

Evento II: PDUI/RMPA – Histórico dos Planos para a RMPA

Data: 02/10 /2015

Tema: Apresentação dos Planos Metropolitanos elaborados para a RMPA

Memória da Reunião

A reunião, realizada em 02 de outubro, teve por objetivo a apresentação, pela Metroplan, dos Planos Metropolitanos elaborados com diferentes enfoques e objetivos para a RMPA, desde a sua instituição. Inicialmente foi apresentado o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, PDM/1973, que deu origem à própria Região Metropolitana de Porto Alegre e ao órgão Metroplan, a seguir foram apresentados os planos de transportes e mobilidade urbana: PLAMET/1976 e PITMurb/2006, e, ao final o Plano de Prevenção de Riscos e Desastres, cuja atual elaboração ocorre em função do Plano de Prevenção de Inundações - PAC 2. Os relatos incluíram não apenas a apresentação das análises realizadas e diretrizes definidas para a região por cada Plano, mas também as metodologias empregadas e o quadro institucional existente no contexto de cada processo de elaboração.

PDM/1973¹: apresentado pela Arq. Gilda Jobim, da Metroplan, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano - PDM/1973 - foi o resultado do *Acordo Básico de Cooperação Técnica* dos governos do Brasil e da Alemanha firmado em 1963, sendo a equipe responsável pelo plano composta por técnicos das duas nacionalidades. Delimitada em 1967, a Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA - incluiu 14 municípios. A base legal para a elaboração do plano da região decorreu da realização de um convênio entre os municípios, assinado com a autorização das respectivas Câmaras de Vereadores, além da criação de um Conselho Metropolitano de Municípios e de um Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM. A elaboração do Plano ocorreu entre setembro de 1971 e março de 1973, e a metodologia de elaboração foi baseada tanto em diretrizes de planejamento regional quanto urbano, uma vez que não havia metodologia própria para o planejamento de regiões metropolitanas. O fato das bases de dados, que subsidiaram o plano, estarem atualizadas, foi favorável à elaboração do PDM, estas incluíam: levantamentos aerofotogramétricos que resultaram nas cartas topográficas na escala 1: 10.000 e o Censo Demográfico do IBGE de 1970. As etapas do fluxograma do processo de planejamento do PDM tiveram por diretrizes: - *Conhecimento da realidade*; - *Identificação de problemas*; - *Estruturação de Problemas*; *Identificação de áreas-problema metropolitanas*; Com relação aos problemas foram relacionadas 14 áreas problema, entre outras: transporte coletivo, abastecimento, habitação, produtividade, estrutura econômico regional. O desenvolvimento das etapas levou à identificação dos *Objetivos para o Desenvolvimento Regional*, para o que foram consideradas também as *Tendências de Desenvolvimento* e o *Prognóstico de Crescimento da Receita Pública*. Em termos da base da economia para a região metropolitana, a proposta do PDM previa seu crescimento estruturado no desenvolvimento industrial. Por meio do Modelo Lowry, foram testadas 09 alternativas de inter-relações espaciais entre emprego, habitação e localização de serviços para propiciar a formulação do *Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana*, este, entre outras propostas previa a criação de 05 cidades novas para a região. O crescimento populacional, previsto pelo PDM para a região, se confirmou, à época da elaboração do

¹ http://www.seplan.rs.gov.br/download/20151014134248pdm_73_gilda_jobim__evento_2_02_10_2015.pdf



