de Arquitetura a Medalha de Ouro e uma bolsa de estudos no exterior, consequência de sua vitória no “Gran Premio de la Facultad de Arquitectura” e na “Beca Diplomática”. Viajou, portanto, pela Argentina, Chile, Peru, Equador, Panamá, Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, França, Bélgica e Itália, de 1918 a 1921.

Teve intensa atividade como professor, até 1952. Lecionou, entre outras, as disciplinas de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista, Proyectos

de Arquitectura, Composición Decorativa e participou do curso del Grandes Composiciones. Foi diretor do concurso que vencera quando estudante, o “Gran Premio de la Facultad”. Ocupou cargos de conselheiro e decano interino.

Fundou e dirigiu, entre 1936 e 1952, o Instituto de Urbanismo. Realizou o Plan Regulador de Montevideo (1930), o Plan Regulador de Mendoza (1942) e o projeto do *Parkway* Atlântico (1932), entre outros projetos urbanísticos.

Realizou ainda numerosos projetos arquitetônicos. Em 1923, recebeu o primeiro prêmio pelo projeto do Rowing Club de Montevideu. Entre suas criações mais significativas estão o Rambla Hotel (1931) e o Palácio Municipal de Montevideu (1936). Recebeu diversos títulos honoríficos por sua atuação como arquiteto e urbanista. Faleceu em 1962.

• Clóvis Pestana

Formado pela Escola de Engenharia de Porto Alegre, foi nomeado engenheiro da Intendência Municipal pelo então intendente Otávio Rocha. Atuou no cargo de 1927 a 1938, ano em que foi convidado por José Batista Pereira para integrar os quadros de profissionais do recém-criado Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, chegando a ocupar o cargo de diretor-geral. Atuou na Sociedade de Engenharia de Porto Alegre no cargo de diretor-técnico. Foi prefeito nomeado de Porto Alegre de 14 de maio a 6 de novembro de 1945. Eleito deputado federal pelo Partido Social Democrático do Rio Grande do Sul, foi ministro de Viação do governo federal no mandato do presidente Eurico Gaspar Dutra.

• Carlos Maximiliano Fayet

Nasceu em 1930, no Espírito Santo, e mudou-se durante a infância para o Rio Grande do Sul. Estudou no Instituto de Belas Artes, hoje Instituto de Artes da UFRGS, formando-se em 1948. No mesmo instituto, estudou arquitetura, concluindo a graduação em 1953 e pós-graduando-se em urbanismo em 1955. Atuou como professor nessa universidade de 1954 a 1969, ano em que foi cassado. Trabalhou na elaboração do Plano Diretor de Porto Alegre junto à Prefeitura Municipal da cidade, de 1954 a 1962. Recebeu

diversos prêmios por seus projetos, entre os quais estão o Palácio da Justiça, a Petrobras e a praça Itália. Foi presidente da IAB-RS e publicou artigos em diversas revistas, tendo sido membro da direção da *Espaço - revista de Arquitetura, Urbanismo e Arte*, de 1948 a 1949, e do semanário de arquitetura *Ar, Som Luz*, no jornal *O Estado do Rio Grande*, de 1959 a 1961. Tem inúmeros trabalhos publicados em revistas como a *Projeto*, de São Paulo.

• Demétrio Ribeiro

Nascido em 1916, em Porto Alegre, Demétrio Ribeiro passou sua infância no interior, em uma estância, e depois em Paris, até os treze anos de idade. Coursou a Faculdade de Arquitetura em Montevidéu, entre 1937 e 1943. Foi um dos fundadores do Curso de Arquitetura do Instituto de Belas Artes, iniciando a carreira de professor em 1946. Lecionou na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, tendo atuado na sua fundação, em 1951. De 1952 a 1954, fez parte do Conselho Universitário. Afastado em 1964 pelo regime militar, retornou em 1980, trabalhando por mais cinco anos junto à Universidade. Entre as disciplinas que lecionou incluem-se: Composições e Arquitetura, Grandes Composições de Arquitetura, Teoria e Prática dos Planos da Cidade e Evolução Urbana. A partir de 1945, trabalhou na Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul. De 1957 a 1958, atuou como representante do Instituto de Arquitetos do Brasil no Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre. Foi presidente nacional do Instituto de 1977 a 1979. Entre seus projetos arquitetônicos está o do Colégio Júlio de Castilhos. Como urbanista, elaborou planos diretores, como o de Uruguaiana, com Edvaldo Pereira Paiva, e o de Caxias do Sul. Com Paiva e Albuquerque Graeff, publicou o plano diretor de Florianópolis. Com Paiva, Graeff e Riopardense de Macedo, publicou o plano diretor de Passo Fundo. Faleceu em Porto Alegre em 22 de outubro de 2003.

• Moacyr Moojem Marques

Nascido em 1930, em Lagoa Vermelha, estudou arquitetura no Instituto de Belas Artes (hoje Instituto de Artes da UFRGS), formando-se em 1954. Na mesma instituição, pós-graduou-se em Urbanismo em 1960. Em seu tempo de estudante, participou da criação da Faculdade de Arquitetura.

De 1968 a 1978, lecionou urbanismo e arquitetura paisagística na Faculdade de Arquitetura da UFRGS. Trabalhou junto à Prefeitura de Porto Alegre, na Secretaria Municipal de Obras e Viação, participando da elaboração do Plano Diretor da cidade (1959-1961). Atuou ainda como coordenador-geral do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 1977 a 1979. Até 1987, esteve ligado à Prefeitura, assumindo o cargo de chefe de setor de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), supervisor do Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) e secretário substituto da mesma. Desde 1955, mantém escritório próprio no centro de Porto Alegre.

• **Ramiro Caetano Miceli**

Nascido em Porto Alegre em 1921, iniciou seus estudos na Escola de Engenharia de Porto Alegre, em 1945, graduando-se como engenheiro-arquiteto em 1949. Foi aluno de Eugênio Gustavo Steinhof nas disciplinas de projeto arquitetônico. Ingressou na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ainda aluno, em março de 1949, como auxiliar de desenhista, ingressando em seguida em seus quadros funcionais como engenheiro-arquiteto. Em 1951, assumiu a chefia da 1ª Sessão de Obras da Diretoria de Obras, tendo sido responsável pela aprovação de projetos e fiscalização de obras públicas e privadas da área central. Em 1954, assumiu a direção da Diretoria de Obras. Foi responsável, como secretário da comissão nomeada, pela elaboração do 1º Código de Obras, aprovado em 1959 sob o título de Lei nº 2.047, tendo acompanhado sua tramitação junto à Câmara Municipal de Vereadores. Aposentou-se em 1967, e mantém sua atividade profissional privada até hoje.

3. DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS, 1893-1963

QUADRO 3 OS DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS NO CONTEXTO NACIONAL E LOCAL (1893 – 1963)			
1	PRIMEIRO PERÍODO A REPÚBLICA POSITIVISTA	INSTALAÇÃO DA REPÚBLICA E SUA CONSOLIDAÇÃO	(1890 – 1930)
ADMINISTRAÇÃO DE POA¹	GOVERNO ESTADO	BRASIL	DISPOSITIVOS URBANÍSTICOS
PRESIDENTE DA JUNTA MUNICIPAL	PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA – 1889	DEODORO DA FONSECA 1889-1891	ATO Nº 7, 1º JUL 1892, CIDADE DIVIDIDA EM SEIS DISTRITOS
FELICÍSSIMO DE AZEVEDO 1890-1891	PRIMEIRO GOVERNADOR	FLORIANO PEIXOTO NOV 1891-1894	
JOÃO DA MATA COELHO 1891-1892	JOSÉ ANTÔNIO CORREIA CÂMARA VISCONDE DE PELOTAS NOV 1889 – FEV 1890	CAMPOS SALLES 1898-1902	
JOSÉ DOMINGUES DA COSTA 1892	JÚLIO ANACLETO FALCÃO DA FROTA FEV 1890 – MAI 1890	RODRIGUES ALVES 1902-1906	
	FRANCISCO DA SILVA TAVARES (VICE) MAI 1890	AFONSO PENNA 1906-1909	
	CARLOS MACHADO BITTENCOURT MAI 1890		
	CÂNDIDO JOSÉ DA COSTA MAI 1890 – MAR 1891		
	FERNANDO ABBOTT (VICE) MAR 1891 – JUL 1891		

