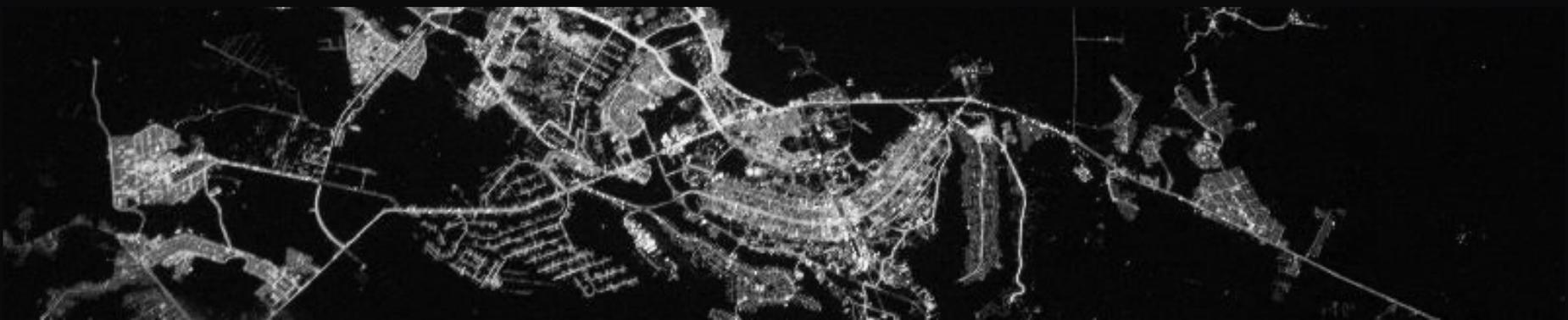
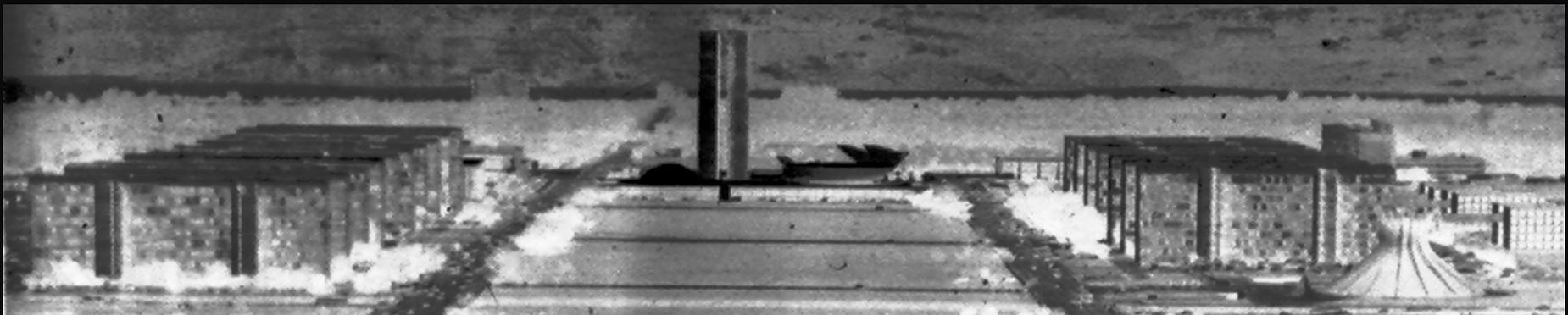
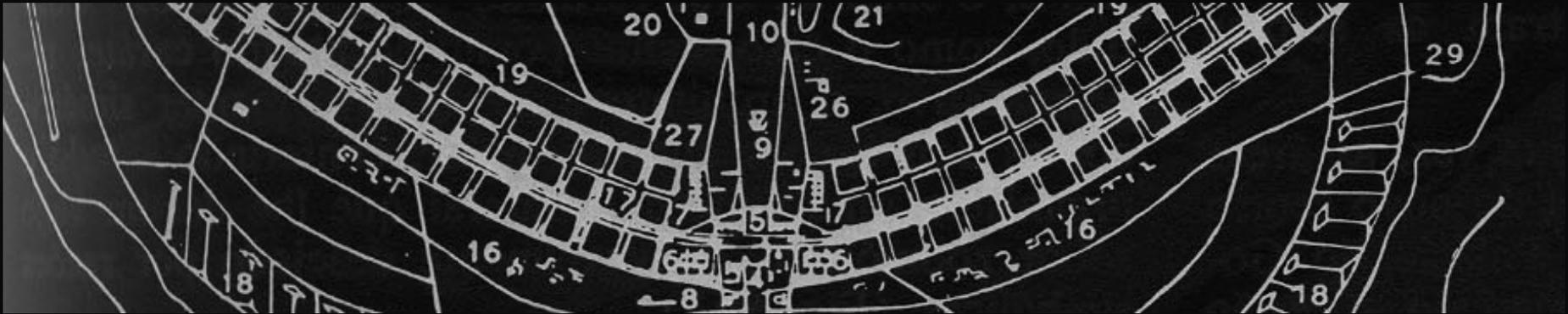


Brasília, 50 anos: do Urbanismo Moderno ao Planejamento Estratégico



Juliane Albuquerque Abe Sabbag

Brasília, 2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 998846.

S114b Sabbag, Juliane Albuquerque Abe.
Brasília, 50 anos : do urbanismo moderno ao planejamento estratégico / Juliane Albuquerque Abe Sabbag. -- 2012.
xvi, 205 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012.
Inclui bibliografia.

Orientação: Ana Elisabete de Almeida Medeiros.

1. Planejamento urbano - Brasília (DF). I. Medeiros, Ana Elisabete de Almeida. II. Título.

ODJ 711.4(817.4)

 **Universidade de Brasília**
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Juliane Albuquerque Abe Sabbag

Brasília, 50 anos:
do Urbanismo Moderno ao Planejamento Estratégico

Dissertação de Mestrado

Brasília, 2012

Juliane Albuquerque Abe Sabbag

**Brasília, 50 anos:
do Urbanismo Moderno ao Planejamento Estratégico**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Linha de Pesquisa: Teoria, História e Crítica.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Elisabete de Almeida Medeiros.

Brasília, 2012

Juliane Albuquerque Abe Sabbag

Brasília, 50 anos: do Urbanismo Moderno ao Planejamento Estratégico

Dissertação para obtenção do grau de **Mestre em Arquitetura e Urbanismo**
pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – FAU/UnB

BANCA EXAMINADORA

Aprovada por:

Prof^a. Dr^a. Ana Elisabete de Almeida Medeiros, Departamento de Teoria e História em Arquitetura e Urbanismo, UnB
(Orientadora)

Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria, Departamento de Teoria e História em Arquitetura e Urbanismo, UnB

Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos, Departamento de Geografia, UnB

Brasília, 26 de março de 2012.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu pequeno Fernando que entrou na minha vida, juntamente com o mestrado, e me transformou. Razão da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de certa maneira, fizeram parte da minha vida e contribuíram para que eu chegasse até aqui. Primeiramente, peço desculpas se esqueci alguém, pois nesta longa caminhada várias pessoas passaram e contribuíram de alguma maneira. À Deus em primeiro lugar. A fé e a força para continuarmos vem deste Ser inexplicável. À minha vó e ao meu tio que, infelizmente, não estão mais neste plano para ver a finalização deste trabalho, mas que sempre me apoiaram e me deram a base para o que sou agora. À minha mãe, ao meu irmão e ao meu pai, que ainda estão comigo e, assim como os dois últimos citados, são o meu alicerce familiar. Ao meu marido, Renato, que há 11 anos participa intensamente da minha vida e acredita nos meus sonhos. À razão da minha vida, meu filho Fernando, o mais novo membro da família que “surgiu” junto com o mestrado e vem me ensinando como ser uma mãe pesquisadora (*risos*). Aos meus primos amados, Felipe e Giovana, à tia Terezinha e especialmente à minha afilhada Fernanda, pela força e carinho. Aos meus gatos amados que sempre estiveram por perto (em cima do computador, dos livros e da mesa), Shasta, Olga, Bóris e Samir. À minha grande mestra e orientadora, Ana Elisabete, pessoa inteligente, competente e maravilhosa que tenho o prazer de conviver nos últimos anos. Aos professores Neio, Rodrigo, e Benny, que aceitaram participar da minha banca, seja a de qualificação seja a final, compartilhando um pouco dos seus conhecimentos comigo. Ao pessoal da secretaria da pós-graduação da FAU/UnB, que sempre me ajudaram a resolver os contratemplos. Às minhas amigas de mestrado, Gizella, Andréa e Ana Amélia, grandes mulheres. Aos meus amigos, sejam os mais antigos sejam os mais novos, pelo apoio e amizade verdadeira.

Muito obrigada!

RESUMO

Brasília se coloca à parte no que tange ao desenho urbano e na forma como foi concebida, planejada e ocupada. Capital Federal desde 1960, cidade planejada aos moldes do urbanismo moderno da década de 1950, Patrimônio Cultural da Humanidade desde 1987 e Patrimônio Histórico e Artístico Nacional desde 1990, recorre nos últimos anos ao planejamento estratégico como forma de se inserir em um contexto de competitividade entre cidades mundiais. A partir do entendimento que o urbanismo moderno e o planejamento estratégico são os dois principais planejamentos urbanos aplicados no ordenamento territorial de Brasília e que o plano diretor de ordenamento físico e espacial é o instrumento básico voltado a orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, um documento orientador dos investimentos públicos e privados (a partir da década de 1990), a presente dissertação busca identificar, através da análise dos seis planos diretores e do documento Brasília Revisitada, de Lucio Costa, os elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos empregados no uso e ocupação territorial da cidade. Para tanto, o trabalho se estrutura em três partes. A Parte I, dividida em dois capítulos, aborda dois períodos, chamados aqui de *Moderno* e *Pós-Moderno*, tratando do urbanismo moderno e do planejamento estratégico, além de trazer à tona o debate acerca do plano diretor nestes dois períodos. A Parte II contextualiza Brasília em três momentos distintos: a *Moderna*, a *Patrimônio* e a *Pós-Moderna*. A Parte III dá lugar à análise propriamente dita dos seis planos diretores de ordenamento espacial e do Brasília Revisitada, de 1987, visando identificar, após apreciação, as características capazes de revelar a atuação, a continuidade e a ruptura do urbanismo moderno e do planejamento estratégico no território da Capital Federal, metrópole em formação, segundo o último plano diretor da cidade. Afinal de contas, a cidade se organiza (e se desorganiza) a partir das ações constantes nos seus planos diretores.

PALAVRAS-CHAVES: Planejamento urbano, Plano Diretor, Brasília.

ABSTRACT

Brasilia stands apart when it comes to urban design and how it was conceived, planned and occupied. Federal Capital since 1960, the city planned along the lines of modern urbanism of the 1950s, World Heritage since 1987 and the National Historical and Artistic Heritage since 1990, draws in recent years in strategic planning as a way to enter in a context of competition between world cities. Based on the understanding that the modern urban planning and strategic planning are the two main urban planning applied in land of Brasilia and the master plan for physical and spatial planning is the basic tool aimed to guide policy development and planning of urban expansion , a guiding document for public and private investment (from 1990), this work seeks to identify, through analysis of six master plans and document Brasilia Revisitada, Lucio Costa, the elements of acting, continuity and break between the employees in planning land use and occupation of the city. To this end, the work is structured in three parts. Part I, divided into two chapters, covers two periods, called here the Modern and Postmodern, dealing with modern urban planning and strategic planning, and bringing up the debate on the master plan for these two periods. Part II contextualizes Brasilia in three distinct stages: the Modern, Heritage and the Postmodern. Part III gives rise to the actual examination of the six master plans of spatial planning and Brasilia Revisitada, 1987, to identify, after examining the characteristics that reveal the acting, continuity and rupture of modern urban planning and strategic planning in territory of the Federal Capital, the metropolis in the making, according to the latest city's master plan. After all, the city is organized (and disorganized) from the actions contained in their master plans.