plano a região contava com 1,5 milhão de habitantes passando para 3 milhões, atingidos entre 1991 e 1995. O zoneamento das áreas rurais, no plano, ocorreu de modo a preservar e dar continuidade à produção agrícola já existente. Foram, ainda, preservadas áreas para a criação de parques regionais de acesso público, de modo a configurar a função lazer na região. A orientação para a criação de um órgão de planejamento metropolitano, que deu origem à Metroplan, com o objetivo de dar continuidade ao trabalho desenvolvido pelo GERM, foi também resultado da elaboração e dos estudos do PDM. **PLAMET/1976**²: **PLAMET/1976**: as diretrizes gerais do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre – PLAMET - foram apresentadas pelo Engenheiro Carlos Bauermann, da Metroplan. Para a elaboração do PLAMET participaram por meio de um convênio, o Grupo Executivo para Integração da Política dos Transportes/GEIPOT, pela esfera federal, e, pela esfera estadual, a Metroplan e, como interveniente-anuente, o Conselho Metropolitano de Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - CMM/RMPA. O PLAMET foi a primeira experiência brasileira de planejamento de transporte urbano realizada a partir de um planejamento global preestabelecido: o PDM realizado para a RMPA. Seus objetivos contemplavam metas de curto, médio e longo prazo. Em curto prazo as metas buscariam a solução para a redução dos custos sociais, e conseqüente alívio da tensão, envolvida nos deslocamentos da população urbana. Em médio prazo as metas visavam integrar a tecnologia e a operação dos transportes, a regulamentação do uso do solo e o processo real de sua ocupação. E, em longo prazo o PLAMET buscava o alcance das condições de acessibilidade relativa necessárias à implementação do programa de uso do solo estabelecido pelo PDM/RMPA. As recomendações de longo prazo eram limitadas ao horizonte temporal de dez anos, dada a possibilidade, à época, de prognóstico da demanda somente até 1985, em função da previsão existente para as variáveis sócio-econômicas. Os estudos de demanda realizados pelo GEIPOT deram origem a dois projetos: o TRANSCOL e o TRENSURB. O estudo TRANSCOL analisou o serviço de transporte coletivo de Porto Alegre e o interurbano cujo extremo fosse a capital. Foram realizadas propostas de modificação do serviço de transporte coletivo urbano de Porto Alegre contemplando diferentes enfoques, desde o institucional até o operacional, das quais resultaram: a operação de ônibus com capacidade ampliada em vias exclusivas, os “*Grandes Corredores*”, e, a execução de obras complementando a malha viária e dando escoamento aos corredores radiais e perimetrais, os quais apoiam a solução de tráfego de Porto Alegre. As obras propostas estavam em sintonia com o plano diretor de Porto Alegre. Foram, também, propostas obras para atender às 5 linhas transversais urbanas, planejadas para o município de Porto Alegre. O estudo do TRENSURB, por sua vez, deu origem ao trem metropolitano da RMPA, previsto para ser implantado entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, identificado como a linha mestra do serviço ferroviário metropolitano de passageiros. Seu primeiro trecho, a ser construído em curto prazo, foi entre Porto Alegre e Esteio. Ainda, em médio prazo o PLAMET previa a construção da Rodoeste, e de uma via expressa, que ligaria a Av. Assis Brasil com o município de São Leopoldo, as quais não foram executadas. Em longo prazo o Plano Diretor de Transportes - PLAMET tinha por propósito dar suporte ao PDM, assim, incluía como proposta a construção de eixos para a ligação entre as 05 cidades novas preconizadas por este, o que se daria por meio de uma rede transversal de transportes, que incluía o modal hidroviário, além do rodoviário e ferroviário. Foi, ainda, prevista a execução de um corredor

² http://www.seplan.rs.gov.br/download/20151014134248plamet_1976_carlos_bauermann_evento_2_02_10_2015.pdf