	<p>JÚLIO DE CASTILHOS 15 JUL 1891 – 12 NOV 1891 PRIMEIRO GOVERNO</p> <p>GOVERNO PROVISÓRIO <i>JUNTA GOVERNISTA</i></p> <p>JOAQUIM FRANCISCO DE ASSIS BRASIL JOÃO DE BARROS CASSAL DOMINGOS ALVES BARRETO LEITE MANOEL LUIZ DA ROCHA OSÓRIO 18 NOV 1891 – 8 JUN 1892</p> <p>JOSÉ ANTÔNIO CORREIA CÂMARA (VICE) JUN 1892 – 17 JUN 1892</p> <p>VITORINO RIBEIRO CARNEIRO MONTEIRO (VICE) 17 JUN 1892 – SET 1892</p> <p>FERNANDO ABBOTT SET 1892 – JAN 1893</p>		
<p>NOMEADO ALFREDO AUGUSTO DE AZEVEDO 12 OUT 1892 – 3 JAN 1896</p>	<p>NOVO MANDATO JÚLIO DE CASTILHOS JAN 1893 – JAN 1898 ELEIÇÕES: 25 JAN 1893 TÉRMINO DO MANDATO, 1898 GUERRA CIVIL 1893-1895</p>		<p>ATO Nº 1, LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE POA, 14 OUT 1892, ESTABELECEU QUE DE 4 EM 4 ANOS FOSSE ELEITO UM INTENDENTE POR SUFRÁGIO DIRETO ATO Nº 2, LEI DO ORÇAMENTO PROVISÓRIO</p> <p>ATO Nº 4, CRIA A SECRETARIA DA INTENDÊNCIA</p>

			<p>ATO Nº 5, CRIA A TAXA DE JUROS</p> <p>ATO Nº 6, CRIA A GUARDA MUNICIPAL</p> <p>ATO Nº 7, ESTABELECE A DIVISÃO EM SEIS DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE</p> <p>ATO Nº 12, 13 DEZ 1892, FIXA OS LIMITES URBANOS</p> <p>LEI Nº 2, 13 MARÇO 1893, CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS</p>
<p>NOMEADO</p> <p>JOÃO LUIZ DE FARIA SANTOS 3 JAN 1896 – 15 OUT 1896</p>		<p>PRUDENTE DE MORAIS 1894-1898</p>	<p>ATO Nº 8, 5 MAIO 1896, MODIFICA O CÓDIGO DE CONSTRUÇÕES (SOBRE OS PASSEIOS)</p>
<p>ELEITO INDIRETAMENTE</p> <p>CHERUBIM FEBELIANO DA COSTA 15 OUT 1896 – 15 MAR 1897</p>		<p>PRUDENTE DE MORAIS 1894-1898</p>	<p>ATO Nº 3, 16 DEZ 1896, COBRANÇA DE IMPOSTO TERRITORIAL</p> <p>ATO Nº 17, 4 SET 1896, AMPLIA OS DISTRITOS DA CIDADE PARA OITO</p>
<p>ELEITOS POR VOTO DIRETO</p> <p>JOSÉ MONTAURY DE AGUIAR LEITÃO 15 MAR 1897 – 15 OUT 1924</p>	<p>ANTÔNIO AUGUSTO BORGES DE MEDEIROS JAN 1898 – JAN 1902 (PRIM. MANDATO)</p> <p>1902-1908 (SEG. MANDATO)</p>	<p>CAMPOS SALES 1898-1902</p> <p>RODRIGUES ALVES 1902-1906</p>	<p>ATO Nº 3, AGO 1897, ESTABELECE O IMPOSTO DA DÉCIMA URBANA</p> <p>LEI Nº 64, 14 DEZ 1912,</p>

(REELEITO SUCESSIVA- MENTE EM 1900,1904, 1908, 1912, 1916 E 1920.)	<p>CARLOS BARBOSA GONÇALVES JAN 1908 – JAN 1913</p> <p>ANTÔNIO AUGUSTO BORGES DE MEDEIROS JAN 1913 – JAN 1928</p> <p>SUBSTITUTOS: SALVADOR AIRES PINHEIRO MACHADO (VICE) PROTÁSIO ANTÔNIO ALVES (VICE)</p> <p>1900 – GRANDE EXPOSIÇÃO ESTADUAL</p> <p>1903 – MORTE DE JÚLIO DE CASTILHOS</p>	<p>AFONSO PENA NOV 1906 – JUN 1909</p> <p>NILO PEÇANHA JUN 1909 – NOV 1910</p> <p>HERMES DA FONSECA NOV 1910 – NOV 1914</p> <p>VENCESLAU BRÁS NOV 1914 – NOV 1918</p> <p>RODRIGUES ALVES</p> <p>DELFIM MOREIRA NOV 1918 – JUL 1919</p> <p>EPITÁCIO PESSOA NOV 1922</p> <p>ARTHUR BERNARDES NOV 1922 – NOV 1926</p>	<p>PROÍBE A CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS SEM FRENTES DE TERRENO E ESTABELECE UMA TRIBUTA- ÇÃO DE 25% A MAIS DO QUE JÁ PAGAM PARA AS MORADIAS EM BECOS CUJOS ALUGUÉIS SEJAM SUPERIORES A 15\$000RS</p> <p>ATO Nº 96, 11 JUN 1913, PUBLICA O REGULAMEN- TO GERAL DE CONSTRUÇÕES</p> <p>PLANO GERAL DOS MELHO- RAMENTOS 1914 JOÃO MOREIRA MACIEL</p> <p>PROJETO DE LEI Nº 68, DE 13 DE DEZEM- BRO DE 1913 ISENTA DO IMPOSTO PREDIAL TODAS AS EDIFICAÇÕES CONSTRUÍDAS A PARTIR DE 1º DE JANEIRO DE 1914 QUE APRESENTEM PERFEITAS CONDIÇÕES DE SOLIDEZ, HIGIENE E BOA APARÊNCIA ARQUITETÔNICA</p>
---	--	--	---

			<p>REGULAMENTO GERAL DO SERVIÇOS DE ESGOTOS, 8 JUL 1915</p> <p>ATO Nº 173, 10 MAIO 1922, DECRETA A DESAPROPRIAÇÃO DE PRÉDIOS POR UTILIDADE PÚBLICA</p>
		<p>1914 - ECLOSÃO DA 1ª GUERRA MUNDIAL</p> <p>1917 – REVOLUÇÃO RUSSA</p> <p>1918 – FIM DA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL</p>	
<p>ELEITO POR VOTO DIRETO</p> <p>OTÁVIO ROCHA E O VICE ALBERTO BINS 15 OUT 1924 – 27 FEV 1928</p> <p>MORTE DE OTÁVIO ROCHA 27 FEV 1928</p> <p>ATOS DO INTENDENTE: NOMEAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL DE OBRAS</p>	<p>ELEIÇÕES 1923</p> <p>VITÓRIA DE BORGES DE MEDEIROS</p> <p>NOVO GOVERNO DE BORGES DE MEDEIROS 1923-1928</p> <p>ECLOSÃO DA REVOLUÇÃO DE 1923</p> <p>PACTO DE PEDRAS ALTAS – REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1891</p>	<p>ARTUR BERNARDES NOV 1922 – NOV 1926</p> <p>WASHINGTON LUÍS NOV 1926 – OUT 1930</p> <p>PLANO AGACHE PARA O RIO DE JANEIRO 1926</p>	<p>ATO Nº 206, 17 NOV 1924, DECRETA DE UTILIDADE PÚBLICA TERRENOS E PRÉDIOS PARA A ABERTURA DA AV. JÚLIO DE CASTILHOS</p> <p>VÁRIAS LEIS TRIBUTÁRIAS</p> <p>LEI Nº 51, 11 DEZ 1925, ESTABELECE IMPOSTO SOBRE IMÓVEIS EM GERAL, REVISÃO DAS TAXAS DE IMPOSTOS MUNICIPAIS</p> <p>DECRETO Nº 53, 10 MAIO 1926, ALTERA O</p>