KEY-WORDS: Urban Planning, Master Plan, Brasília.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Mapa axial abstraído das zonas urbanas de Brasília	21
Figura 2 – Intervenções propostas por Le Corbusier para a cidade do Rio de Janeiro	33
Figura 3 – Imagem da Esplanada dos Ministérios: a monumentalidade dos edifícios e seus vazios urbanos	37
Figura 4 – Palau Sant Jordi e a torre de comunicações de Montjuic: Olimpíadas de Barcelona, 1992	43
Figura 5 - Porto de Barcelona revitalizado: Fórum da Cultura de 2004	50
Figura 6 – Cruzamento dos dois eixos, 1957	63
Figura 7 – Croqui do projeto do Plano Piloto de Brasília, 1957.	64
Figura 8 – Poligonal de Tombamento do Plano Piloto de Brasília	76
Figura 9 – Área de preservação proposta pelo GT-Brasília	80
Figura 10 - Imagem do Distrito Federal realizada pela NASA em 08 jan. 2011.	94
Figura 11 – Evolução Populacional do Distrito Federal, Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual e Densidade Demográfica	105
Figura 12 – Zoneamento do PEOT	113
Figura 13 – Proposta Final PEOT	115
Figura 14 - Zoneamento do POT	123
Figura 15 – Croqui das Áreas Econômicas	134
Figura 16 – Zoneamento do Brasília Revisitada	135
Figura 17 – Zoneamento do POUSO	139
Figura 18 – Zoneamento do PDOT/92	147
Figura 19 – Zoneamento do PDOT/97	159
Figura 20 – Zoneamento do PDOT/2009	173
Figura 21 - Linha do tempo do planejamento urbano de Brasília nos primeiros 50 anos	188
Figura 22 e 23 – Torre Digital de Brasília, 2012. Torre das Comunicações Montjuic de Barcelona, 1992.	194
Figura 24 e 25 – Estádio Mané Garrincha. Maquete eletrônica do Novo Estádio Nacional de Brasília.	195

Tabela 1 – Tabela-síntese de análise dos Planos Diretores	100
Tabela 2 - Tabela de análise do PEOT/78	116
Tabela 3 - Tabela de análise do POT/85	125
Tabela 4 - Tabela de análise do Brasília Revisitada-1987	136
Tabela 5 - Tabela de análise do POUZO/90	142
Tabela 6 - Tabela de análise do PDOT/92	151
Tabela 7 - Tabela de análise do PDOT/97	163
Tabela 8 – Tabela de análise do PDOT/2009	179
Tabela 9 –Tabela-síntese da atuação, da continuidade e da ruptura dos atributos principais do Urbanismo Moderno e do Planejamento Estratégico	184

SIGLÁRIO

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAESB	Companhia de Águas e Esgotos de Brasília
CAUMA	Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CIPLAN	Cimentos Planalto
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
DAU	Departamento de Arquitetura e Urbanismo
DePHA	Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal
DPHAN	Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EM	Exposição de Motivo
EPCT	Estrada Parque Contorno
EPIA	Estrada Parque de Indústria e Abastecimento
FNPM	Fundação Nacional Pró-Memória
GDF	Governo do Distrito Federal
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GT-Brasília	Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural de Brasília
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMOS	Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPDF	Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
JK	Juscelino Kubitschek

LODF		Lei Orgânica do Distrito Federal
MP		Medida Provisória
MPU		Ministério Público da União
NASA		National Aeronautics and Space Administration
II PND		Plano Nacional de Desenvolvimento
PA		Plano de Ação
PAL		Plano de Ação Local
PAS		Plano de Ação Setorial
PERGEB		Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PDOT		Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEOT		Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal
PLANIDRO		Plano Diretor de Águas, Esgoto e Controle de Poluição do Distrito Federal
PNDR		Política Nacional de Desenvolvimento Regional
POLOCENTRO		Programa de Desenvolvimento dos Cerrados para a Região Centro-Oeste
POT		Plano de Ordenamento Territorial
POUSO		Plano de Ocupação e Uso do Solo
PPCUB		Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PT		Partido dos Trabalhadores
NOVACAP		Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
RA		Região Administrativa
RIDE/DF		Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
RIVI		Relatório de Impacto de Vizinhança
SEDUH		Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA		Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEPLAN		Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
SERFHAU		Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFU		Société Française des Urbanistes
SHIS		Setor Habitacional Individual Sul
SHIN		Setor Habitacional Individual Norte
SIA		Setor de Indústria e Abastecimento
SIG		Setor de Indústria Gráficas

SISPLAN		Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
SITURB		Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal
SMDB		Setor de Mansões Dom Bosco
SMPW		Setor de Mansões Park Way
SPHAN		Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1979-1990)
SPHAN		Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937-1946)
SVO		Secretaria de Viação e Obras
TERRACAP		Companhia Imobiliária de Brasília
TI		Tecnologia de Informação
UNESCO		Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UnB		Universidade de Brasília
UV		Unidade de Vizinhança

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	V
AGRADECIMENTOS	VI
RESUMO	VII
ABSTRACT	VIII
LISTA DE FIGURAS E TABELAS	IX
SIGLÁRIO	XI
SUMÁRIO	XIV
INTRODUÇÃO	XVI
PARTE I	24
MODERNO PÓS-MODERNO	24
I.1. O PLANEJAMENTO URBANO MODERNO E O PÓS-MODERNO	25
I.1.1. O Urbanismo Moderno	28
I.1.2. O Planejamento Estratégico	40
I.2. A QUESTÃO DOS PLANOS DIRETORES: O VELHO E O NOVO	51
PARTE II	58
BRASÍLIA, 50 ANOS	58
II.1. BRASÍLIA MODERNA	59
II.2. BRASÍLIA PATRIMÔNIO	72
II.3. BRASÍLIA PÓS-MODERNA	86
PARTE III	98
PLANEJAMENTO URBANO PLANOS DIRETORES	98
III.1. OS PLANOS DIRETORES DE BRASÍLIA EM 50 ANOS	99
III.1.1. PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal	103
III.1.2. POT – Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal	118
III.1.3. Brasília Revisitada-1987	126
III.1.4. POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo	137

III.1.5	PDOT/92 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992	144
III.1.6	PDOT/97 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997	154
III.1.7	PDOT/2009 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009	166
III.2.	ATUAÇÕES, CONTINUIDADES, RUPTURAS	181
CONCLUSÃO		189
BRASÍLIA, 50 ANOS: DO URBANISMO MODERNO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO		190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		197

INTRODUÇÃO

Dizia ele “estou indo pra Brasília
Neste país melhor lugar não há
Tô precisando visitar a minha filha
Eu fico aqui e você vai no meu Lugar”

E João aceitou sua proposta
E num ônibus entrou no Planalto Central
Ele ficou bestificado com a cidade
Saindo da rodoviária viu as luzes de Natal

“Meu Deus, mais que cidade linda,
No Ano Novo eu começo a Trabalhar”
Cortar madeira, aprendiz de carpinteiro
Ganhava cem mil por mês em Taguatinga

Faroeste Caboclo - Legião Urbana

No início do século XX, Le Corbusier afirma que as cidades devem se adaptar à sua época, devolvendo sua eficácia, transformando-a fundamentalmente. Para tal transformação, ele sugere que seja aplicado o Urbanismo Moderno como modelo de planejamento urbano, em uma tentativa de “salvar” as cidades do trânsito caótico, das moradias precárias, da insalubridade e de mazelas que as estavam ameaçando naquele momento. A partir da década de 1960, a crítica a respeito do planejamento urbano realizado sob os princípios modernos traz à tona um outro tipo de discurso para “salvar” as cidades: o do Planejamento Estratégico. Pode-se afirmar, assim, que o século XX é marcado por dois períodos no que se refere ao planejamento urbano: o *moderno*, ao qual está associado o Urbanismo defendido por Le Corbusier e pela Carta de Atenas de 1933, e o período *pós-moderno*, o qual se encontra ligado ao Planejamento Estratégico.

Compreendidos como o estudo do fenômeno urbano no que tange à dimensão urbana, os termos “urbanismo” e “planejamento urbano” diferem nas formas de atuação. Se o “urbanismo” atua basicamente com o desenho urbano e planos diretores, muitas vezes desconsiderando a cidade como agente de processo social em constante desenvolvimento, no qual o arquiteto urbanista figura como o grande especialista, o “planejamento urbano”, por sua vez, é uma atividade multidisciplinar que extrapola o ordenamento físico da cidade na busca pelo entendimento da dimensão social que a constrói e a (re)constrói ao longo do tempo, dando voz cada vez mais ao cidadão comum nos processos decisórios.

No contexto do desenvolvimento da presente dissertação, o termo “Urbanismo Moderno” é adotado para designar o tipo de planejamento urbano predominante no Brasil até os anos 1970-1980. Alicerçado no zoneamento das quatro funções urbanas fundamentais estabelecidas pela Carta de Atenas de 1933 – *habitar, trabalhar, recrear e circular* – e nos planos diretores de uso e ocupação do solo, baseado no discurso competente do arquiteto urbanista, destituído de uma preocupação de legitimação popular, o urbanismo moderno de caráter racionalista e funcionalista caracteriza-se, ainda, pelo papel centralizador do Estado e pela prática da *tabula rasa* e da renovação como formas de intervenções urbanas.

O planejamento urbano do início do século XX é guiado por um número significativo de iniciativas e de instituições que debatem os problemas urbanos, como questões de higiene pública e de habitação¹. Engenheiros e médicos são os principais agentes, ou melhor, planejadores, pois os temas mais polêmicos em torno da cidade industrial estão relacionados à habitação e à saúde. Intervenções significativas, principalmente nas moradias populares,

¹ Os problemas sociais são confundidos também com os problemas urbanos, sendo necessário transformar o ambiente, o espaço físico onde a população vive, assim como seus hábitos e valores culturais. Ver RIBEIRO & CARDOSO In DE GRAZIA, 1990, p. 70-88

são propostas e realizadas em diversas cidades, como no Rio de Janeiro. A partir da década de 1920, entram em cena os arquitetos urbanistas como os principais protagonistas do planejamento urbano, apoiados nos princípios do urbanismo moderno defendidos por Le Corbusier e, mais tarde, difundidos pela Carta de Atenas de 1933. O urbanismo moderno ao qual se refere Le Corbusier como medida para “salvar” as cidades possui caráter reflexivo-crítico, com pretensões científicas. Surge, dentre outros motivos, com a intenção de resolver os problemas de planejamento e de higiene das cidades industriais.

Cabe enfatizar que o urbanismo moderno pretende superar o dualismo entre a cidade e o campo. Os arquitetos modernos criticam a combinação entre interesse público e propriedade privada – base da cidade burguesa². O interesse privado, no urbanismo moderno, passa a ser subordinado ao público. O solo, a partir de então, é liberado e tratado como público.

Finda a década de 1950, a crítica ao urbanismo moderno inicia-se e põe em xeque o tipo de planejamento que até então é predominante, o de caráter funcionalista e de setorização extrema. Pode-se dizer, assim, que se inicia uma reação pós-moderna. O que ocorre a partir de então é a rejeição ao discurso universal, à razão manipuladora, totalizante³. O planejamento urbano começa a perder seu caráter racionalista, funcionalista⁴. O zoneamento rígido também é depreciado e a apropriação do uso do solo volta a ter participação de incentivos privados.

De acordo com David Harvey, com o fim do período moderno e início da era pós-moderna, há “uma ruptura com a idéia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano (...)”⁵. O pós-moderno cultiva, em vez disso, um conceito de tecido urbano como algo fragmentado, como se fosse uma “colagem” de projetos pela cidade desconsiderando, na grande maioria das soluções, o todo.

Assim, o novo planejamento urbano observado principalmente entre as cidades centrais mundiais a partir da década de 1970, que atende pelo nome de Planejamento Estratégico passa a incentivar o adensamento urbano, ocupando os seus vazios, as áreas degradadas ou intersticiais. A cidade é encarada

² BENEVOLO, 2005, p. 631

³ HARVEY, 2010, p. 19

⁴ ARANTES et al., 2009, p. 21

⁵ HARVEY, 2010, p. 69

agora como uma máquina de crescimento. Neste contexto, o urbanista ou planejador é visto como um empreendedor que se apropria da Revitalização e da Requalificação, ambas intervenções urbanas, para vender seus planos e projetos a investidores e colocá-los em prática.

Entretanto, findo o primeiro decênio do século XXI, é possível verificar que são muitas as críticas ao modelo de Planejamento Estratégico, de uma maneira geral. De um lado, a crítica se embasa na homogeneização das cidades empresa-cultural que, na ânsia em identificar e potencializar seus pontos fortes no sentido de fazer frente à concorrência regional e nacional por investimentos, concentram esforços na especulação de certas áreas urbanas, muitas vezes nos centros históricos, contribuindo para a sua gentrificação. De outro lado, alerta para as restrições dos projetos setorizados, pontuais, que quase sempre ignoram a cidade como um todo.

Diante desta conjuntura, o presente trabalho propõe-se a compreender a relação dos dois tipos de planejamento urbanos, aqui tratados como urbanismo moderno e planejamento estratégico, no tecido urbano de uma cidade, a partir da leitura dos seus planos diretores de ordenamento territorial. Assim, ainda sob os efeitos das comemorações dos seus 50 anos e diante do momento de reflexões acerca da preservação do patrimônio recente, elege-se a cidade de Brasília como estudo de caso, exemplo maior do urbanismo moderno no Brasil e no mundo.