metropolitano, ligando Canoas, Cachoeirinha e Gravataí, além de melhorias a serem realizadas na BR 116. Entre outras diretrizes de longo prazo o PLAMET incluiu orientações à entidade metropolitana e às municipalidades da RMPA relacionadas: - ao planejamento viário e dimensionamento de vias terrestres urbanas e metropolitanas; - à configuração da rede viária básica regional e da malha principal de transportes, de modo a garantir a acessibilidade e a organização espacial prevista no PDM; - proposta de conjunto de medidas, em apoio à prefeitura de Porto Alegre, para implantação do *Porto Seco*, e acesso à área portuária do município; e ainda, a proposta de regulamentação do serviço de transporte coletivo urbano de Porto Alegre que serviria de modelo aos serviços de transporte das demais municipalidades da RMPA. **PITMurb/2006**³: O Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana - PITMurb foi apresentado, em linhas gerais, pela Arq. Nívea Peixoto, que atuou representando a Metroplan nas sucessivas fases do plano. Conforme o seu relato, ao final da década de 90 ocorriam, na RMPA, três projetos paralelos envolvendo transportes e mobilidade, cada um destes em desenvolvimento por uma diferente esfera de governo. Como os três projetos se superpunham na mesma região era necessário criar um *sistema de integração* que compatibilizasse os sistemas propostos. Dessa circunstância decorreu um acordo de cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal, envolvendo a prefeitura de Porto Alegre, para produzir o planejamento integrado dos sistemas propostos. A primeira iniciativa foi compor um grupo de coordenação regional com representação das 03 esferas, do qual participaram: o Trensurb representando a esfera federal, a Metroplan representando o Estado, e a Empresa Pública de Transportes Coletivos – EPTC - como representante da prefeitura de Porto Alegre. O Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana - PITMurb foi composto por quatro fases: - A Primeira Fase contemplou o desenvolvimento do *Estudo de Planejamento Estratégico* - EPE, com início em 2004, foi concluída em dezembro de 2006, e a partir de uma avaliação geral lançou, em nível preliminar, as soluções. Na Segunda Fase, em 2006, foi contratado um 2º estudo com recursos do Midades com previsão de conclusão até dezembro de 2007, tendo por objetivo propor o *Processo de Planejamento Integrado*. Do desenvolvimento desse estudo resultou o “Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana - PITMurb”. A Terceira Fase deveria realizar o desenvolvimento dos projetos executivos do Sistema Integrado de Transporte no âmbito da RMPA, e a Quarta Fase responderia pela implantação das soluções e execução de obras. O Plano contém 15 volumes de relatórios técnicos sobre vários temas que formaram uma densa base de dados, além de estudos sobre demografia, economia e uso do solo contratados à especialistas da região. Também foram considerados os estudos preexistentes para o transporte realizados pela prefeitura de Porto Alegre e Região Metropolitana e os projetos da Linha 02 do metrô do Trensurb. À época a RMPA era composta por 31 municípios, mas a abrangência dos estudos se deu sobre os 13 com maior relação com Porto Alegre. A metodologia considerou os resultados da Pesquisa de Origem/Destino de Porto Alegre realizada pela Pesquisa Domiciliar – EDOM, de 2003, e a partir das variáveis: população, empregos, matrículas escolares e frota de veículos, foram feitas projeções de demanda, em diferentes cenários, para 2013 e 2023. Entretanto, uma lacuna da metodologia para o desenvolvimento do plano foi não incluir a participação da sociedade no processo de formulação do PITMurb. As propostas realizadas contemplaram aspectos operacionais (Rede Estrutural Multimodal Integrada e Sistema de Transporte Integrado - SIT), além

³ http://www.seplan.rs.gov.br/download/20151014134417pitmurb_nivea_oppermann_evento_2_02_10_2015.pdf