			<p>REGULAMENTO GERAL SOBRE CONSTRUÇÕES, APROVADO PELO ATO Nº 96, 11 JUN 1913, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>DECRETO Nº 57, 16 JUN 1926, ESTABELECE O PRAZO DE SEIS MESES PARA A SUBSTITUIÇÃO DAS PAREDES DE MADEIRA POR ALVENARIA</p> <p>DECRETO Nº 118, 10 DEZ 1926, AUTORIZA A ADQUIRIR UM TERRENO COM CONSTRUÇÃO PARA AMPLIAR A ENTRADA DA RUA DA MISERICÓRDIA.</p> <p>PROJETO DE REFORMA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE 11 FEV 1927</p> <p>DECRETO Nº 90, 19 MAR 1927, PRORROGA O PRAZO PARA SUBSTITUIÇÃO DAS PAREDES EXTERNAS DAS CONSTRUÇÕES DE MADEIRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS</p> <p>DECRETO Nº 96, 12 MAIO 1927,</p>
--	--	--	---

			<p>APROVA O TRAÇADO DA AVENIDA DENOMINADA BORGES DE MEDEIROS E DECRETA A DESAPROPRIAÇÃO DE PRÉDIOS E TERRENOS, POR UTILIDADE PÚBLICA</p> <p>DECRETO Nº 108, 10 SET 1927, REGULAMENTA A ABERTURA DE VIAS DE COMUNICAÇÃO.</p> <p>DECRETO Nº 116, 20 DEZ 1927, ESTABELECE O RECUO PARA PRÉDIOS DA RUA 3 DE NOVEMBRO</p> <p>REEDIÇÃO DO PLANO DOS MELHORAMENTOS DE 1914</p>
2	SEGUNDO PERÍODO	A REPÚBLICA NOVA	(1930/1937)
<p>ELEITOS POR VOTO DIRETO</p> <p>ALBERTO BINS 27 FEV 1928 – 22 OUT 1937 VICE-INTENDENTE (RECONDUZIDO PELA REVOLUÇÃO DE 1930, EXERCENDO MANDATO ATÉ 1937. RENUNCIA QUANDO DA IMPLANTAÇÃO DO ESTADO NOVO)</p>	<p>GETÚLIO DORNELLES VARGAS JAN 1928 – OUT 1930</p> <p>OSWALDO EUCLYDES DE SOUZA ARANHA OUT 1930 (SECRETÁRIO DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO INTERIOR)</p> <p>SINVAL SALDANHA OUT 1930 – NOV 1930 (SECRETÁRIO DO INTERIOR)</p>	<p>WASHINGTON LUÍS NOV 1926 – OUT 1930</p> <p>JÚLIO PRESTES GANHA A ELEIÇÃO</p> <p>ASSASSINATO DE JOÃO PESSOA</p> <p>DEPOSIÇÃO DE WASHINGTON LUÍS</p>	<p>DECRETO Nº 163, DEZ 1928, PROVÊ SOBRE O SERVIÇO DE INSTALAÇÕES DE ÁGUA E ESGOTOS.</p> <p>DECRETO Nº 176, 2 MAIO 1929, DÁ PROVIDÊNCIAS QUANTO AO SERVIÇO DE INSTALAÇÕES DOMICILIARES DE ÁGUA E ESGOTOS.</p>

(ALBERTO BINS ASSINA COMO PREFEITO E NÃO COMO INTENDENTE. É NOMEADO PREFEITO. TRANSFERE O CARGO PARA LOUREIRO DA SILVA)	JOSÉ ANTÔNIO FLORES DA CUNHA NOMEADO INTERVENTOR DO ESTADO NOV 1930 – OUT 1937	MENNA BARRETO ISAÍAS DE NORONHA AUGUSTO FRAGOSO OUT 1930 – NOV 1930	LEI Nº 281, 28 DEZ 1929, IMPOSTO PREDIAL
	(EM UM MÊS DE GOVERNO REVOLUCIONÁRIO, SOB O COMANDO DE INTERVENTORES NOMEADOS PELA PRESIDÊNCIA DO GOVERNO PROVISÓRIO, OS ESTADOS RETROCEDEM À SITUAÇÃO DE PROVÍNCIA)	GETÚLIO VARGAS ASSUME O PODER	LEI ° 273, 4 NOV 1930, EXTENDE FAVORES DA LEI Nº 270, 31 DEZ 1929,
	REVOLUÇÃO 3 OUT 1930		DECRETONº 243, 15 SET 1931, AUTORIZA A EXECUÇÃO DO CALÇAMENTO À RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA.
	EXPOSIÇÃO DO CENTENÁRIO FARROUPILHA 20 SET 1935 – JAN 1936		DECRETONº 220, 2 JAN 1931, RETIFICA OS LIMITES DA ZONA URBANA
	FLORES DA CUNHA RENUNCIA E SE EXILA NO URUGUAI, 1937		LEI Nº 282, 4 MAI 1935, AUTORIZA UMA OPERAÇÃO DE CRÉDITO E SUPLEMENTA O ORÇAMENTO EXTRAORDINÁRIO DO MUNICÍPIO (PROLONGAMENTO DA AV. BORGES DE MEDEIROS)
		REPÚBLICA NOVA 1930/1937 NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934, ART 13, ITEM I, CONSTA QUE O PREFEITO SERIA ELEITO DIRETAMENTE OU PELA	DECRETONº 300, 27 JUN 1935, CONCEDE FAVORES AOS PROPRIETÁRIOS DE PRÉDIOS CONSTRUIDOS NA AVENIDA BORGES DE MEDEIROS A

		CÂMARA, COM MANDATO DE QUATRO ANOS.	VIGÊNCIA DE UM ANO A CONTAR DA PRESENTE DATA
3	TERCEIRO PERÍODO	O ESTADO NOVO	(1937/1945)
<p>NOMEADO</p> <p>JOSÉ LOUREIRO DA SILVA OUT 1937 – SET 1943</p>	<p>MANUEL DE CERQUEIRA DALTRO FILHO OUT 1937 – JAN 1938</p> <p>JOAQUIM MAURÍCIO CARDOSO (SECRETÁRIO DO INTERIOR) JAN 1938 – MAR 1938</p> <p>OSWALDO CORDEIRO DE FARIA (NOMEADO INTERVENTOR) MAR 1938 – SET 1943</p> <p>SUBSTITUTO: MIGUEL TOSTES (SECRETÁRIO DO INTERIOR)</p>	<p>DITADURA DE GETÚLIO VARGAS</p>	<p>DECRETO Nº 13, 8 MAR 1938, APROVA O PLANO DE ALARGAMENTO DA RUA 3 DE NOVEMBRO.</p> <p>DECRETO Nº 23, 28 JUN 1938, DECLARA A URGÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO DOS PRÉDIOS COMPREENDIDOS NO PLANO DE ALARGAMENTO DA RUA 3 DE NOVEMBRO.</p> <p>DECRETO Nº 24, 28 JUN 1938, DECLARA A URGÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO DOS PRÉDIOS SITUADOS NO ALINHAMENTO LESTE DA RUA DA AZENHA.</p> <p>DECRETO Nº 37, 31 OUT 1938, APROVA O PROJETO DO PROLONGAMENTO DA RUA CEL. CARVALHO, BAIRRO TRISTEZA</p> <p>DECRETO Nº 40, 8 NOV 1938,</p>