Na verdade, em comparação às demais cidades brasileiras, Brasília se coloca à parte no que tange ao desenho urbano e na forma como foi concebida, planejada e ocupada. Capital Federal inaugurada em 21 de abril de 1960, cidade planejada aos moldes do urbanismo moderno da década de 1950, recorre nos últimos anos ao planejamento estratégico como forma de inserção em uma rede internacional de cidades mundiais e de atração de investimentos. Patrimônio recente, Brasília é a maior área urbana inscrita na lista da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) aquém e além das fronteiras nacionais⁶.

Cabe enfatizar que se adota neste trabalho o termo Brasília como a metrópole em formação, que extrapola os limites do Plano Piloto, abrangendo o Distrito Federal e a sua região metropolitana (cidades goianas e mineiras). Em um primeiro momento, Brasília é a área do Plano Piloto, produto final do projeto moderno de Lucio Costa. Mas com o aparecimento das cidades satélites no cenário urbano, a partir da adoção do modelo polinucleado, ainda durante a construção do Plano Piloto, a noção do território Brasília extrapola este limite, sendo considerada agora um conjunto heterogêneo formado

⁶ Ver MEDEIROS In RIBAS, 2005, p. 111

pelo Plano Piloto, seu centro principal, pelas suas cidades satélites e pelas cidades periféricas goianas e mineiras, chamadas também de entorno. Esta metrópole é ainda espacialmente dispersa apesar de se observar um processo intenso de conurbação entre diversos núcleos urbanos na última década.

Segundo o Art. 1º e seu §1º do Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, entende-se por Plano Piloto a concepção urbana original de Brasília, conforme o seu Relatório, ou Memorial Descritivo, e respectivos desenhos que compõem o projeto de autoria do arquiteto e urbanista Lucio Costa. Suas complementações, preservação e eventual expansão devem obedecer às recomendações expressas no documento Brasília Revisitada, também de mesma autoria, elaborado 30 anos após o resultado do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil e início das obras de construção de Brasília.

Adota-se também a terminologia cidade satélite para os núcleos urbanos que surgem desde a construção do Plano Piloto, mesmo sabendo que este termo não é mais utilizado pelos gestores urbanos locais, que consideram a expressão “cidade satélite” pejorativa e depreciativa⁷. As cidades, que podem ser interpretadas também como bairros de Brasília, são chamadas agora de Regiões Administrativas (RA). No início de 2012, o território de Brasília já contabiliza 31 RAs⁸. Segundo a Secretaria de Viação e Obras do Governo do Distrito Federal (SVO/GDF)⁹, órgão responsável por alguns anos pelo desenvolvimento e supervisão dos planos urbanísticos, as cidades satélites, sedes das Regiões Administrativas¹⁰, são essencialmente núcleos periféricos formados desde a construção da nova Capital do país devido a necessidade de fixar a população.

⁷ O termo “satélite”, que se refere às cidades situadas no território de Brasília, foi proibido através do decreto nº 19.040 de 18 de fevereiro de 1998.

⁸ O setor habitacional da Fercal torna-se a 31ª RA em 29 de Janeiro de 2012, de acordo com a Lei nº 4.745.

⁹ DF/SVO, 1987. Capítulo 2 – Urbanismo no âmbito governamental.

¹⁰ Apenas para evitar dúvidas que poderão surgir no decorrer do desenvolvimento do trabalho, nos tempos remotos à primeira divisão do território em Regiões Administrativas, quando surgiram oito RAs, o Plano Piloto é definido como a RA I-Brasília. Como este estudo entende Brasília como um território de abrangência metropolitana, ao se referir às cidades deste território adota-se o Plano Piloto como sendo o núcleo urbano principal circundado por cidades satélites, ou seja, as demais Regiões Administrativas.

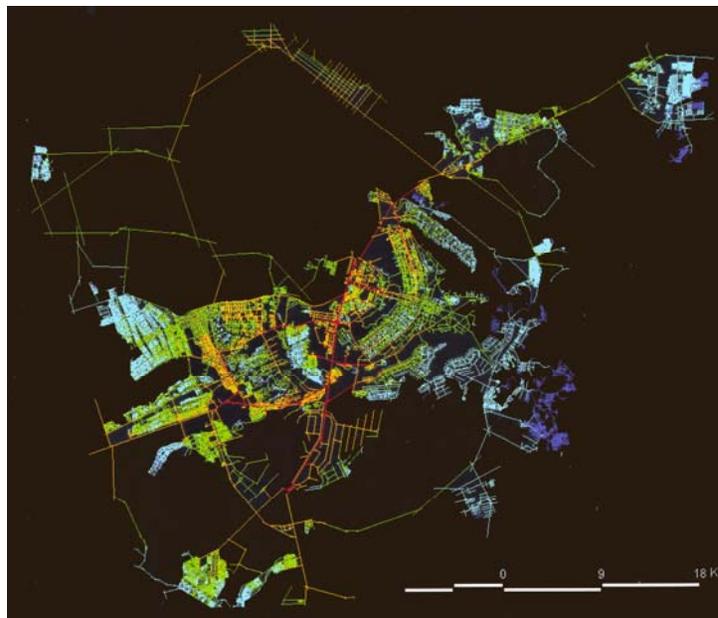


Figura 1 – Mapa axial abstraído das zonas urbanas de Brasília

Fonte: HOLANDA, 2010, p. 36

Recém completados 50 anos, a Capital planejada do Brasil, Brasília, conta com seis planos diretores de ordenamento territorial – PEOT/78, POT/85, POUZO/90, PDOT/92, PDOT/97 e PDOT/2009¹¹ – e com um documento da década de 1980 relevante para a complementação, preservação e expansão do Plano Piloto de Brasília, o *Brasília Revisitada-87*, de Lucio Costa, arquiteto urbanista que venceu o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil.

¹¹ A saber: PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, realizado em 1977 e homologado em 1978; POT – Plano de Ordenamento Territorial, realizado em 1985; POUZO – Plano de Ocupação e Uso do Solo, elaborado em 1986 e homologado em 1990; PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, dos anos de 1992, 1997 e 2009. Adota-se o ano em que cada um dos planos é transformado em Lei ou Decreto.

Considerado como a expressão maior do planejamento urbano, o Plano Diretor, em um primeiro momento, é influenciado pelos dogmas da urbanística moderna (funcionalismo e setorização rígida) e depois, pelo planejamento estratégico, que encara a cidade como um tecido urbano fragmentado, com projetos pontuais, cuja imagem se fortalece, entre outros fatores, pela valorização do seu Patrimônio.

Assim sendo, a partir de uma avaliação analítica dos seis planos diretores de Brasília e do documento *Brasília Revisitada-87* de autoria de Lucio Costa, busca-se compreender como os dois tipos de planejamento – o moderno e o estratégico – atuam e se apropriam da cidade que, no caso, é uma cidade-Patrimônio. Portanto, *será que os Planos Diretores fornecem elementos/atributos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos adotados em Brasília?* Afinal de contas, Brasília se organiza (e se desorganiza) a partir das ações propostas nos seus planos diretores.

Para responder a este questionamento central, a presente dissertação se desenvolve da seguinte maneira, a saber:

- Parte I – Moderno e Pós-Moderno;
- Parte II – Brasília-50 anos; e
- Parte III – Planejamentos Urbanos e Planos Diretores.

A Parte I, estruturada em dois capítulos, concentra-se no levantamento bibliográfico para a devida conceituação e aprofundamento do referencial teórico dos dois tipos de planejamentos aqui estudados – o Urbanismo Moderno e o Planejamento Estratégico – e dos Planos Diretores – marcado por dois períodos, sendo o primeiro momento associado ao Urbanismo Moderno, chamado de *velho* plano diretor, e o segundo pós-Constituição Federal de 1988, agora o *novo* plano.

Já a Parte II trata especificamente da cidade de Brasília. Dividida em três capítulos, mostra três momentos distintos da cidade, sejam estes: o moderno, período que vai desde a sua concepção até o final da década de 1970; o decênio de 1980, ocasião que Brasília é inscrita e reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade, em 1987, e tombada nacionalmente, em 1990; e o pós-moderno, aqui considerado a partir da década de 1990 até o ano de 2010, marcando o cinquentenário da cidade. Cabe ressaltar que a presente dissertação trabalha com a hipótese de que o Planejamento Estratégico entra no cenário da gestão urbana brasiliense a partir desta década, uma vez que o PDOT/92 dá abertura para a iniciativa privada, reforçada no PDOT/97, além de se observar a participação privada na ocupação do solo da Capital, criando novos parcelamentos privados. Além disto, o governo de Cristovam

Buarque (1995-1999) recebe a visita de Jordi Borja¹² e lança o primeiro plano estratégico para cidade, intitulado de *Um Plano para Reinaugurar Brasília*, aproveitando a comemoração dos seus 35 anos.

A Parte III traz a análise dos seis planos diretores voltados ao ordenamento territorial e do documento *Brasília Revisitada* em uma tentativa de identificar elementos/atributos de atuação, de continuidade e de ruptura entre o Urbanismo Moderno e o Planejamento Estratégico, análise esta compilada em uma tabela-síntese que ilustra o panorama do planejamento urbano dos primeiros 50 anos de Brasília. Por fim, a Conclusão retoma o trabalho, ou seja, faz uma síntese do desenvolvimento, colocando, também, cenários de prospecção no que tange ao planejamento urbano de Brasília para os próximos 50 anos.

¹² Jordi Borja é um geógrafo-urbanista, nascido em Barcelona que, dentre outros temas, se interessa pela concepção da cidadania e o espaço público. Atualmente é co-diretor do Programa de Pós-graduação “Gestão da Cidade” na Universidade de Catalunia. É responsável, junto com outros planejadores, pelas intervenções que Barcelona sofre para receber Os Jogos Olímpicos de 1992, se transformando na cidade modelo do planejamento estratégico. <http://jordiborja.blogspot.com/> Data de acesso: 01/02/2012.

PARTE I

MODERNO | PÓS-MODERNO

Cabe perguntar se não se está substituindo a ideologia do *Plano* por uma outra, a ideologia da diversidade, das identidades locais, em que os conflitos são escamoteados por uma espécie de estetização do heterogêneo, recoberto pela transformação da superfície desencantada (...) das cidades em cenários fascinantes de uma sociabilidade viva que há muito tempo deixou de existir, em virtude justamente desse traço desertificante da modernização.

Otília Arantes, 1998.

I.1. O PLANEJAMENTO URBANO MODERNO E O PÓS-MODERNO

Antes de tratarmos, de fato, do planejamento urbano moderno e pós-moderno, faz-se necessário diferenciar “cidade” de “urbano”, “planejamento” de “urbanismo”, “plano” de “projeto”. De um lado, cidade é o espaço físico, geográfico, concreto, é a materialização do urbano; este, por sua vez, é o abstrato, é o processo de migração entre o campo e a cidade, revelando o declínio da ruralização e o incremento da urbanização.

Segundo Jordi Borja¹³, o século XX é o século das cidades e o século XXI será do urbano. Verifica-se no final da primeira década deste século que a população mundial urbana ultrapassa e muito a rural. Borja diz também que as cidades constroem não só a organização democrática, mas também a economia competitiva atual. Completa afirmando que “a cidade é hoje plurimunicipal ou metropolitana, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional descontínuo e assimétrico”¹⁴. Monte-Mór comenta que a urbanização passa a ser vista como uma necessidade da transformação das sociedades em busca de um futuro moderno, com a libertação da vida rural e integração à vida cidadina¹⁵. A partir da crescente urbanização, as cidades necessitam cada vez mais de planejamentos urbanos eficazes.

Se as cidades crescem no século XX, é necessário lançar mão do planejamento urbano para organizá-las. No Brasil, de um modo equivocado e reducionista, Souza comenta que muitas vezes planejamento urbano é tomado como sinônimo de urbanismo, sendo que este é de fato apenas um subconjunto/modalidade ligada à profissão e à formação de arquiteto¹⁶. Flávio Villaça¹⁷ também faz comentários a respeito destas alterações idiomáticas, onde “urbanismo” é trocado por “planejamento urbano”. Como comenta Otília Arantes apud Flávio Villaça¹⁸, a expressão “planejamento urbano” é substituída por “desenho/projeto urbano” a partir da década de 1980. Já Ermínia Maricato¹⁹ entende o urbanismo brasileiro como planejamento e regulamentação urbanística.

¹³ BORJA, 1996, p. 79-99

¹⁴ BORJA, 1996, p. 79-99

¹⁵ MONTE-MÓR, 2006.