de aspectos institucionais (consórcio públicos e privados), modelo tarifário, sistemas de informação aos usuários, controle operacional, captação de financiamento. Embora a importância do PITMurb para o desenvolvimento do sistema de transportes e mobilidade da RMPA, nem sempre, ao longo do tempo e das diferentes fases de sua elaboração ocorreu o apoio necessário, por parte dos gestores envolvidos, para o seu desenvolvimento. **Plano de Prevenção de Inundações/RS - PAC 2⁴**: O Arq. Jayme Keunecke, da METROPLAN, apresentou a ações, estudos e projetos, em execução para o Estado, em atendimento ao *Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais*, cujos recursos são provenientes do PAC 2, por meio do atendimento a editais do Ministério das Cidades. As ações propostas pela Metroplan para o Estado, tem por objetivo investimentos em prevenção de inundações na Região Metropolitana de Porto Alegre. O referido Plano é um programa do Governo Federal e objetiva garantir a segurança das populações localizadas em áreas suscetíveis a ocorrências de desastres naturais, tendo quatro eixos de ação: *Prevenção*, que contempla obras voltadas à redução do risco de desastres naturais; *Mapeamento*, cujo objetivo é a identificação de áreas de risco de deslizamentos e enxurradas e mapeamento de risco hidrológico; *Monitoramento e Alerta*, que visa à estruturação, integração e manutenção da rede nacional de monitoramento, previsão e alerta; e *Resposta*, que prevê ações coordenadas de planejamento e resposta a ocorrências. Atualmente, estão em andamento, os seguintes estudos e projetos que contemplam a Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA: Estudos de concepção e Anteprojetos de Engenharia para Proteção contra Cheias do Rio Gravataí e Afluentes em Alvorada e Porto Alegre - RS (Dique de Alvorada); a construção do dique do Arroio Feijó (no município de Alvorada); Estudos e Projeto Conceitual de Proteção contra Cheias do Delta do Jacuí em Eldorado do Sul - RS (Dique de Eldorado do Sul); Estudos de Alternativas e Projetos para Minimização do efeito de Cheias na Bacia do Rio dos Sinos; e Estudos e Projetos para minimização do efeito das Cheias e Estiagem na Bacia do Rio Gravataí. O Arq. Jayme ressaltou que vários dos produtos destes estudos poderão auxiliar na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre - PDUI/RMPA, conforme prevê o Estatuto da MetrÓpole. Citando, como exemplo, os mapas de inundação (com a delimitação das áreas de cheias dos rios, com os tempos de retorno de inundação de 5, 10, 25, 50 e 100 anos nas Bacias dos Rios dos Sinos e Gravataí, bem como do Arroio Feijó, e de Eldorado do Sul), bem como o levantamento aerofotogramétrico das manchas urbanas das bacias hidrográficas estudadas. **Debates**: Cristina Martins, da FEE, lembrou que seria interessante não só aproveitar os estudos e ações já elaborados para a RMPA, assim como resgatar os resultados dos seminários realizados com os prefeitos, em 2011, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico Social – CDES. Para Tomás Fiori, da FEE, está no centro da formulação do novo plano a questão do arranjo institucional, a ser analisado sob uma concepção mais moderna. Informou, ainda, que a FEE pode contribuir fornecendo subsídios à elaboração do plano, em função das pesquisas realizadas pelo órgão. O Dr. Claudio Ugalde, da Metroplan, colocou que paralelamente aos seminários que estão ocorrendo para nivelamento de informações a respeito dos planos e histórico da RMPA, seria interessante a criação de outro espaço de reuniões para a construção da base metodológica que deverá orientar o PDUI, além disso, deveria ser consolidado o canal de comunicação com o Mcdidades para obter possíveis orientações desse Ministério que subsidiem a elaboração do PDUI. Sugeriu,

⁴ http://www.seplan.rs.gov.br/download/20151014134417pac_prevencao_jayme_keunecke_evento_2_02_10_2015.pdf