			<p>APROVA O PROJETO DE CONSTRUÇÃO DE UMA PRAÇA NO PROLONGAMENTO DA AVENIDA JOÃO PESSOA.</p> <p>DECRETO N° 54, 10 JAN 1939, DESAPROPRIações PARA ALARGAMENTO DA RUA 2 DE FEVEREIRO.</p> <p>DECRETO N° 58-A, 23 FEV 1939, APROVA O PROJETO DE ABERTURA DE UMA NOVA AVENIDA (AVENIDA FARRAPOS).</p> <p>DECRETO-LEI N° 7, JULHO 1939, ISENÇÃO DE IMPOSTO PREDIAL</p> <p>DECRETO N° 80, 30 AGO 1939, CRIA A CADERNETA DE REGISTRO FISCAL DE PROPRIEDADE</p> <p>DECRETO N° 73, 19 MAR 1940, APROVA O PROJETO DE CANALIZAÇÃO DO RIACHO E A ABERTURA DE AVENIDA MARGINAL</p> <p>DECRETO N° 239, 17 DEZ 1940,</p>
--	--	--	--

			<p>DISPÕE SOBRE O NÚMERO DE ANDARES DAS CONSTRUÇÕES NA AVENIDA FARRAPOS.</p> <p>DECRETO Nº 245, 27 DEZ 1940, ESTABELECE NORMAS SOBRE CONSTRUÇÕES NAS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS, 10 DE NOVEMBRO, RUA DOS ANDRADAS E SOBRE A TESTADA DOS TERRENOS ARRUADOS</p> <p>DECRETO Nº 261, 30 JUN 1941, REGULAMENTA O COMÉRCIO DE GASOLINA, QUEROSENE E ÓLEOS.</p> <p>DECRETO Nº 270, 15 JAN 1942, DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE ALARGAMENTO DA RUA BARROS CASSAL</p> <p>DECRETO Nº 271, 15 JAN 1942, DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE ALARGAMENTO DA RUA 24 DE MAIO.</p>
--	--	--	---

			<p>DECRETO Nº 279, 25 ABRIL 1942, ESTABELECE AS NORMAS PARA A EXECU- ÇÃO DO EXPE- DIENTE URBANO DA CIDADE</p> <p>DECRETO Nº 284, 23 JUN 1942, DETERMINA ESTIPULAÇÕES PARA AS CON- STRUÇÕES E RECONSTRU- ÇÕES QUE SE FIZEREM NO QUARTEIRÃO COMPREENDI- DO ENTRE AS AVENIDAS BORGES DE MEDEIROS E 10 DE NOVEMBRO E AS RUAS DOS ANDRADAS E MARECHAL FLORIANO, E ESTABELECE O LOTEAMENTO DO MESMO QUARTEIRÃO.</p> <p>DECRETO-LEI Nº 115, 4 AGO 1942, CONCEDE FAVORES FISCAIS PARA GRANDES CONSTRUÇÕES DESTINADAS À HABITAÇÃO.</p> <p>DECRETO Nº 305, 9 SET 1943, APROVA O PROJETO E DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA AS OBRAS DE</p>
--	--	--	--

			PROLONGA- MENTO DAS RUAS CÂNCIO GOMES, GENERAL NETTO, LUCIANA DE ABREU E MARQUÊS DO POMBAL.
NOMEADO ANTÔNIO BROCHADO DA ROCHA 15 SET 1943 – 14 MAIO 1945	INTERVENTOR ERNESTO DORNELLES SET 1943 – NOV 1945 SUBSTITUTO ALBERTO PASQUALINI (SECRETÁRIO DO INTERIOR)	ESTADO NOVO GETÚLIO VARGAS NOV 1937 – OUT 1945	DECRETO Nº 313, 4 FEV 1944, ESTABELECE O RECUO DAS CONSTRUÇÕES EM ALGUMAS RUAS DA CAPITAL.
NOMEADOS CLÓVIS PESTANA 14 MAI 1945 – 6 NOV 1945	SAMUEL FIGUEIREDO DA SILVA NOV 1945 – FEV 1946		
3	TERCEIRO PERÍODO	ESTADO DEMOCRÁTICO	(1946/1964)
NOMEADOS IVO WOLF 06 NOV 1945 – 21 FEV 1946 EGÍDIO SOARES DA COSTA 21 FEV 1946 – 19 NOV 1946 CONRADO RIEGEL FERRARI NOV 1946 – MAR 1947	POMPÍLIO CILON FERNANDES ROSA FEV 1946 – MAR 1947 SUBSTITUTO: OTACILIO DE MORAIS (SECRETÁRIO DO INTERIOR, NOMEA- DO INTERVENTOR POR DUTRA ATÉ AS ELEIÇÕES DE 1947)	JOSÉ LINHARES NOV 1945 – JAN 1946	DECRETO-LEI Nº 283, 26 DEZ 1945, CRIA A SUBDIRETORIA DE URBANISMO. DECRETO-LEI Nº 348, 19 ABR 1947, ESTABELECE CRÉDITOS PARA TRABALHOS DE URBANIZAÇÃO E SANEAMENTO.

GABRIEL PEDRO MOACYR 27 MAR 1947 – 15 JUL 1948			
NOMEADO ILDO MENEGETTI 15 JUL 1948 – 1 FEV 1951	VÁLTER SÓ JOBIM – MAR 1947 – JAN 1951 SUBSTITUTOS: EDGAR LUÍS SCHNEIDER (PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA) CORONEL JOSÉ DIOGO BROCHADO DA ROCHA (PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA)	ELEITO EURICO GASPAR DUTRA JAN 1946 – DEZ 1950	LEI Nº 87, 26 JUL 1948, DETERMINA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI Nº 105, 2 SET 1948 DÁ NOVA REDAÇÃO AO ART. 4, DA LEI Nº 87 E ESTABE- LECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI Nº 129, 5 NOV 1948 ESTABELECE PELO PRAZO DE QUARENTA MESES A ÁREA MÍNIMA DE TERRENOS PARA CONSTRUÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI Nº 383, 3 MAR 1950, CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS LEI Nº 468-A, 21 OUT 1950, DISPÕE SOBRE FABRICAÇÃO, COMÉRCIO, TRANSPORTE, DEPÓSITO DE INFLAMÁVEIS E EXPLOSIVOS.

			LEI Nº 577, 12 JAN 1951, INSTITUI NO MUNICÍPIO A COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
<p>NOMEADO</p> <p>ELYSEU PAGLIOLI 1 FEV 1951 – 17 NOV 1951</p> <p>SUBSTITUTO INTERINO JOSÉ ANTÔNIO ARANHA, (PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL)</p>	<p>ERNESTO DORNELLES JAN 1951 – MAR 1955</p> <p>SUBSTITUTOS</p> <p>VITOR GRAEFF JOÃO CARUSO SCUDERI ALCIDES FLORES SOARES JUNIOR (PRESIDENTES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA)</p>	<p>ELEITO</p> <p>GETÚLIO VARGAS JAN 1951 – AGO 1954</p>	<p>LEI Nº 734, 26 NOV 1950, DÁ NOVA REDA- ÇÃO AO § 2º DO ART 27 (LEI Nº 383 – CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAIS)</p> <p>DECRETO Nº 543, 21 JUL 1951, REGULAMENTA A LEI Nº 468-A</p> <p>LEI Nº 667, 21 SET 1951, REGULAMENTA O APROVEITA- MENTO DAS ÁREAS DEVOLUTAS NOS FUNDOS DOS LOTES DE TERRENOS COM TESTADAS DE 8 METROS DE FRENTE, NOS RESPECTIVOS ALINHAMENTOS.</p> <p>LEI Nº 668, 22 SET 1951, REGULA A SUBDIVISÃO DE QUARTEIRÕES EDIFICADOS OU NÃO QUE, EXCESSIVAMEN- TE GRANDES, PREJUDIQUEM O APROVEITA- MENTO TÉCNI-</p>