¹⁶ SOUZA, 2006, p. 260

¹⁷ VILLAÇA, 1993a

¹⁸ VILLAÇA, 1993a

¹⁹ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p 122

Assim, de um lado, compartilhando do ponto de vista de Maricato, para o desenvolvimento da presente dissertação adota-se o termo *Urbanismo Moderno* como o tipo de planejamento urbano [moderno] predominante no Brasil até o final da década de 1970, que tem no arquiteto seu principal agente e atua basicamente com o desenho urbano, muitas vezes desconsiderando a cidade como agente do processo social em constante desenvolvimento. Lembra-se que, com Françoise Choay²⁰, “o urbanismo deixa de inserir-se numa visão global da sociedade”.

De outro lado, planejamento urbano, como o planejamento urbano (pós-moderno) que se instaura no Brasil entre o final da década de 1970 e início de 1980, trata-se de uma atividade multidisciplinar que trabalha o ordenamento físico da cidade em conjunto com a análise dos processos sociais que a ajudam a construir. O planejamento urbano lida com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço. De acordo com Marcelo Souza²¹, o planejamento urbano deve ser encarado como uma pesquisa social aplicada, situada dentro de um campo interdisciplinar. Isto porque se trata de uma atividade inter e multidisciplinar, onde sociólogos, geólogos, geógrafos, biólogos dentre outros especialistas atuam na área de planejamento em conjunto com os arquitetos e urbanistas.

Apesar do “planejamento urbano” e do “urbanismo” serem compreendidos como estudo do fenômeno urbano no que tange à dimensão urbana, diferenciam-se quanto às formas de atuação no território.

Dentro do universo do planejamento, seja ele o planejamento urbano ou o urbanismo moderno, existem também os “planos” e os “projetos”. Plano é um conjunto de propostas resultantes de um processo, seja este de planejamento econômico, urbano, regional, nacional etc., visando sempre a um determinado objetivo. Deste modo, um plano é apenas um elemento dentro do planejamento, assim como um projeto, entendido como o objeto materializado de um plano. De acordo com o Guia PMBOK, projeto é “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”²².

²⁰ CHOAY, 2007, p. 18

²¹ SOUZA, 2006, p. 260

²² O Guia PMBOK (Project Management Body of Knowledge) identifica um subconjunto de conjunto de conhecimento em gerenciamento de projetos. Fornece também um vocábulo comum para se discutir, escrever e aplicar o gerenciamento de projetos entre profissionais de gerência de projetos. O PMBOK é um conjunto de práticas em gestão de projetos. <http://www.pmbok.com.br/padrde-gerenciamento-mainmenu-59/pmbok-mainmenu-58.html> Data de acesso: 10/10/2011.

De acordo com Riccardo Mariani *apud* Carlos Madson Reis²³, “o plano urbano é concebido como uma complexidade de intervenções, de inteligências, de cultura, de saberes, e que possui uma projeção duradoura no tempo. O projeto urbano, ao contrário, é uma forma que é proposta e aplicada sobre qualquer realidade sem nenhuma consideração pela história”.

Madson comenta que a partir da apresentação do projeto de intervenção de Le Corbusier sobre a área urbana de Paris, em 1923, durante o Congresso de Estrasburgo (Alemanha), dá-se a compreensão da diferença entre plano urbano e a idéia de projeto urbano. Isto porque este projeto para a área às margens do rio Sena se baseava na *tabula rasa*, que consistia no completo arrasamento de toda a parte velha para dar lugar a edifícios que abrigariam três milhões de habitantes. Esta proposta, que não leva em consideração a história de Paris, é apresentada sem nenhuma justificativa de ordem social, técnica ou econômica, e também não mostra como o tráfego é resolvido. Mesmo sem justificativas plausíveis para tal intervenção radical, este projeto urbano representa a ruptura fundamental no pensamento urbanístico, que influencia daqui por diante a história das cidades.

Apesar da conceituação de Mariani, entende-se neste trabalho que plano é algo maior, apresentando diretrizes que norteiam os projetos urbanos. Cabe aqui citar o plano diretor de ordenamento territorial, um dos instrumentos viabilizadores do planejamento urbano capaz de orientar os planejadores, sejam estes públicos ou privados, nos projetos urbanos.

Pode-se afirmar que, como o processo urbano é intensificado na primeira metade do século XX, o planejamento urbano é algo recente na história do Brasil. O presente trabalho aborda o planejamento das cidades brasileiras em dois momentos distintos: um planejamento urbano associado ao período Moderno, sendo o Urbanismo Moderno o seu principal representante, e o Pós-Moderno, associado ao Planejamento Estratégico, temas a serem abordados a seguir, nos tópicos I.1.1 e I.1.2.

²³ REIS, 2001, p. 48

I.1.1. O Urbanismo Moderno

Cronologicamente, a palavra “urbanismo” é recente²⁴. Este neologismo aparece a partir da criação de uma disciplina que surge diante da expansão da sociedade industrial, no final do século XIX. O urbanismo, segundo Françoise Choay, é a junção da teoria e da prática, aonde o arquiteto é o seu grande especialista, se diferenciando do pré-urbanismo²⁵, sendo este objeto de estudo de historiadores, economistas e políticos. Monte-Mór²⁶ define urbanismo (oposto de ruralismo) como um modo de vida.

Le Corbusier *apud* Choay²⁷ diz que “o urbanismo não é outra coisa senão um arquiteto”.

(...) trata-se de uma ciência [*o Urbanismo*] digna neste período de desassossego; uma preocupação assim, que suscita uma ciência assim, revela uma evolução do sistema social. Ela anuncia, de um lado, a ávida e imbecil corrida individualista para cobiças egoístas; essas corridas fizeram as grandes cidades.²⁸

Com a disciplina “urbanismo” em voga desde o final do século XIX, diversas correntes/linhas de pensamento surgem, recebendo destaque as linhas culturalista e racionalista/progressista, conhecida também como funcionalista/modernista²⁹. Todas as correntes do urbanismo, de um modo, possuem diferentes enfoques, mas todas partem do princípio de que a indústria gerou uma desordem social e urbana, necessitando assim de uma nova ordem espacial.

²⁴ Choay faz referência ao livro de G. Bardet, *L'urbanisme*, Paris, 1959, onde ele diz que a expressão urbanismo parece ter surgido pela primeira vez em 1910, no *Bulletin de la Société géographique de Neufchatel*. Ver CHOAY, 2007, p. 2

²⁵ Françoise Choay delimita dois períodos importantes: o pré-urbanismo e o urbanismo propriamente dito, levado à frente pelos arquitetos do início do século XX. Ver CHOAY, 2007, p. 18

²⁶ MONTE-MÓR In DINIZ, 2006.

²⁷ CHOAY, 2007, p. 18

²⁸ LE CORBUSIER, 2000, p. 55

²⁹ Françoise Choay identifica outras correntes de pensamentos, como a “anti-urbanismo” americano ou “naturalista” além de outras que enfatizam visões tecnicistas, humanistas e organicistas da cidade. CHOAY, 2007, p. 7-17

A corrente racionalista³⁰, segundo Choay, parte do pressuposto que existe um indivíduo-tipo, independente de todas as contingências e diferenças de lugar e cultura. Assim para o indivíduo-tipo, atemporal e a-histórico há uma ordem-tipo, uma necessidade-tipo³¹. Portanto, para seus adeptos, o urbanismo da linha progressista/racionalista/funcionalista, ou seja, o urbanismo moderno pode ser aplicado em qualquer lugar, pois possui caráter universal³². Enquanto os partidários da corrente culturalista defendem um crescimento espontâneo, natural, orgânico da cidade, os racionalistas/progressistas buscam um crescimento controlado, uma lógica racional-formal-arquitetônica para o traçado urbano. Lançando mão de críticas acerca do adensamento dos centros das cidades industriais, a corrente racionalista/progressista propõe cidades abertas, sob um rígido zoneamento e setorização extrema³³.

Até 1910, os arquitetos procuram muitos caminhos para chegar a um novo entendimento com relação ao espaço – a base e o impulso mais forte para a criação arquitetônica original, de acordo com estes profissionais³⁴. O urbanismo moderno permite que seus técnicos, em destaque os arquitetos urbanistas, coloquem suas idéias em prática.

Entretanto, os primeiros urbanistas enfrentam algumas limitações na sua prática, tendo o problema econômico do início do século XX como o principal obstáculo. Com isto, o urbanismo, nas primeiras duas décadas do século XX, fica praticamente na dimensão do imaginário, ou seja, os planos e os projetos urbanos se restringem ao papel uma vez que os países enfrentam neste período recessão econômica.

Contudo, as ações urbanas modernas se tornam viáveis após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918)³⁵. Nos primeiros anos pós-primeira guerra, a pesquisa arquitetônica e urbanística ultrapassa o ponto de compatibilidade com os interesses constituídos anteriormente, elaborando uma alternativa

³⁰ De acordo com CHOAY, o conceito racionalista foi utilizado por historiadores da arquitetura, em especial por Bruno Zevi, para designar o movimento firmado após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) em favor de formas puras, racionais, geométricas. Formas estas contra a *Art Nouveau* e sob a influência do Cubismo. Para saber mais, ver CHOAY, 2007, p. 19

³¹ CHOAY, 2007, p. 8

³² Compartilham do ideário desta corrente nomes como Le Corbusier, Walter Gropius, Tony Garnier, Mies Van der Rohe dentre outros partidários. Esses pensadores têm em comum uma mesma concepção sobre o homem e a razão, fundamentando suas propostas para as cidades. Cabe ressaltar que, por volta de 1900, Tony Garnier, em *Cité Industrielle*, propõe, pela primeira vez, um solo de cidade de domínio público onde seus dispositivos comunitários beneficiam a todos os seus habitantes. Para saber mais, ver LE CORBUSIER, 2008.

³³ CHOAY fala que o conceito clássico de cidade cai por terra, estimulando o de cidade-campo. CHOAY, 2007, p. 12

³⁴ GIEDION, 2004, p. 52

³⁵ Algumas partes do texto são provenientes da monografia do curso de especialização da presente mestranda (SABBAG, 2008).

para a antiga cidade³⁶: *a cidade moderna*³⁷. Portanto, o planejamento urbano dito moderno pôde ser plenamente aplicado somente a partir dos anos 20 do século XX.

A partir da inserção das quatro funções urbanas fundamentais – *o habitar, o trabalhar, o recrear/lazer e o circular* – explicitadas na Carta de Atenas, de 1933³⁸, o conjunto urbano é marcado agora por uma simplificação funcional. Enfatiza-se que esta Carta, publicada apenas em 1943, 10 anos após o IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna)³⁹, é o documento que rege, nos próximos 30 anos, toda a prática moderna, arquitetônica e urbanística, definindo não só as quatro funções urbanas, mas também o estudo dos elementos funcionais cabíveis a cada uma delas⁴⁰.

Sendo o documento-ícone da prática moderna, a Carta de Atenas de 1933⁴¹ traz em nota o conceito de urbanismo: “é a administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais e coletivas”. Sua essência é de ordem funcional, devendo velar, para a sua realização, as três funções fundamentais – habitar, trabalhar e recrear. O problema da circulação e o da densidade deve ser reconsiderado⁴².

Para o grupo de arquitetos que se reúne no IV CIAM, o urbanismo moderno abarca tanto as aglomerações urbanas quanto os agrupamentos rurais. Seus principais objetivos são: ocupar o solo de modo mais racional, organizar a circulação urbana e proporcionar meios para a realização de instrumentos legais para atuar na cidade e no campo. Assim, para o urbanismo conceituado pela Carta de Atenas de 1933, o parcelamento do solo, até então fruto de partilhas, de vendas e de especulação, deve ser substituído por uma economia territorial de reagupamento, este base de todo urbanismo capaz de

³⁶ Tomada como *antiga* todos os tipos morfológicos adotados anteriormente ao urbanismo moderno.

³⁷ GIEDION, 2004, p. 53

³⁸ Em 1933, os CIAM encerram seu IV Congresso em Atenas, onde analisa 33 cidades e elabora *La Charte d’Athènes* (A Carta de Atenas ou A Carta do Urbanismo). Este IV Congresso chega ao seguinte postulado: o sol, a vegetação e o espaço são as três matérias-primas do urbanismo moderno. Ver LE CORBUSIER, 2008, p. 42 e IPHAN, 2004, p. 68

³⁹ Os primeiros debates dos CIAM giram em torno de que a cidade deve funcionar para todos os seus cidadãos e que deve repartir entre estes os benefícios dos possíveis melhoramentos. Portanto, é um jogo entre a racionalidade da técnica e a racionalidade das relações humanas.