ainda, que seria interessante utilizar ferramentas de Geoprocessamento para compor um banco de dados com as informações da RMPA que servirão às análises para a formulação do PDUI. A Arq. Nívea Peixoto expôs que o PDUI deveria ser pactuado entre as diversas instâncias de interesse na Região, antes da elaboração do termo de referência. Para que, ao se formular o Termo de Referência, se ter presente, qual a visão para a RMPA, que se pretende alcançar por meio do Plano. Ou seja, o que se quer alcançar por meio do Plano para a região. Sugeri, ainda, que o PDUI deveria ser, inicialmente, um Plano de Diretrizes, para ser complementado, posteriormente, pelo detalhamento em temas específicos, pois acredita que isso facilitaria sua aplicação. A socióloga Jussara Pires, da Metroplan, ressaltou a importância de se ter uma visão estratégica junto à sociedade e aos governantes quando da elaboração do PDUI, alertando que embora, muitas vezes, sejam despendidos esforços técnicos para a elaboração e detalhamento de planos, isso não garante a sua aplicação. Tal como ocorreu, por exemplo, com a formulação do Plano Diretor de Resíduos Sólidos Urbanos da RMPA, em 1998, para qual foram investidos muitos recursos humanos e financeiros, mas suas diretrizes não foram colocadas em prática pelo então gestor estadual. O Dr. Antonio Cargnin, diretor do Deplan/SEPLAN, também argumentou da importância de conhecer as experiências em realização pelos outros estados do país com relação à formulação dos planos metropolitanos. O Superintendente da Metroplan, Pedro Bisch Neto, citou que o Plano a ser elaborado deveria ter suas diretrizes básicas para a região previstas em lei, tanto como o limite da área de ocupação nos municípios deveria ser instituído legalmente, para que este seja respeitado pelos mesmos. E, embora esses fundamentos legais a serem incluídos no Plano, este também deve conter espaço para as futuras revisões que acompanharão as transformações da realidade. Com relação ao desenvolvimento da metodologia, Rosanne Heidrich, da SEPLAN citou que uma das diretrizes para orientar o processo de planejamento poderia considerar a análise das fragilidades presentes na RMPA. Clayton Borges, diretor do Deproje/SEPLAN, lembrando o prazo para a elaboração do PDUI, informou que o Departamento de Projetos poderia apoiar o desenvolvimento do projeto do plano, apoiando na busca de respostas para as seguintes questões: “o quê? “para quê”? e, “como”?”. Ao encerrar a reunião, o diretor Dr. Antonio Cargnin, informou que o próximo encontro ocorrerá no dia 16/10 e terá por tema a “caracterização socioeconômica atual da RMPA”, a apresentação ficará a cargo da FEE.

Lista de presenças:

METROPLAN	Pedro Bisch Neto
SEPLAN	Antonio Paulo Cargnin
SEPLAN	Clayton Borges
FEE	André Coutinho Augustin
METROPLAN	Beatrix Rizzo
SEPLAN	Bruno de Oliveira Lemos
METROPLAN	Carlos Norberto Bauermann
FEE	Cristina Maria dos Reis Martins
SEPLAN	Claudia Russo da Silva
METROPLAN	Claudio Maineri de Ugalde
FEE	Daiane B. Menezes
METROPLAN	Daniel T. Porto



METROPLAN	Elizabeth Peter Bertoglio
METROPLAN	Esteban Santana Carrion
METROPLAN	Ghissia Hauser
METROPLAN	Gilda Maria Franco Jobim
FEE	Gisele Ferreira
METROPLAN	Hélio S. Filho
METROPLAN	Jaime Keneucke
METROPLAN	Jussara Pires
METROPLAN	João Salvi
METROPLAN	Jorge Alberto X. Hiass
SEPLAN	Laurie Fofonka Cunha
METROPLAN	Marcio Barcellos
FEE	Mariana Lisboa Pessoa
METROPLAN	Mauro Saraiva Junior
WRI Brasil EMBARQ Brasil	Nívea Oppermann Peixoto
METROPLAN	Pablo Sebastian Andrade de Melo
METROPLAN	Regina Milman Krumholz
METROPLAN	Renan Mattos
FEE	Ricardo Oliveira Junior
SEPLAN	Rosanne Lipp Joao Heidrich
SEPLAN	Thiago Dapper
FEE	Tomás Pinheiro Fiom
METROPLAN	Vilma Minotto
METROPLAN	Vinicio Salvagni
SEPLAN	Vinicius Brusck de Fraga