			<p>CO-ECONÔMICO DOS TERRENOS NELE SITUADOS.</p> <p>LEI N° 691, 15 OUT 1951, ALTERA OS ART 22 E 23 DO DECRE- TO N° 108, 10 SET 1927, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS</p> <p>LEI N° 704, 31 OUT 1951, FIXA O PLANO DE RETIFICA- ÇÃO DA ATUAL RUA JOÃO ALFREDO E DA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AVENIDA.</p> <p>LEI N° 803, 27 DEZ 1951, MODIFICA DISPOSITIVO DA LEI N° 691, 15 SET 1951.</p>
<p>ELEITO INDIRETAMENTE</p> <p>JOSÉ ANTÔNIO ARANHA 17 NOV 1951 – 1 JAN 1952 (PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES)</p> <p>ARMANDO TEMPERANE PEREIRA, EM 25 DE JULHO DE 1952, ASSINA COMO PREFEITO LEI N° 860, MAS NÃO CONSTA NOS ANÁIS DO AHM COMO PREFEITO</p>			<p>LEI N° 860, 25 JUL 1952, ALTERA, EM PARTE, A LEI N° 691, 15 OUT 1951 E REVOGA A LEI N° 803, DE 27 DEZ 1951.</p>

<p>ELEITO POR VOTO DIRETO</p> <p>ILDO MENEGHETTI 01 JAN 1952 – 3 JUL 1954</p> <p>LINDOLFO BOEHL (PRESIDENTE DA CÂMARA)</p> <p>MANUEL OSÓRIO DA ROSA (VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA)</p>	<p>ERNESTO DORNELES 1951/1955</p>	<p>1954 MORTE DE GETÚLIO VARGAS</p>	<p>LEI Nº 822, 21 MAI 1952, REVIGORA A LEI Nº 129, 5 NOV 1948, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 982, 18 DEZ 1952, INSTITUI A TAXA DE FINANCIAMENTO DA CASA POPULAR, REGULA O SEU RECOLHIMENTO E APLICAÇÃO; CRIA O DEPARTAMENTO MUNICIPAL DA CASA POPULAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 986, 22 DEZ 1952, DISPÕE SOBRE A ALTURA DAS CONSTRUÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 1.034, 22 JAN 1953, CONCEDE PERMISSÃO PARA A CONSTRUÇÃO A TÍTULO PRECÁRIO.</p> <p>LEI Nº 1167, 4 DEZ 1953, LIMITA A ALTURA DOS PRÉDIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 1.180, 16 DEZ 1953, ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE</p>
--	---------------------------------------	---	---

			<p>DE RECANTOS INFANTIS EM EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS RESIDENCIAIS.</p> <p>DECRETO Nº 732, 31 JAN 1954, DA REGULA- MENTAÇÃO À LEI Nº 1.233/54 DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE OS ARRUAMENTOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 1.251, 18 JUN 1954, DISPÕE SOBRE O RECUO DAS CONSTRUÇÕES.</p> <p>LEI Nº 1.233, 1º JAN 1954, DISPÕE SOBRE ARRUAMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p>
<p>ELEITO INDIRETAMENTE</p> <p>LINDOLFO BOEHL 3 JUL 1954 – 13 SET 1954 (PRESIDENTE DA CÂMARA)</p>		<p>CAFÉ FILHO AGO 1954 – NOV 1955</p>	
<p>ELEITO INDIRETAMENTE</p> <p>MANUEL OSÓRIO DA ROSA 13 SET 1954 – 31 JAN 1955 (VICE-PRESI- DENTE DA CÂMARA)</p>			<p>DECRETO Nº 778, ALTERA A RELAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS SUJEITAS AO RECUO PRO- GRESSIVO DAS CONSTRUÇÕES.</p> <p>LEI Nº 1371, 30 DEZ 1954, LIMITA A ALTU-</p>

			<p>RA DOS PRÉDIOS A SEREM CONSTRUÍDOS COM FRENTE PARA A PRAÇA MARECHAL DEODORO E LARGO JOÃO AMORIM DE ALBUQUERQUE.</p>
<p>ELEITO POR VOTO DIRETO</p> <p>MANOEL SARMANHO VARGAS 31 JAN 1955 – 3 OUT 1955</p>	<p>ILDO MENEGHETTI MAR 1955 – MAR 1959</p> <p>SUBSTITUTOS</p> <p>MANUEL BRAGA GASTAL</p> <p>ALBERTO HOFFMANN (PRESIDENTES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA)</p> <p>HÉLIO CARLOMAGNO (SECRETÁRIO DO INTERIOR E JUSTIÇA)</p>		<p>DECRETO Nº 828, 27 ABR 1955, APROVA O ALARGAMENTO DA RUA CRISTÓ- VÃO COLOMBO NO TRECHO COMPREENDI- DO ENTRE AS RUAS HONÓRIO SILVEIRA DIAS E DR. EDUARDO CHARTIER</p> <p>LEI Nº 1406, 1º JUN 1955, ACRESCENTA VIA PÚBLICA À RELAÇÃO CONSTANTE DO ART. 4 DA LEI Nº 1.251, 8 JUN 1954.</p> <p>DECRETO Nº 841, 21 JUN 1955, DISPÕE SOBRE A REALIZAÇÃO PELA PREFEITU- RA DE SERVIÇOS DE INSTALA- ÇÕES DE ÁGUA E ESGOTOS EM PRÉDIOS PARTI- CULARES.</p> <p>DECRETO Nº 856, 21 SET 1955, DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO E FUNCIONAMEN- TO DE ELEVA-</p>

			DORES, ESCADAS ROLANTES E MONTA-CARGAS.
ELEITO INDIRETAMENTE MARTIM ARANHA 03 OUT 1955 – 1º JAN 1956 (PRESIDENTE DA CÂMARA)		NEREU DE O. RAMOS NOV 1955 – JAN 1956	LEI Nº 1405, 30 MAI 1955, ALTERA EM PARTE A REDAÇÃO DO ART 1º DA LEI Nº 667, 21 SET 1951. LEI Nº 1487, 10 NOV 1955, APROVA O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA AVENIDA BEIRA RIO
ELEITO POR VOTO DIRETO LEONEL DE MOURA BRIZOLA 1º JAN 1956 – 29 DEZ 1958	ILDO MENEGHETTI 31 JAN 1955 – 31 JAN 1959	JUSCELINO KUBITSCHECK ELEITO EM 1955 JAN 1956 – JAN 1961	DECRETO Nº 1.052, 11 MAI 1956, APROVA O ALARGAMENTO DA RUA 24 DE OUTUBRO, NO TRECHO COM- PREENDIDO ENTRE A PRAÇA JÚLIO DE CASTILHOS E A RUA DR. VALLE. LEI Nº 1604, 14 JUN 1956, REGULA O ART 133 DA LEI ORGÂNICA. LEI Nº 1.674, 13 DEZ 1956, APROVA ALAR- GAMENTO DE LOUGRADOURO PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI Nº 1729, 23 ABR 1957, REGULA O ART. 111, PARÁ-

			<p>GRAFO ÚNICO, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO.</p> <p>LEI Nº 1.827, 27 DEZ 1957, ESTABELECE NORMAS TÉCNICAS PARA INSTALAÇÃO DE ELEVADORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>DECRETO Nº 1.410, 31 DEZ 1957, DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA GERAL DAS SECRETARIAS E ORGÃOS AUTÔNOMOS.</p>
<p>ELEITO POR VOTO DIRETO</p> <p>TRISTÃO SUCUPIRA VIANA 29 DEZ 1958 – 1º JAN 1960</p>	<p>LEONEL DE MOURA BRIZOLA MAR 1959 – MAR 196</p> <p>SUBSTITUTOS</p> <p>DOMINGOS SPOLIDORO ALONSO ANSCHAN HÉLIO CARLOMAGNO GUSTAVO LANGSCH (PRESIDENTES DA ASSEMBLÉIA) FRANCISCO DE PAULA BROCHADO DA ROCHA (SECRETÁRIO DO INTERIOR E JUSTIÇA) AJADIL DE LEMOS (SECRETÁRIO DO INTERIOR E JUSTIÇA)</p>	<p>JUSCELINO KUBITSCHEK ELEITO EM 1955 JAN 1956 – JAN 1961</p>	<p>DECRETO Nº 1.708, 27 JAN 1959, REGULAMENTA A LEI Nº 1.076, 24 AGO 1953.</p> <p>LEI Nº 1.962, 3 JUL 1959, ISENTA DE RECUO O LADO PAR DA RUA MARIANTE.</p> <p>LEI Nº 1.966, 14 JUL 1959, REGULAMENTA O USO, A ALTURA E A TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LOTES PREVISTOS PELA LEI Nº 1.687, 10 NOV 1955, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 1973, 8 AGO 1959, DENOMINA VIA PÚBLICA E ESTABELECE GABARITO DE EDIFICAÇÃO NA MESMA CÂMARA</p>