⁴⁰ BENEVOLO, 2005, p. 630

⁴¹ IPHAN, 2004, p. 67

⁴² Parece caber para os dias atuais esta observação, pois as cidades contemporâneas apresentam cada vez mais um trânsito caótico, com congestionamentos quilométricos diariamente e superadensadas, acarretando em uma qualidade de vida ruim para os seus habitantes.

responder às necessidades das cidades do início do século XX. Pensava-se que este reagrupamento asseguraria aos proprietários e à comunidade a justa distribuição do solo.

Vale ressaltar que a Carta de Atenas de 1933 já introduz em seu conteúdo a prática preservacionista, inserindo a questão do Patrimônio histórico das cidades, onde os valores arquitetônicos devem ser salvaguardados (edifícios isolados, de caráter excepcional, que representam a expressão de uma cultura anterior e que correspondam a um interesse geral), ou seja, o patrimônio de pedra e cal.

A vida de uma cidade é um acontecimento contínuo, que se manifesta ao longo dos séculos por obras materiais, traçados ou construções que lhe conferem sua personalidade própria (...). São testemunhos preciosos do passado que serão respeitados, a princípio por seu valor histórico ou sentimental, depois porque alguns trazem uma virtude plástica na qual se incorporou o mais alto grau de intensidade do gênio humano. Eles fazem parte do patrimônio humano (...).⁴³

A nova estrutura desenvolvida pelo urbanismo moderno pretende superar o antigo dualismo entre a cidade e o campo e a apropriação privada do território urbano como uma fonte de renda. Agora, a cidade moderna traz o campo para a cidade, com uma paisagem mais bucólica permeando toda a zona urbana. Desde o início, os arquitetos modernos criticam a combinação entre interesse público e propriedade particular – base da cidade burguesa – indicando a alternativa: a reconquista do controle público sobre todo o espaço da cidade⁴⁴. O interesse privado, no urbanismo moderno, passa a ser subordinado ao público. O solo agora é liberado e tratado como público, incorporando o conceito de *pilotis* nos edifícios. Portanto, a apropriação do solo muda no planejamento urbano moderno.

Na concepção das novas cidades, os espaços livres, geralmente verdes, compõem a cidade juntamente com os edifícios. Com a incorporação dos princípios das cidades-jardim ou cidades-parque, há uma inversão na figura-fundo, onde o plano principal agora é o vazio – podendo ser verde ou não – e não mais os edifícios, estes dispostos livremente pelos espaços.

⁴³ IPHAN, 2004, p. 52

⁴⁴ BENEVOLO, 2005, p. 631

Sob o ponto de vista moderno, em arquitetura e urbanismo, o essencial não é mais o edifício, mas sim a relação entre os artefatos urbanos e a paisagem, o vazio, o espaço circundante no qual ele se insere. O traçado moderno tenta permitir ao homem moderno⁴⁵ respirar, viver com qualidade de vida na cidade. Para tanto, o urbanismo moderno propõe o vazio como um instrumento para inserir a natureza no tecido urbano. O espaço aberto, vazio, natural ou artificial, aparece como o cenário perfeito para a vida dos cidadãos. Os vazios urbanos agora fazem parte da paisagem da cidade, da nova concepção urbana. O que existe é uma idéia universal sobre a percepção do espaço. O objetivo da visão moderna é a organização das formas no sítio.

De um modo geral, o planejamento urbano moderno, mais voltado a representar uma visão arquitetural da cidade grande, não faz uma análise aprofundada de seu complexo organismo. Os modernos defendem o progresso industrial e a eficiência capitalista. Isto se reflete nas intervenções propostas para as cidades que adotam este pensamento urbanístico. A cidade agora é encarada como um instrumento de trabalho, refletido nos seus espaços, visando maior eficiência e riqueza formal. Le Corbusier diz que a geometria é o ponto de encontro entre o belo e o verdadeiro.

Em um contexto geral, a primeira metade do século XX é caracterizada por um acúmulo de acervo considerável de planos urbanísticos baseados no paradigma do urbanismo moderno. Algumas cidades são projetadas e construídas – como Brasília e Palmas (Brasil), Le Havre (França), Cidade Branca de Tel-Aviv (Israel) – mas a grande parte dos projetos urbanos se confronta com a cidade existente, com uma intervenção mais ou menos agressiva, com um diálogo mais ou menos amigável, como proposta de uma cidade moderna sobre a cidade tradicional/antiga (uma mudança ao lado da cidade existente), como propostas para São Paulo e Rio de Janeiro⁴⁶.

⁴⁵ Faz-se necessário lembrar que *homem moderno* nesta sentença refere-se ao homem que vivia naquele momento, ou seja, nas primeiras décadas do século XX.

⁴⁶ Le Corbusier fez projetos de intervenções para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo que, praticamente, destruíam os espaços urbanos existentes para poder implantar suas propostas. De fato, compatibilizar os conceitos racionalistas com os espaços das cidades reais era quase impossível. Le Corbusier, 2004, p. 227-238



Figura 2 – Intervenções propostas por Le Corbusier para a cidade do Rio de Janeiro

Fonte: Le Corbusier, 2004, p. 237

Observa-se que em alguns planos urbanos⁴⁷ elaborados no decorrer do século XX, mais especificamente após 1930, trabalha-se o conceito de zoneamento urbano e obras viárias como principais instrumentos de planejamento urbano. Esses planos, de acordo com alguns autores, não dizem respeito ao planejamento urbano, e sim ao urbanismo, pois este é apenas uma peça do planejamento urbano, cuja principal característica é trabalhar com a forma da cidade.

Os planos urbanos da primeira metade do século XX, geralmente, estão fundamentados nos conceitos e princípios modernos, onde a tecnologia e a racionalidade estão em primeiro lugar. Estão calcados nas intervenções mais drásticas, como a *Renovação Urbana* ou *Tabula Rasa*, que desconsideram a

⁴⁷ Como o Plano Doxiadis, 1961, para a cidade do Rio de Janeiro. Ver DF/SEDUH, 2004.

história da cidade em nome da nova “modernidade”. O projeto urbano moderno, fruto de um plano urbanístico de caráter racionalista, segue a linha das construções soltas no espaço, lugar este limpo e cientificamente e racionalmente produzido.

Antagônica à preservação a *tabula rasa* – termo latino utilizado para definir o desejo de destruição ou abandono e de aberturas de espaços para novas inserções urbanas – é, segundo Clarisse Moreira⁴⁸, aplicada pelos modernos como uma recusa das experiências consideradas não modernas, sobretudo da cidade como existia à época, a que Le Corbusier e outros partidários julgavam pertencer ao passado.

O urbanismo moderno despreza, “arrasa” com a cultura encontrada em uma determinada cidade para, assim, implantar seu modelo autoritário, rígido, racional. Segundo Choay⁴⁹, até a década de 1960, há um ideário de modernização e de destruição construtiva onde o patrimônio no contexto do urbanismo moderno, por mais apreço que tivesse por parte da população, é extinto em nome desta nova concepção de fazer a cidade. Segundo a Carta de Atenas de 1933⁵⁰:

A morte, que não poupa nenhum ser vivo, atinge também as obras dos homens. É necessário saber reconhecer e discriminar nos testemunhos do passado aqueles que ainda estão bem vivos. (...). Nos casos em que se esteja diante de construções repetidas em numerosos exemplares, algumas serão conservadas a título de documentário, as outras demolidas; em outros casos poderá ser isolada a uma única parte que constitua uma lembrança ou um valor real; o resto será modificado de maneira útil.

A Renovação Urbana ou a *tabula rasa*, principais intervenções aplicadas pelos modernos, chegam a seu auge nos anos de 1950 e 1960, mostrando o espírito de arrasamento, de modernização para as cidades. David Harvey comenta que a renovação urbana, intervenção principal do planejamento moderno, nos centros criam uma cidade funcional, trazendo com isto distúrbios que ameaçam a vitalidade do lugar⁵¹.

⁴⁸ MOREIRA, 2004, p. 17

⁴⁹ CHOAY, 2006, p. 12-13

⁵⁰ IPHAN, 2004, p. 52-53

⁵¹ HARVEY, 2010, p. 89-92

Cabe enfatizar que o lançamento da Carta de Atenas (1933) dá-se alguns anos antes da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Assim, a *tabula rasa*, pré-condição para a implementação das idéias racionalistas/progressistas, é muitas vezes possibilitada pela própria guerra, com a destruição de grandes áreas nas cidades, liberando espaços para aplicar a urbanística moderna como, por exemplo, as intervenções em Le Havre, França.

Os diversos projetos e realizações modernas das novas cidades compreendem: as utopias dos primeiros anos do século XX (as cidades-jardim, a cidade industrial de Garnier) os modelos russos (praticamente teóricos), as novas cidades inglesas dos primeiros anos pós-guerra, as novas cidades francesas e as novas capitais planejadas (Brasília e Chandigarh)⁵². E, alguns anos após a Segunda Guerra (1939-1945), os estudos dos modelos de agrupamentos levam a definir o conceito da *Unidade de Habitação*⁵³, aplicado também em Brasília.

Dentre todas as correntes do urbanismo da primeira metade do século XX, a que melhor responde às demandas política e econômica do Brasil neste período é a linha progressista/racionalista/funcionalista, ou seja, o urbanismo moderno. Isto se deve ao fato deste tipo de urbanismo encarar seus projetos como acabados, como obras a serem erguidas em sua totalidade. Monte-Mór⁵⁴ diz que, no momento em que a racionalidade do planejamento atinge o Governo brasileiro, os conceitos de ordem e progresso do positivismo, implícitos no racionalismo europeu, casam perfeitamente com as diretrizes políticas traçadas no país. O Brasil vive, neste contexto, um clima de futuro, de modernidade, de identificação por parte da população com o Estado Nacional, que pretende conduzir o país à condição de potência industrial moderna⁵⁵.

Monte-Mór diz que o urbanismo da corrente racionalista/progressista/funcionalista está mais voltado a representar uma visão arquitetural, muitas vezes alegórica, da cidade grande contemporânea (aqui este termo se refere às cidades daquele momento que adotaram este tipo de corrente) do que fazer uma análise profunda sobre o complexo organismo. Para tal visão arquitetural, a corrente racionalista adota em seu desenho espaços amplamente abertos, tomando os vazios urbanos como parte do projeto moderno. Esta opção de abrir espaços entre as áreas edificadas são medidas, dentre outras, de caráter higienista, adotadas pelos urbanistas da linha racionalista. Isto é uma idéia progressista.

⁵² Para saber mais sobre os assuntos, ver BENEVOLO, 2006.

⁵³ A idéia de *unidade de habitação*, que deriva da cidade-jardim, foi desenvolvida por Clarence Stein na segunda década do século XX e apropriada por Le Corbusier entre os anos 1947-53 para fazer a sua *unidade de habitação* em Marselha, França. Para saber mais, ver CARPINTERO, 1998, p. 130-137 e GIEDION, 2004, p. 571-576

⁵⁴ MONTE-MÓR In COSTA & MENDONÇA, 2008, p. 39

⁵⁵ MONTE-MÓR In COSTA & MENDONÇA, 2008, p. 40

Sob uma visão genérica e reducionista, assiste-se no Brasil à implantação do modelo de planejamento urbano moderno, mais adequado aos países industrializados, conforme comenta Rômulo Oliveira⁵⁶. A experiência brasileira quanto ao início do planejamento urbano dito funcionalista/racionalista, ou melhor, do urbanismo moderno se dá através do Plano Agache, elaborado no Rio de Janeiro entre 1928 e 1930, além da incorporação das idéias de Le Corbusier em vários projetos urbanísticos e arquitetônicos em diversas cidades brasileiras⁵⁷. De acordo com Fernando Moreira⁵⁸, o Plano Agache é um marco do urbanismo brasileiro e um dos exemplos máximos do urbanismo defendido pela *Société Française des Urbanistes (SFU)*.

Neste contexto político-histórico-econômico brasileiro, onde os recursos para a implantação dos projetos modernos são conseguidos com facilidade proporcional à dimensão político-econômica dos mesmos, o modelo do urbanismo moderno consegue espaço no planejamento urbano brasileiro, tendo seu coroamento na década de 1950 a construção da Capital Federal: Brasília. A construção de cidades planejadas torna real a adoção do urbanismo moderno⁵⁹. A edificação de cidades-capitais planejadas torna-se referência do urbanismo brasileiro e mundial, como Brasília, segundo Lúcia Maria Moraes⁶⁰.

A visão arquitetural do urbanismo moderno é verificada em Brasília. A monumentalidade dos edifícios, seus vazios tratados como elementos urbanos e o seu traçado funcionalista impulsionam a sua concretização, sendo construída em tempo recorde (1957-1960). A cidade surge, assim, como o grande empreendimento governamental.

⁵⁶ OLIVEIRA, 2008.

⁵⁷ Para o Rio de Janeiro, cabe ressaltar a proposta de reestruturação urbana elaborada por Le Corbusier e o Plano de Avenidas de Preste Maia, 1930, para São Paulo. RIBEIRO & CARDOSO In DE GRAZIA, 1990, p. 72

⁵⁸ MOREIRA, 2005.

⁵⁹ Belo Horizonte e Goiânia são frutos de desenhos urbanos para novas capitais dos seus respectivos Estados; entretanto, são influenciados ainda pelo padrão de traçado urbano do tipo “tabuleiro de xadrez”, característico do período barroco de influência ibérica (Espanha e Portugal).

⁶⁰ MORAES, 2003, p. 152



Figura 3 – Imagem da Esplanada dos Ministérios: a monumentalidade dos edifícios e seus vazios urbanos

Fonte: Arquivo Pessoal, 2011.

Os princípios da urbanística moderna, traduzida/identificada no traçado do plano piloto de Lucio Costa para a cidade de Brasília, trazem as quatro funções urbanas da Carta de Atenas (1933). Estas quatro funções – *o habitar, o trabalhar, o recrear/lazer e o circular* – são tratadas isoladamente no desenho urbano da nova Capital do Brasil, de modo a evitar, na visão do urbanista moderno, os conflitos funcionais que podem prejudicar a eficiência da cidade. Os conceitos de zoneamento rígido e de setorização extrema são os principais instrumentos do planejamento urbano moderno, ou melhor, do urbanismo moderno, onde cada espaço especializado corresponde a uma função⁶¹.

⁶¹ MONTE-MÓR In COSTA & MENDONÇA, 2008, p. 31-65

Os conceitos da Carta de Atenas de 1933 encontram no Brasil um ambiente propício para sua proliferação, de acordo com Ribeiro & Cardoso⁶²; contudo, a tradição histórica e cultural do país também é levada em consideração. Como lembrado pelos autores, os primeiros urbanistas modernos brasileiros, como Lucio Costa, tentam conciliar as necessidades de modernização com as raízes culturais do país.

Contudo, a euforia moderna no cenário mundial diminui na década de 1960, fato verificado nos encontros dos CIAM e na Carta de Veneza, de 1964. Começam as críticas sobre o urbanismo moderno e o início de um pensamento, de uma reação pós-moderna. Neste momento, no Brasil, inicia-se a Ditadura Militar e, com isto, verifica-se a institucionalização do planejamento urbano com a criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (1964-1974) e, posteriormente, com o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (1976/1979)⁶³. Segundo Monte-Mór⁶⁴, a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, a partir de 1964, se dá com base em questões apontadas sob a problemática traçada nas cidades geradas pelo urbanismo, tendo como centro das políticas a habitação. Daí a centralização da questão da habitação ao planejamento urbano, subordinado, em tese, ao Banco Nacional da Habitação (BNH) ao sistema de planejamento montado pelo SERFHAU.

O planejamento urbano adquire, assim, uma estrutura razoavelmente organizada em âmbito nacional. Agora, há um entendimento de que o planejamento urbano está vinculado ao desenvolvimento urbano, sendo os dois termos confundidos por diversas vezes. De acordo com Francisconi & Souza *apud* DF/SEDUH⁶⁵, o conceito de desenvolvimento urbano indica “uma diferença entre uma política urbanística tradicional, onde apenas determinados aspectos de natureza física são manipulados – e uma verdadeira política urbana – onde aspectos sócio-econômicos e físicos são manipulados de forma correlacionada”.

Cabe ressaltar que o SERFHAU tem papel notável também na formação de equipe técnica na área de planejamento urbano, pois antes da sua existência há apenas a atuação de profissionais formados na área de urbanismo, disciplina oferecida dentro do curso de Arquitetura. Semeia, assim, juntamente com o CNDU, a idéia de que o planejamento urbano é uma área multidisciplinar, envolvendo não apenas os urbanistas, e sim engenheiros, economistas,

⁶² RIBEIRO & CARDOSO In De GRAZIA, 1990.

⁶³ O CNDU sucede o CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

⁶⁴ MONTE-MÓR, 2008.

⁶⁵ DF/SEDUH, 2004.

geógrafos, sociólogos, antropólogos, dentre outros profissionais nas mais diversas áreas. Mesmo assim, o principal viés é nitidamente territorialista, talvez pela primazia no setor urbano pelos arquitetos.

Ao final da década de 1960, ainda em âmbito nacional, aparecem os “problemas urbanos”, provavelmente impulsionados com a migração campo-cidade, onde o cenário urbano passa a ser dominante em relação ao rural. Ressalta-se que nesta década, a população urbana do Brasil atinge a marca dos 45,08% da população total⁶⁶. O modelo de planejamento urbano moderno desenvolvido no Brasil, ou melhor, o urbanismo moderno cuja base está fundamentada na tentativa de organizar o território e dar uma forma física às cidades, entra em colapso no final da década de 1970, seja pela crise do pensamento desenvolvimentista, seja pela crise econômica e declínio da Ditadura Militar. Cabe ressaltar que em Brasília o colapso do urbanismo moderno é tardio, sendo observado uma década depois, ou seja, fim dos anos 80.

O fato é que, com o fim da *Era do Crescimento*, de acordo com Otilia Arantes, o planejamento urbano perde seu caráter de racionalidade moderna, de universalidade⁶⁷. O zoneamento rígido é criticado e a apropriação do uso do solo volta a ter participação de incentivos privados. Há uma profunda mudança na “estrutura do sentimento moderno”. O que ocorre a partir deste período é a rejeição ao discurso universal, à razão manipuladora, totalizante⁶⁸. Giedion⁶⁹ diz que o planejamento urbano é sempre a última instância da arquitetura a alcançar pleno desenvolvimento. Este autor observa, através das análises dos diversos períodos, que a maturidade de uma época é atingida quando esta se aproxima da sua decadência.

Portanto, pode-se afirmar, sob uma visão geral, que o país passa por um momento de transição no que se refere ao planejamento urbano entre os anos 70 e 80 do século XX, quando se dá a redemocratização do país, a abertura política e comercial, a participação popular mais efetiva e o incentivo às parcerias público-privadas, ensejando o planejamento estratégico.

⁶⁶ Dados obtidos em MONTE-MÓR, 2008, P. 31-65

⁶⁷ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 21. Grifo da autora Otilia Arantes.

⁶⁸ HARVEY, 2010, p. 19

⁶⁹ GIEDION, 2004, p. 182

I.1.2. O Planejamento Estratégico

De acordo com David Harvey, com a crítica ao urbanismo moderno há o início da era pós-moderna, verificando-se:

Uma ruptura com a idéia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala (...). O pós-moderno cultiva, em vez disso, um conceito do tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um 'palimpsesto' de formas passadas superpostas umas às outras e uma 'colagem' de usos correntes, (...) ⁷⁰.

Surge, no pós-moderno, um outro tipo de urbanismo: o urbanismo de mercado, onde as cidades passam a ser geridas e consumidas como mercadorias, tornando-se cidades-mercado. A cidade é, a partir deste momento, uma máquina de crescimento. Na década de 1970, o novo planejamento urbano deixa de controlar o crescimento das cidades, passando a incentivá-lo ⁷¹, diferentemente do urbanismo moderno, que busca controlar a expansão urbana de forma planejada, ordenada, sob uma lógica racional-formal-arquitetônica. Agora, na conjuntura pós-moderna, há uma tendência ao adensamento urbano, à ocupação dos seus vazios, as áreas degradadas ou intersticiais do tecido urbano. Aqui, se observa a continuidade no processo de qualidade do urbano, como já percebida nos últimos CIAM, a respeito da perda de "espontaneidade" na vida urbana moderna, dos espaços urbanos, do encontro, da coexistência.

Este novo modelo de planejamento urbano, visto também como um novo tipo de urbanismo de mercado, atende pelo nome de *planejamento estratégico*. Este tipo de planejamento está muitas vezes associado a espaços/paisagens urbanos espetaculares, à arquitetura de espetáculo. O urbanista passa a fazer o espetáculo em um contexto global. Cria-se, por diversas vezes, paisagens banais a partir dos processos de internacionalização/globalização urbana.

O conceito de planejamento estratégico migra do meio militar para o civil, a partir das idéias de Von Clausewit ⁷². Empregado inicialmente pelas empresas norte-americanas na década de 1950, posteriormente são absorvidas pelas escolas de administração. Originalmente, a palavra *Estratégia*, também de

⁷⁰ HARVEY, 2010, p. 69

⁷¹ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 20

⁷² GDF/SEDUH, 2004, p. 31

origem militar, é uma visão geral do conjunto de ações coordenadas, visando dominar um determinado território. Já empregada na metodologia de planejamento urbano, determina os princípios básicos para a obtenção dos objetivos a serem atingidos pelos governos. Então, para uma empresa ou cidade empregar o planejamento estratégico, necessita antes definir o “objetivo geral” colocado nos seus planos. A esfera semântica da guerra econômica é incorporada por este novo tipo de planejamento urbano que necessita de adversários, justificando esta postura de competição, seja econômica, social, turística, etc.

Expressão originalmente empregada no meio militar, é no ambiente empresarial, sistematizado principalmente na *Harvard Business School*, que o planejamento estratégico é utilizado como um instrumento de planejamento empresarial. Disseminado para outras áreas, dentre elas a urbana, o planejamento estratégico é adotado pelos governos em razão de entenderem que as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas, ou seja, em crescente competitividade, de acordo com Carlos Vainer⁷³.

Rose Compans diz que as grandes cidades apresentam traços em comum com as grandes empresas, pois “dependem dos mesmos fatores econômicos, enfrentam a concorrência internacional e gerenciam serviços, atividades produtivas e recursos humanos”⁷⁴. Deste modo, a noção de cidade-empresa se justifica, no marco da economia global, a partir do momento em que o futuro das cidades dependerá da competitividade das empresas nelas instaladas. A cidade da era da globalização está voltada para o comércio; agora é a cidade-empresa, diferentemente da cidade-fábrica da era maquinista. Esta cidade que adota o planejamento estratégico vivencia um outro fenômeno: o da metropolização. Este efeito promove e reforça o surgimento de novas centralidades.

Fenômeno que surge com a globalização sobre as políticas de ocupação do território urbano, Otilia Arantes⁷⁵ pontua o planejamento estratégico como um empreendimento de comunicação e promoção, usando imagem e *marketing (image-making)* como ferramentas essenciais para se vender um produto que, no caso, são as cidades. Arantes⁷⁶ cita que a cidade-empresa-cultural, um dos vocábulos característicos do planejamento estratégico, é a

⁷³ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 76

⁷⁴ COMPANS, 1999, p. 107

⁷⁵ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 17

⁷⁶ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 34

simbiose de imagem e produto. A experiência cultural da cidade é formada por um tecido humano em que a vivência através do tempo do significado dos lugares não pode ser menosprezada. Pode-se identificar, além do urbanismo de mercado, o urbanismo cultural, ambos se contrapõem ao urbanismo funcionalista.

Sob a visão de Rose Compans⁷⁷, adaptar-se aos mercados internacionais é a única alternativa possível para o desenvolvimento econômico das cidades. Assim, os gestores urbanos devem elaborar estratégias que antecipem os novos requerimentos da economia global e da competitividade internacional, causando mudanças na infra-estrutura e na qualidade de vida. Estas transformações devem estar associadas a uma estratégia de *marketing* urbano, promovendo a cidade ao exterior.

O planejamento estratégico se ancora, muitas vezes, em um evento, uma ocasião para ocupar, preencher os vazios urbanos, visando “reconstruir o sentido da cidade”⁷⁸. No contexto pós-moderno, modernizar e valorizar não significa mais inovar socialmente com equidade, e sim encher a cidade com obras que a façam parecer contemporânea, atrativa, seja para turistas, seja por investidores⁷⁹.

No período pós-moderno, relacionado diretamente à parceria público-privada inserida em um contexto mundial de globalização e de descentralização econômica e política, observa-se o surgimento de outro tipo de plano urbano e, conseqüentemente, um diferente projeto urbano.

Otília Arantes diz que desde o colapso da idéia de planificação global da cidade, expressão da organização racional do espaço habitado, trunfo da modernização capitalista e prefiguração da socialização, vêm surgindo intervenções urbanas pontuais, restritas, modestas ou arrojadas, visando uma requalificação do espaço urbano⁸⁰.