			<p>MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. EPHRAIM PINHEIROCABRAL, PRESIDENTE</p> <p>LEI N° 2.046, 30 DEZ 1959, INSTITUI O PLANO DIRE- TOR E FIXA NORMAS PARA SUA EXECUÇÃO.</p> <p>LEI N° 2.047, DEZ DE 1959, INSTITUI O CÓDIGO DE OBRAS.</p> <p>LEI N° 2.058, 6 JAN 1960, DISPÕE SOBRE LOTEAMENTOS DE CARÁTER RURAL.</p>
<p>ELEITO POR VOTO DIRETO</p> <p>JOSÉ LOUREIRO DA SILVA 1º JAN 1960 – 1º JAN 1963</p> <p>MANUEL BRAGA GASTAL VICE-PREFEITO</p>	<p>LEONEL BRIZOLA 1959 – 1963</p> <p>ILDO MENEGHETTI 31 JAN 1963 – 31 JAN 1966</p> <p>CÂNDIDO NORBERTO (PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA)</p>	<p>JÂNIO QUADROS JAN 1961 – AGO 1961</p> <p>PASCHOAL MAZZILLI AGO 1961 – NOV 1961</p> <p>JOÃO GOULART SET 1961 – JAN 1963 JAN 1963 – MAR 1964</p> <p>BROCHADO DA ROCHA (PRIMEIRO- MINISTRO)</p>	<p>DECRETO N° 1966, 19 MAR 1960, ALTERA O DECRETO N° 1.947, DE 10-2-60.</p> <p>DECRETO N° 2.110, 17 OUT 1960, REGULAMENTA AS CONDIÇÕES QUE DEVEM SATISFAZER A CONSTRUÇÃO DAS CHAMADAS CASAS POPULARES.</p> <p>LEI N° 2.134, 19 NOV 1960, DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMEN- TO DE ELEVA- DORES, ESCADAS ROLANTES OU MONTA-CARGAS.</p> <p>LEI N° 2.330, 20 DEZ 1961,</p>

			<p>ALTERA A LEI Nº 2.046, 30 DEZ 1959, E DÁ NOVA REDAÇÃO.</p> <p>LEI Nº 2.358, 17 MAI 1962, ALTERA REDAÇÃO 309 DA LEI Nº 2.047, CÓDIGO DE OBRAS DE 30 DEZ 1959.</p> <p>LEI Nº 2.434, 25 OUT 1962, ALTERA AS LEIS Nº 1.966 E 2.330, CRIANDO AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A LOCALIZA- ÇÃO DO CENTRO ADMINISTRATIVO ESTADUAL, E DÁ OUTRAS PROVI- DÊNCIAS.</p> <p>LEI Nº 2.614, 26 NOV 1963, ESTABELECE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS DE ESTACIONAMENTO</p> <p>LEI Nº 2.694, 27 DEZ 1963, ALTERA O PROJETO DE URBANIZA- ÇÃO DA ÁREA DA PRAIA DE BELAS RESULTANTE DO ATERRO DO RIO GUAÍBA.</p>
--	--	--	---

Nota: Fazem parte desta compilação, além dos dispositivos avaliados no decorrer da pesquisa, o conjunto de atos, decretos e leis constantes das fontes documentais consultadas no Arquivo Histórico de Porto Alegre Moisés Vellinho e da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores, editados a partir da última década do século XIX até o início da década de 60 do século seguinte, desde a gestão do intendente Alfredo Augusto de Azevedo, iniciada em 1892, até a segunda gestão do prefeito José Loureiro da Silva, findada em 1963.

FONTES PRIMÁRIAS:¹

1. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moisés Vellinho e Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

• ACERVOS

Arquivo Histórico de Porto Alegre Moisés Vellinho, Secretaria Municipal de Cultura, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (AHPAMV)

Arquivo da Secretaria Municipal de Obras e Viação, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (SMOV)

Arquivo Municipal, Secretaria Municipal de Administração, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Biblioteca da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Biblioteca da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. (SERGS)

Biblioteca da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Biblioteca da Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Museu de Comunicação Social Hipólito José da Costa, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Museu Joaquim José Felizardo, Secretaria Municipal da Cultura, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

• ANAIS E ATAS:

Anais da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. Período: 1947 a 1964. (1.22 - AHPAMV).

Atas da Câmara Municipal de Vereadores, 1947 a 1964.

Atas do Conselho do Plano Diretor, 1955 a 1961.

Atas do Conselho Técnico de Administração Municipal, 1938 a 1946.

• LEGISLAÇÃO MUNICIPAL:

Leis, Decretos e Atos do Município de Porto Alegre. Período: 1893 a 1963.

Boletins Municipais. Período: 1941 a 1961.

• RELATÓRIOS E REGISTROS:

Relatórios apresentados à Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre. Período: 1936 a 1961. Gabinete do prefeito municipal. (2.1.2.1. AHPAMV).

Relatórios Gerais de Obras e Viação. Período: 1940 a 1961. (4.1.1. AHPAMV).

Registro dos Construtores. Período: 1923 a 1964. (4.2.1.-1. AHPAMV).

• PLANOS DIRETORES:

Plano Geral dos Melhoramentos apresentado ao intendente José Montauray de Aguiar Leitão. Porto Alegre: Livraria do Comércio, 1914. Coordenação: João Moreira Maciel.

Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre apresentado ao Conselho do Plano Diretor durante a gestão do prefeito José Loureiro da Silva. In: Silva, J. L. *Um Plano de Urbanização*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, 1943.

Plano Diretor de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1954-1964. Edição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Prefeito Célio Marques Fernandes, 1964.

Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1979. Secretaria do Planejamento Municipal. Edição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (Prefeito Guilherme Socias Villela).

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Lei Complementar nº 434 de 1º de dezembro de 1999. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal. Porto Alegre: Corag, 1999. (Prefeito Raul Pont).

• ÁLBUNS COMEMORATIVOS:

Porto Alegre, biografia de uma cidade. Organização: Álvaro Couto, Morency de Couto e Silva e Léo Jerônimo Schidrowitz. Porto Alegre: Tipografia do Centro, (sem data, publicado na gestão do prefeito José Loureiro da Silva).

Porto Alegre, retrato de uma cidade. Edição do Departamento Central dos festejos do bi-centenário. Porto Alegre: Oficinas gráficas da Livraria do Globo, 1940.

Porto Alegre. Monografia editada pela Prefeitura Municipal, compilação Walter Spalding. São Paulo: Editora Limitada, 1953.

Porto Alegre em marcha, majestosa capital do Rio Grande do Sul – Brasil. Porto Alegre: Tipografia União, 1952.

História Ilustrada de Porto Alegre. (Álbum produzido por Já Editores). Porto Alegre: Rio-Platense S. A, 1997.

• ENTREVISTAS (depoimento oral):

Alcindo Guanabara Porto Alegre, engenheiro, realizadas em: Porto Alegre, outubro de 2002 e abril de 2003.

Carlos Maximiliano Fayet, arquiteto e urbanista, realizadas em: Porto Alegre, novembro de 2000 e outubro de 2003.

Demétrio Ribeiro, arquiteto e urbanista, realizada em: Porto Alegre, junho de 2002.

Moacyr Moojem Marques, arquiteto e urbanista, realizadas em: Porto Alegre, setembro de 2001 e maio de 2003.

Ramiro Caetano Miceli, engenheiro-arquiteto, realizada em: Porto Alegre, agosto de 2002.