Assim, os planos urbanos estratégicos passam a ser a base para o planejamento e estão indissociavelmente ligados aos projetos de *Revitalização e Requalificação Urbanas*. Produzem quase sempre projetos pontuais, de menor escala em relação às intervenções modernas, fragmentando a cidade e

⁷⁷ COMPANS, 1999, p. 91-114

⁷⁸ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p.63

⁷⁹ Observa-se, com isto, uma arquitetura de materiais *high tech* (vidro espelhado, alumínio), de acordo com Otília ARANTES *et al*, 2009, p. 63

⁸⁰ ARANTES, 1998.

intervindo, geralmente, em áreas obsoletas e degradadas. No caso do Brasil, os projetos urbanos estratégicos surgem após a experiência espanhola, ou seja, após a intervenção que a cidade de Barcelona sofre para receber os Jogos Olímpicos de 1992.



Figura 4 – Palau Sant Jordi e a torre de comunicações de Montjuïc: Olimpíadas de Barcelona, 1992

Fonte: wikipedia.org

Os planos urbanos brasileiros refletem a desestruturação urbana derivada da crise do modelo desenvolvimentista e a inserção do Brasil ao novo modelo de produtividade difundido pela globalização. Esses planos visam receber investimentos públicos e privados para financiar os futuros projetos urbanos estratégicos.

Segundo Castells e Borja *apud* GDF/SEDUH⁸¹,

(...) a definição de um projeto de futuro se é eficaz se mobilizar, desde seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar em ações e medidas que possam ser implementadas de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico.

Segundo Harvey, a visão pós-moderna é contrária aos grandes projetos reformistas modernos, onde o principal não são mais os grandes planos baseados no zoneamento funcional moderno, na Renovação Urbana ou na *tabula rasa*. No pós-moderno, é norma procurar estratégias “pluralistas” e “orgânicas” em contraposição às estratégias racionalistas e progressistas defendidas pelos urbanistas modernos para abordar o desenvolvimento urbano como uma “colagem” de espaços. Com esta idéia, a “cidade-colagem” torna-se o foco deste período⁸².

Para atender a este novo tipo de planejamento urbano que se instala na maioria das cidades ocidentais e, principalmente, nas centrais, observam-se, a partir da década de 1990, novas expressões no vocábulo dos urbanistas-planejadores, associados aos planos e projetos urbanos estratégicos: *Requalificação* e *Revitalização Urbanas*. Agora o urbanista, ou melhor, o planejador urbano é visto como um empreendedor. O planejador-empendedor utiliza a terminologia *Revitalização Urbana* para vender seus projetos, e não mais a *Renovação Urbana*, intervenção característica do período moderno. Agora, os antigos centros passam a ser o ponto focal de interesse das intervenções urbanas e não mais o alvo dos procedimentos da *tabula rasa*.

Surgem planos e projetos estratégicos, onde a questão da preservação da cidade, por meio da requalificação urbana ganha fundamentações ecológicas e socioeconômicas. Eric Hobsbawn *apud* Lima⁸³ diz que “requalificar áreas centrais ou periféricas não deve significar a reinvenção de tradições, (...), porém deve buscar reaproveitar ou reciclar um capital de formas ainda remanescentes para a própria comunidade que ali escreveu sua história”.

⁸¹ GDF/SEDUH, 2004, p. 33

⁸² HARVEY, 2010, p. 46

⁸³ LIMA In LIMA, 2007, p. 11-12.

De acordo com Medeiros⁸⁴, o processo e a consolidação do patrimônio mundial, cultural e natural, encontram-se nas bases da requalificação e da revitalização. Sob um ponto de vista reducionista, a prática preservacionista no que tange ao patrimônio urbano coincide com a crise do urbanismo moderno. A partir da década de 1970, a renovação cede lugar à preservação (como ação transformadora do espaço) e às diversas práticas intervencionistas arroladas a esta expressão, como as apropriadas pelos planejadores-empresendedores.

Medeiros conceitua revitalização como um modo de intervir em um espaço urbano considerado social, cultural e economicamente falido, buscando uma qualidade espacial para a sua reinserção urbana. Nesta prática preservacionista, o valor cultural soma-se ao valor econômico⁸⁵. A requalificação, segundo a mesma autora, também é uma ação intervencionista característica das duas últimas décadas que soma o viés mercadológico da revitalização à visão social da reabilitação, outro tipo de intervenção.

Otília Arantes comenta que a requalificação é acompanhada quase sempre pelo discurso preservacionista dos valores locais, visando respeitar o contexto, a morfologia ou tipologia arquitetônica do local. David Harvey diz que a requalificação urbana é um tipo de intervenção indissociável da condição pós-moderna, uma forma de promover o (re)desenvolvimento urbano⁸⁶. Uma arquitetura do espetáculo se torna essencial para o sucesso de um projeto de requalificação urbana⁸⁷. Assim, Harvey conclui que proporcionar determinada imagem à cidade através da (re)organização de espaços urbanos espetaculares se torna uma forma de atração de capital e de pessoas, principalmente nas áreas centrais das cidades, locais estes caracterizados muita vezes pelo abandono.

⁸⁴ MEDEIROS, 2002.

⁸⁵ Medeiros diz que a atividade turística desempenha papel fundamental na prática da revitalização, sendo o turismo agente agregador do valor econômico ao bem patrimonial. Ver MEDEIROS, 2009. p. 243

⁸⁶ HARVEY, 2010, p. 90

⁸⁷ A arquitetura de espetáculo da qual Harvey se refere está mais associada à Revitalização, de acordo com a definição apresentada. Entretanto, este tipo de arquitetura também pode se inserir no contexto da Requalificação Urbana, assim como Harvey coloca.

De acordo com Rose Compans, a “imagem que se tenta construir é a de uma cidade empreendedora, socialmente integrada, que oferece qualidade de vida e um ‘clima’ favorável aos negócios”⁸⁸. Ainda de acordo com Compans, “a lógica simbiótica da cidade-empresa é ambivalente à da cidade-mercadoria, que deve promover sua imagem no exterior com vistas a exercer a atração de investidores”⁸⁹.

Diante da crescente competitividade urbana, o Patrimônio Cultural é moeda de valor para a construção e fortalecimento da imagem da cidade. Harvey diz que “a imagem é um chamariz inicial que atrai o capital e as pessoas, mais do que a razão para mantê-los naquele espaço. Uma das tarefas do planejamento urbano é construir uma imagem urbana em termos tangíveis”⁹⁰. O autor comenta que tudo que é rotulado *histórico*, seja uma fábrica antiga, casas do século anterior dentre outras edificações, possuem grande potencial para se tornarem “museus da história local”, integrando a vasta indústria da “cultura hereditária”.

Otília Arantes⁹¹ comenta que, no processo de valorização urbana, rentabilidade e Patrimônio Cultural são indissociáveis. Usar a imagem de um patrimônio, seja este reconhecido em âmbito local, estadual, nacional e/ou mundial, de uma cidade atrai investimentos. Os patrimônios urbanos agora são vistos como instrumentos de desenvolvimento local, podendo inserir a cidade em um contexto tanto econômico quanto político e cultural, nacional e internacionalmente⁹². Portanto, nas últimas quatro décadas do século XX, a proposição corbusiana de *tabula rasa* torna-se menos factível.

Apesar de já ser adotado nos Estados Unidos desde os anos 1970-1980⁹³, com programas de intervenções urbanas, é a partir da experiência com Barcelona⁹⁴, década de 1990, que o planejamento estratégico é aplicado ao contexto do planejamento urbano nos países centrais e também no Brasil.

⁸⁸ COMPANS, 1999, p. 109

⁸⁹ COMPANS, 1999, p. 108

⁹⁰ HARVEY, 1994, p. 8

⁹¹ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p.31

⁹² MEDEIROS, 2002.

⁹³ O conceito de planejamento estratégico é adotado pelos governos, já a partir da década de 1950 nos Estado Unidos e, posteriormente, pelas empresas, também nos Estados Unidos, absorvido pelas escolas de administração. Dado obtido em GDF/SEDUH, 2004.

Tendo várias vertentes, Escola do Design, Escola do Planejamento, Escola Empreendedora, no Brasil o planejamento estratégico está diretamente relacionado à sobrevivência das cidades em um contexto de competição selvagem, que requer investimentos públicos e privados para tentar resolver diversos problemas urbanos provenientes, dentre outras razões, da crise do modelo centralizador e desenvolvimentista.

Na conjuntura nacional, final dos anos 70 e início de 1980, a decadência do planejamento urbano moderno, centralizador, tecnocrático, permite a abertura de outro tipo de planejamento urbano, mais adequado ao momento histórico que o Brasil passa neste período; momento do neoliberalismo, ou seja, da abertura política e econômica, e da redemocracia, assegurando a participação popular nos mais diversos assuntos.

Neste contexto, o planejamento urbano começa a perder seu caráter racionalista, moderno. A setorização extrema e o zoneamento rígido são alvos de críticas. De acordo com Maricato⁹⁵, “a matriz de planejamento urbano modernista que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva do final do século XX”.

Otília Arantes exemplifica bem essa atmosfera pós-moderna de apropriação do solo e investimentos no traçado urbano:

As cidades modernas sempre estiveram associadas à produção social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração do uso do solo não é um fato novo e há uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção/reprodução do capital. Contudo, nesta fase do capitalismo as próprias cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias. O solo passa a ser uma pseudomercadoria, onde a cidade-mercado está ancorada. Contradição entre o valor de uso do lugar pelos seus habitantes e o valor de troca com os investidores, tentando extrair do solo um benefício econômico qualquer. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações deste conflito.⁹⁶

⁹⁴ A saber, a experiência com Barcelona vem com o plano urbano estratégico aplicado na cidade para sediar as Olimpíadas de 1992. A cidade torna-se exemplo do planejamento estratégico empregado na malha urbana. Na ocasião, nomes como Jordi Borja e Manuel Castells aparecem como os “mentores” deste novo tipo de planejamento urbano, onde a cidade deve ser encarada como uma empresa, capaz de ser competitiva no novo cenário mundial globalizado.

⁹⁵ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 123

⁹⁶ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 26

O Brasil, entre as décadas de 1980 e 1990, atravessa a crise do seu “milagre econômico”, o movimento político de aversão à Ditadura Militar – “Diretas Já” – e o fracasso dos audaciosos modelos de planificação desenvolvidos pelo governo federal, de acordo com Ribeiro & Cardoso⁹⁷. As críticas sob o “tecnocratismo” abrem espaço para as lutas sociais que, segundo os autores, são capazes de produzir políticas eficazes para atender às necessidades das camadas populares das cidades. Sem a participação popular, o planejamento urbano fica fadado a uma ação limitada pelas necessidades da acumulação do capital. Os planejadores passam a defender o planejamento participativo.

O discurso político neoliberal – menos Estado em mais mercado – traz à tona, no início da década de 1990, o debate a respeito do planejamento urbano, assumindo um papel importante no país. A partir dessa nova conjuntura política, econômica e social, de um modo geral, as cidades brasileiras começam a incorporar o planejamento urbano dito estratégico em uma tentativa de se promoverem no exterior, de se inserirem internacionalmente como cidades empreendedoras, em um contexto de competição inter e intra-urbana impulsionada pela globalização.

Entre as décadas de 1980 e 1990, existe um sentimento de reforma urbana por parte da população brasileira, onde as cidades necessitam melhorar as condições ofertadas, sejam estas de habitação, de emprego, de educação, de saúde, de infra-estrutura, dentre outras. Segundo De Grazia, “o retrato da atual estrutura urbana de todas as cidades brasileiras é definido como um grande ‘caos’”⁹⁸.

Emergem neste contexto nacional, novas e articuladas formas de associativismo empresarial (incorporadas de modelos internacionais ainda pouco esclarecidos na época) resultante da fórmula “turismo mais indústria menos poluente mais instituições de conhecimento técnico e científico mais promoção cultural”, de acordo com Ana Clara Torres Ribeiro⁹⁹. Nesta fórmula, segundo esta mesma autora, encontra-se um novo tipo de “homogeneização modernizante” da sociedade e do território e, principalmente, do espaço intra-urbano, viabilizado pelas forças autônomas do mercado, solução eficaz e moderna para a superação da crise urbana encontrada na década de 1990.

⁹⁷ Os autores comentam que as práticas e as instituições de planejamento são apontadas, no final da década de 1970, como instrumentos legítimos do regime político autoritário, que pretende passar a imagem de um governo orientado pelos princípios da racionalidade e da competência técnica. Com isto, inicia-se um intenso combate ao “tecnocratismo”. RIBEIRO&CARDOSO In DE GRAZIA, 1990.