• PERIÓDICOS:

Boletim da Sociedade de Engenharia. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, 1932 a 1941.

Correio do Povo. Porto Alegre: Caldas Junior, 1926 a 1961.

Horizonte. Porto Alegre: Partido Comunista do RGS, 1950 a 1954.

Revista do DAFA. Porto Alegre: Diretório Acadêmico da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1958 a 1963.

Revista do Globo. Porto Alegre: Globo, 1938 a 1961.

Revista da Sociedade de Engenharia. Porto Alegre: Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, 1945 a 1958.

• FONTES COMPLEMENTARES:

Anais do Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, volume 1, 1983.

Andrade, Francisco de Paula Dias de. *Subsídios para ao estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*. São Paulo: (Tese), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1966.

Bonduki, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

Burmeister, Newton. *A necessária releitura da cidade*. Porto Alegre: 2º PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental), 1998.

Caderno de Estudos. *A Carta de Atenas*. Porto Alegre: Centro de estudantes universitários de arquitetura, nº 12, 1961.

Carvalho, J. S. *Conselhos Municipais: Sua contribuição para o desenvolvimento local*. Porto Alegre: Anais ANPUR, VIII Encontro Nacional, 1999.

Cecchi, E. In: Benévolo L. *História da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

Correio do Povo. *Exposição de Urbanismo*, Porto Alegre: Caldas Junior, 4 de dezembro de 1936.

_____. Nota referente à cerimônia de posse do prefeito José Loureiro da Silva. Porto Alegre: Caldas Junior, 22 de outubro de 1937.

_____. Porto Alegre: Caldas Júnior, 6 de maio de 1950.

_____. Porto Alegre: Caldas Júnior, 12 de abril de 2003.

Cravotto Mauricio, et alii. *Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo – estudio de urbanización central y regional*. Montevideu: Impresora Uruguaya, 1930.

De Grandi, Celito. *Loureiro da Silva – o Charrua*. Porto Alegre: Literalis, 2002.

Espaço – arquitetura, urbanismo e arte. *Atenas – 1933/1948 – Porto Alegre*. Porto Alegre: (mimeografada), ano 1, nº 2, novembro de 1948.

Faria, Luiz Arthur Ubatuba de e Paiva, Edvaldo Pereira. *Contribuição ao estudo de urbanização de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeografado, 1938.

Faria, Luiz Arthur Ubatuba de. *Zoneamento*. Porto Alegre: Boletim Municipal, dezembro de 1953.

Feldman, Sarah. *Planejamento, Zoneamento, São Paulo 1947-1972*. São Paulo: (Tese de Doutorado) FAU-USP, 1996.

Felt, James et alii, City Planning Commission, *Rezoning New York City, A Guide to the Proposed Comprehensive Amendment of Zoning Resolution of City of New York*. Nova York: City of New York, dezembro de 1959.

Ferreira, A B. de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

Folin, Mariano. *La ciudad del capital y otros escritos*. Barcelona : G. Gili, 1976.

Franco, Sérgio da Costa. *Porto Alegre e seu Comércio*. (Edição comemorativa do 125º aniversário da Associação Comercial de Porto Alegre). Porto Alegre: Gráfica Metrópole, 1983.

Graham, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil*. Texas: University of Texas Press, 1968.

Kohlsdorf, Maria Elaine. *A apreensão da forma da cidade*. Brasília: Unb, 1996.

Kopp, Anatole. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel / Edusp, 1990.

- Leis e Decretos Federais e municipais. Sindicato das indústrias da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Ètica Impressora Ltda, 1956.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península, 1978.
- Leme, M. C. da Silva (coordenadora). *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: FUPAM / Studio Nobel, 1999.
- Loustau, César J. *Influência de Francia em la Arquitectura del Uruguay*. Montevideu: Trlce, 1995.
- Maciel, João Moreira. *Relatório do Projeto de Melhoramentos e Orçamentos - 1914*. Porto Alegre: A Federação, 1927.
- Mancuso, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.
- Martins, Nelly P. *A demografia no planejamento*. Porto Alegre: Revista do DAFA (Diretório Acadêmico da Faculdade de Arquitetura) abril de 1963, nº. 19.
- Melo, Marcus André. B. C. de. O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). In: Fernandes, Ana M. e Filgueiras Gomes, Marco Aurélio, (org.) *Cidade e História*. Salvador: UFBA/ANPUR.
- Mongeló, Juçara Zdonek. *Evolução administrativa de Porto Alegre – 1937/1985*. Porto Alegre: relatório de pesquisa não publicado. (Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre), 1997.
- Monografias ELARQA, *Mauricio Cravotto 1893 -1962*. Intendência Municipal de Montevideu. Montevideu: Editorial Dos Puntos, 1995.
- Moreira, Álvaro. As amargas, não. In: Bernard, Zilá (org.) *Porto Alegre – memória escrita*. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1998.
- Paiva, Edvaldo Pereira. *Expediente urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, 1943.
- _____. *Impressões de um curso de Urbanismo*. Porto Alegre: Revista de Engenharia do RGS, setembro de 1945.
- _____. *Algumas sugestões para o estudo do Plano Diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Boletim Municipal, janeiro a março de 1947 e Revista de Engenharia, dezembro de 1947.
- _____. *Urbanização da Praia de Belas*. Porto Alegre: Boletim Municipal, julho a dezembro de 1951.
- _____. *Zoneamento*. Porto Alegre: Boletim Municipal, dezembro de 1953.
- _____. *A ciência urbanística e a cidade brasileira*. (I, II, III, IV). Porto Alegre: Horizonte, 1953- 1954.
- _____. *Memórias Urbanísticas de Porto Alegre*. Porto Alegre: Correio do Povo, 12 de maio de 1979.
- Paiva, Edvaldo Pereira e Ribeiro, Demétrio. *Anteprojeto de planificação de Porto Alegre*. Porto Alegre: Boletim Municipal, março-abril, 1951.
- Pesavento, Sandra J. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994.
- Pereira, Miguel. *O problema do espaço na arquitetura*. (Artigo). Porto Alegre: Correio do Povo, 15 de fevereiro de 1959.
- Regional Plan Association (New York). *Regional Survey of New York and its Environs*. New York: Regional Plan Association/Russel Sage Fundation., 1927- 1931, 8 vol.
- Relfh, Edward. *A paisagem urbana moderna*. Rio de Janeiro: Edições 70, 1987.
- Ribeiro, Demétrio et alii. (Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio Grande do Sul.) *Observações relativas aos trabalhos apresentados pela Comissão Revisora do Plano Diretor*. Porto Alegre: Revista de Engenharia nº18, setembro, 1949.
- Rolnik, R. *A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

- Rossi, Aldo. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.
- Rovatti, João. 2001. *La modernité estailleur: "Ordre et Progrès" dans L'Urbanisme D' Edvaldo Pereira Paiva (1911- 1981)* Thèse de Doctoeur de l'Université de Paris VIII, Paris, dezembro de 2001.
- Santos, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002, 4 ed.
- Segre, R. *História de la Arquitectura y Del Urbanismo. Países desarrollados. Siglos XIX y XX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Silva, José Loureiro da. *Discursos*. Edição da Livraria do Globo – Porto Alegre, 1942.
- _____. (Com a colaboração técnica de Edvaldo Pereira Paiva). *Um Plano de Urbanização*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, 1943.
- Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul. *Leis e decretos federais e municipais*. Porto Alegre: Ética Impressora Ltda, 1956.
- Singer, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. Companhia Editora Nacional/Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968.
- Somekh, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: (Tese de Doutorado), FAU-USP, 1994.
- Spalding, Walter. (compilação). *Porto Alegre*. Habitat Editora Limitada, São Paulo, 1953.
- Sutcliffe, Anthony. *El nacimiento de una Disciplina*. In: Dethier, J. y Guiheux A. In: *Visiones Urbanas, Europa 1870/1993. La ciudad del artista. La ciudad del arquitecto*. Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Barcelona: Electra, 1994.
- Souza, M. A. A. *A Identidade da Metrópole*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p.25.
- Tafuri, Manfredo. *La Montanha Desencantada. El Rascacielo y la Ciudad*. In: CIUCCI, Gorgio et alii. Barcelona: Gustavo Gilli, 1975.
- Weimer, Günter. *A Arquitetura*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.
- _____. Levantamento de projetos arquitetônicos – Porto Alegre – 1892 a 1957. *Pesquisa nos microfilmes do Arquivo Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, PROCempa, 1998.

OBRAS CONSULTADAS

- Alfonsin, B. Moraes, *Da invisibilidade à Regularização Fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX*. Dissertação de Mestrado programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2000.
- Ansay, Pierre e Schoonbrodt. *Penser la Ville Choix de texts philosophiques*. Bruxelles: AAM Editions, Aux D'Archives D'architecture Moderne. 1989.
- Arantes, Otilia. *O lugar da arquitetura depois dos modernos*. São Paulo: Edusp, Fapesp, Studio Nobel, 1993.
- _____. *Um ponto cego no projeto moderno de Jürgen Habermas*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- _____. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: Edusp, 1998.
- Argan, Giulio Carlo. *Arte moderna do iluminismo aos movimentos contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- _____. *História da arte como história da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- Azuela, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Ciudad Mexico: El Colegio de Mexico, 1989.
- Bakos, Margaret M. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- Benévolo, Leonardo. *História da arquitetura moderna*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

- Beneterbide, Fermín. *Carta a Cravotto (18 de maio de 1937)*. In: Monografias ELARQA, Montevideo: Editorial Dos Puntos, 1995.
- Berman, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- Bolli, Willi. *Fisiognomia da metrópole moderna*. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1994.
- Bruna, Paulo. *História social da arquitetura e do urbanismo modernos. Disciplina AUH 819*. FAU-USP, Curso de Pós-Graduação. Área de concentração: Estruturas Ambientais Urbanas. Questões desenvolvidas ao longo do semestre letivo – março a julho de 2000.
- CIAM, *Carta de Planejamento Urbano, aprovada pelo Congresso Internacional de Arquitetura*. Boletim Municipal, julho a setembro, 1945, p. 187-194; in: Paiva Edvaldo Pereira. *Problemas urbanos de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeografado, junho de 1951; in: Cadernos de Estudos nº 12, Porto Alegre: mimeografado, Centro dos Estudantes Universitários de Arquitetura, 1961. Tradução de Clóvis Pestana de *Town-Planning Chart*. In: Sert, José Luis, *Can our cities survive*. Porto Alegre: Boletim Municipal (21) julho/setembro, 1945.
- Campos, Cândido Malta. *Os rumos da cidade: o urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Tese de Doutorado FAU-USP, 1999. Publicação: São Paulo: editora SENAC, 2002.
- Ciucci, Giorgio, Dal Co, F. Manieri-Elia, M. Tafuri, M. *La ciudad Americana, de la Guerra civil a la New Deal*. Barcelona: Gustavo Gili, 1975.
- Choay, Françoise. *El Urbanismo Utopías y Realidades*. Barcelona: Editorial Lumen, 1976.
- Duarte, Miguel. *Um empreiteiro de obras açoriano em Porto Alegre*. In: Barroso, Vera Lucia Maciel. *Açorianos no Brasil*. Porto Alegre: EST, 2002.
- Everdell, William R. *Os Primeiros Modernos. As origens do pensamento do século XX*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Feldman, Sarah. *Planejamento, Zoneamento, São Paulo 1947-1972*. São Paulo: (Tese de Doutorado) FAU-USP, 1996.
- Ferreira, A B. de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- Foucault, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- _____. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1993.
- _____. *Vigiar e punir: o nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- _____. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: nau editora, 2001.
- Franco, Álvaro. (org.) *Porto Alegre, biografia de uma cidade*. Porto Alegre: Tipografia do Centro, 1940.
- _____. *Porto Alegre – guia histórico*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.
- Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- Giddens, Anthony. *O Estado-Nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2001.
- _____. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- Gutiérrez, Ramón. *Cravotto y la cultura arquitectónica y urbanística en la Latinoamérica de su tiempo*. (Monografias ELARQA). Montevideo: Editorial Dos Puntos, 1995.
- Habermas, Jürgen. *O Discurso Filosófico da Modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- Harvey, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- _____. *A justiça Social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- Hobsbawm, Eric J. *A Era do Capital, 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- Kohlsdorf, Maria Elaine. *A apreensão da forma da cidade*. Brasília: UnB, 1996, p.146.
- Leme, M. C. da Silva (coordenadora). *Urbanismo no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: FUPAM / Studio Nobel, 1999.
- Lucio, Ramón Lopez de. *Ciudad y urbanismo a final del siglo XX*. Universitat de Valencia, Servei de Publicacions, Valencia, Espanha, 1993.

- Macedo, Francisco Riopardense de. *Porto Alegre: história e vida da cidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1973.
- _____. *Porto Alegre: origem e crescimento*. Porto Alegre: Sulina, 1968.
- Menegat, Rualdo, (coordenador geral). *Atlas Ambiental de Porto Alegre*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.
- Mongelo, J. Z. e Vieira S. R. de Moraes. Relatório de Projeto. *Estrutura Administrativa de Porto Alegre 1937/1987*. Porto Alegre: FAPERGS, Arquivo Histórico do Município de Porto Alegre, abril de 1997, (documento Interno).
- Montaner, Joseph Maria. *La modernidad superada. Arquitectura e arte y pensamiento del siglo XX*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- Pesavento, Sandra. J. *Os pobres da cidade, vida e trabalho, 1880-1920*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.
- _____. *Memória de Porto Alegre, espaços e vivências*. Porto Alegre: editora da Universidade, 1999.
- _____. *Uma outra cidade. O mundo dos excluídos no final do século XIX*. São Paulo: Nacional, 2001.
- Pechman, Robert Moses. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: Ribeiro, L. C. e Pechman, R. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 331-359.
- Petersen Filho, Germano. *Porto Alegre: História e urbanização*. Porto Alegre: La Salle, 1982.
- Pontual, Virgínia. *O Saber Urbanístico no Governo da Cidade*. São Paulo: (Tese de Doutorado). FAU-USP, 1998.
- Ragon, Michel. *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes. Naissance de la cité moderne, 1900-1940*. France: Casterman, 1986.
- Ramoneda, Josep. *Que es la ciudad?* In: Visiones Urbanas – Europa 1870-1993. La ciudad del artista. La ciudad del arquitecto. Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona. Barcelona: Electra, 1994.
- Santos, Milton. *Espaço e método*. Coleção espaços. São Paulo: Nobel, 1985.
- _____. *O espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2004, 2 ed.
- _____. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: HUCITEC, 1982.
- Schelotto, Salvador. *El anteproyecto de plan regulador de Montevideo. Uma mirada desde los 90*. In: Monografias ELARQA, *Mauricio Cravotto 1893 -1962*. Montevideo: Editorial Dos Puntos, 1995.
- Souza, C. Ferraz e Muller, Doris. *Porto Alegre e sua evolução urbana*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1997.
- Rossi, Aldo. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, pp. 66-70.
- Segre, Roberto. *Historia de la Arquitectura y del urbanismo. Países desarrollados. Siglos XIX y XX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.
- Somekh, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU-USP, 1994.
- Spalding, Walter. *Pequena História de Porto Alegre*. Edição Sulina, Porto Alegre 1967.
- Tarnas, Richard. *A epopéia do pensamento ocidental: para compreender as idéias que moldaram nossa visão de mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- Urteaga, Luiz. Miséria, Miasmas e Micróbios. *Las Topografías Médicas y el Estudio Del Medio Ambiente en el siglo XIX*. Barcelona: GeoCrítica, 1980.
- Visiones Urbanas. Europa 1870-1993. La ciudad del artista, la ciudad del arquitecto, (Direção de Jean Dethier e Alain Guiheux). Barcelona: Centre de Cultura Contemporânea de Barcelona, 1994.