⁹⁸ DE GRAZIA, 1990, p. 9

⁹⁹ RIBEIRO, 1995. p. 566

Agora, finda a primeira década do século XXI, nota-se que o próprio planejamento estratégico tem sido alvo de críticas. Autores como João Sette Whitaker Ferreira, Carlos Vainer e Gilmar Mascarenhas já avaliam o resultado nestes últimos anos deste tipo de planejamento urbano empregado nas cidades brasileiras. Criticam o fato deste modelo se restringir ao projeto urbano pontual, setorizado, desconsiderando a cidade como um todo. A competitividade entre cidades também é questionada, principalmente em países em desenvolvimento, periféricos, como é o caso do Brasil. Observa-se que grande parte dos investimentos que poderiam ser aplicados em setores urbanos desprovidos de serviços são empregados em projetos culturais e de lazer, muitas vezes grandiosos, voltados quase sempre à uma minoria populacional. O planejamento estratégico objetiva fazer cidades competitivas.

Cabe resgatar aqui a Carta de Atenas de 1933. Na sua conclusão (Terceira Parte do documento), as cidades industriais, ou da era do maquinismo, são a imagem do caos, tendo como base deste “lastimável estado” a preeminência da iniciativa privada inspirada pelo interesse pessoal e pelo atrativo do ganho. O crescimento incessante das cidades do maquinismo age com uma pressa e violência tal que gera cidades desumanas. As construções de habitações, de fábricas, de rodovias, de hidrovias e ferrovias, se multiplicam sem qualquer plano preconcebido sem qualquer reflexão prévia.

Esta descrição das cidades industriais e como o caos se instalou parecem descrever as cidades contemporâneas, principalmente as cidades periféricas, que não detém dos mesmos recursos financeiros que as centrais, mas mesmo assim adotam o planejamento urbano dito estratégico, característico por seu modo agressivo, competitivo de intervir no traçado urbano. A iniciativa privada, diversas vezes feroz, intervém na cidade competitiva em parceria com o poder público para criar espaços de espetáculos, muitas vezes voltados a grandes eventos (Copa do Mundo de Futebol, Olimpíadas, Feiras, etc.) que beneficiam uma parcela pequena da população.

Há uma tendência em requalificar espaços urbanos obsoletos, com parcerias público-privadas, para “reintegrá-los” à malha urbana, com a proposta de “devolver” estes espaços à população. Mas o que se observa é a privatização dos espaços públicos, em uma tentativa de tornar estes lugares rentáveis; há um aumento da área privada e uma diminuição da área pública.

Após quase duas décadas de emprego deste novo tipo de planejamento urbano, observa-se uma padronização dos planos estratégicos, como se fosse uma fôrma pronta a ser aplicada em qualquer local. O planejamento estratégico apresenta uma fórmula/agenda pronta para ser aplicada nas cidades que o adotam: requalificar e revitalizar espaços vazios ou em desuso, ou seja, áreas portuárias e ferroviárias, praças, centros urbanos e construir uma

mega-estrutura quase sempre desnecessária, como estádios, museus, etc. Pode-se dizer que é o planejamento das grandes empreiteiras com o consentimento dos governos locais e nacionais. Assim, faz-se a cidade de consumo: consomem-se as estradas, os estádios, os museus, os aeroportos; enfim, quase todos os espaços públicos são privatizados.



Figura 5 - Porto de Barcelona revitalizado: Fórum da Cultura de 2004

Fonte: Muñoz, 2010, p.163

Esta gestão privatizadora, onde os serviços públicos são entregues às empresas privadas para gerí-los, resulta, quase sempre, em uma cidade de exclusão; cada vez mais os espaços urbanos são privatizados, sendo utilizados apenas por uma pequena parcela da população. Exclusão também por causa dos processos de gentrificação que a cidade passa para ceder lugar a esses novos empreendimentos, destinados para poucos. Arantes diz que “gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e conseqüente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização de força de trabalho remanescentes e, sobretudo,

a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado”¹⁰⁰. Na era do planejamento estratégico, pode-se dizer que se trata de uma “gentrificação estratégica”¹⁰¹.

Se na década de 1960 é feita a crítica a respeito dos planos urbanos modernos, propostos para um indivíduo-tipo, um local-tipo, desconsiderando a cultura local, atualmente, os planos e projetos urbanos estratégicos também são realizados para uma sociedade-tipo, a-cultural. Portanto, pode-se dizer que os planos e projetos estratégicos nada mais são que uma releitura dos planos e projetos modernos, diferenciando-se apenas na escala urbana; os do tipo modernos são aplicados em uma escala mais ampla, macro, sendo a renovação e a *tabula rasa* as intervenções mais utilizadas; já os planos e projetos estratégicos são empregados em uma escala mais pontual, menor, onde se lança mão da requalificação e da revitalização urbana como forma de (re)inserir uma área decadente na malha da cidade competitiva. Observa-se, também, que este tipo de planejamento está à margem dos planos diretores das cidades, caminhando quase sempre em sentidos opostos. Assim se constroem as críticas acerca do planejamento estratégico.

Após contextualizar os planejamentos urbanos aqui considerados como os mais significantes do século XX – o urbanismo moderno e o planejamento estratégico, busca-se, a seguir, compreender a questão dos planos diretores de ordenamento físico e espacial, em âmbito nacional, durante o momento moderno e o pós-moderno, uma vez que são tomados como os instrumentos básicos do planejamento e da política urbana voltados a orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana.

1.2. A QUESTÃO DOS PLANOS DIRETORES: O VELHO E O NOVO

O Brasil assiste no início do século XX, paralelamente ao começo do urbanismo moderno, o surgimento de um instrumento relevante que orienta as cidades em relação ao seu ordenamento territorial: o Plano Diretor¹⁰². Primeiramente, esta ferramenta do planejamento urbano é utilizada como uma

¹⁰⁰ ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 31

¹⁰¹ Otília Arantes acha que se deve incluir na “Cidade Revanchista”, descrita por Neil Smith a gentrificação estratégica. Smith entende cidade revanchista como a retomada agressiva da gentrificação após as grandes falências do fim dos anos 1980. ARANTES, VAINER & MARICATO, 2009, p. 36-37

¹⁰² Ressalta-se que os planos diretores surgiram nos Estados Unidos no início do século XX devido aos problemas que a urbanização acelerada impunha às cidades. No Brasil, o primeiro plano realizado é o do Rio de Janeiro, ainda Capital Federal do país, intitulado I Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, no final da década de 1920. A partir de 1940, o grupo liderado pelo Padre Lebet desenvolve uma série de estudos e planos para diversas cidades importantes – São Paulo, Belo Horizonte e Recife – introduzindo técnicas de pesquisa e análise até então inexistentes no planejamento urbano brasileiro e incorporando a visão dos cientistas sociais. Ver MONTE-MÓR In COSTA & MENDONÇA, 2008, pg. 31-65

forma de ordenar o crescimento das cidades, controlar o uso e ocupação do solo, orientar os investimentos públicos e privados e promover o desenvolvimento urbano. Além da preocupação com a forma das cidades, valoriza o caráter funcional e a técnica urbanística; aqui, há uma tentativa de promover a expansão da cidade de forma ordenada, dentro de uma planificação espacial. Em um segundo momento, o plano diretor elaborado a partir dos anos 1990 é encarado como o espaço da negociação, das propostas concretas sobre os conflitos sociais, sobre o combate ao uso anti-social da propriedade rural, sobre a devolução do solo à sociedade, da valorização da terra¹⁰³.

Compartilhando da mesma discussão sobre o tema levantada por Antônio Moreira¹⁰⁴, o presente trabalho traz à tona dois tipos, basicamente, de planos diretores encontrados no século XX: o *velho* plano diretor, documento realizado sob os princípios da urbanística moderna, com forte influência tecnocrática racionalista; e o *novo* plano diretor, este já orientado por uma abertura política nacional e pelo discurso da gestão participativa e do planejamento urbano dito estratégico, onde as cidades precisam crescer e se adequar à era da globalização.

Segundo Moreira, o plano diretor novo a que se refere à Constituição Federal de 1988 difere do plano diretor pré-Constituição, aquele velho plano patrocinado pelo governo federal durante a Ditadura Militar (1964-1984), quando o planejamento ainda apresenta elementos de racionalidade, marcado pela centralização tecnocrática¹⁰⁵. A Ditadura Militar, segundo De Grazia¹⁰⁶, reforça mais a racionalidade econômica através do uso de mecanismo de controle do uso e ocupação do solo, com os planos diretores, acrescidos da centralização política e administrativa.

Ainda de acordo com este autor, o velho plano diretor é um instrumento de planejamento utilizado pelo Estado Nacional a partir da década de 1930 que pode ser considerado como o próprio planejamento urbano que objetiva ordenar e embelezar as cidades sob os critérios funcionais e de estratificação social do espaço. Apesar de incorporados pelos arquitetos, os planos diretores dão espaço, também, à atuação dos engenheiros, uma vez que a cidade passa a ser vista como um problema técnico – requerendo serviços e infra-estruturas urbanas.

¹⁰³ VILLAÇA, 1993b.

¹⁰⁴ MOREIRA, 1989.

¹⁰⁵ MOREIRA, 1989, p. 186-191

¹⁰⁶ DE GRAZIA, 1990, p. 10

De acordo com Monte-Mór, os planos diretores do período moderno trazem uma mensagem renovadora do urbanismo. Buscam promover uma expansão do tecido urbano de forma racional, ordenada, valorizando também o caráter funcional e a técnica urbanística, com uma atuação maior dos engenheiros no planejamento urbano. No Brasil, lança-se mão do plano diretor como um dos elementos de reforma urbana¹⁰⁷.

Flávio Villaça diz que, de acordo com a concepção moderna de plano diretor, não é mencionado nem Zoneamento Urbano, nem Plano de Governo, nem Plano de Transporte, de saneamento ou de energia, etc. Existe sempre um mal entendido quando se compara Zoneamento – controle de uso e ocupação do solo – com Plano Diretor¹⁰⁸.

De Grazia acha interessante como os planos diretores são produzidos em quantidade razoável em muitas cidades na era Vargas (lembrar que entre 1939 e 1945 são produzidos mais de 10 planos¹⁰⁹, os quais refletem a preocupação em incluir novos aspectos no planejamento urbano) e fortalecidos durante a Ditadura Militar, quando diversas prefeituras realizam seus planos¹¹⁰. Destaque para a criação do SERFHAU que no início da década de 1960 promove intensamente a elaboração de mais de 100 planos diretores em todo o Brasil¹¹¹.

Assim, o que se toma como velho plano diretor nesta dissertação são, essencialmente, os documentos feitos até a Constituição Federal de 1988, destacando aqueles realizados durante as décadas de 1960-1970 sob orientação do SERFHAU e, posteriormente, do CNDU.

Neste contexto dos anos 60/70, enfatiza-se que o planejamento a nível municipal é externo à administração (pretendendo apenas orientá-lo) e que o plano diretor é concebido como um plano de médio e longo prazo. Sob uma visão moderna e racionalista, os planos são realizados como se todas as categorias sociais tivessem os mesmos objetivos, os mesmos anseios. Segundo Antônio Moreira, o equívoco desses planos é generalizar, universalizar e

¹⁰⁷ Ana Clara Torres Ribeiro diz que o movimento de reforma urbana no Brasil é “o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriram visibilidade pública, no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte”. RIBEIRO, 1990, p. 13-25

¹⁰⁸ VILLAÇA comenta que “a absoluta maioria, se não a totalidade, das cidades brasileiras jamais experimentou um Plano Diretor que minimamente se aproximasse dos termos acima definidos (...)”. Comenta, ainda, que há uma tendência a idealizar os planos diretores, como se estes fossem uma “tábua de salvação contra o arbítrio, a confusão e o desrespeito à lei”. VILLAÇA, 1993a

¹⁰⁹ Dados obtidos em MONTE-MÓR In COSTA & MENDONÇA, 2008., p. 31-65

¹¹⁰ DE GRAZIA, 1990, p. 10

¹¹¹ MOREIRA, 1989.

desconhecer as categorias sociais presentes e a composição do poder político local, ignorando os problemas reais; tudo se passa como se os problemas locais, indicados nos estudos preliminares, fossem sempre os mesmos independente do observador e de sua perspectiva e que as suas soluções não dependessem da composição do poder local.

Neste panorama, os planos são descartados à medida que o próximo prefeito assume o poder municipal. Outro fato que auxilia neste descarte é o tipo de documento que é realizado, muitas vezes rotulado como plano diretor, mas não passando de diagnósticos das condições municipais, trazendo em seu conteúdo poucos elementos que assegurem sua operacionalidade; e a inviabilidade financeira dos programas apresentados nos planos.

O modelo velho de plano diretor torna-se alvo de críticas, assim como o próprio urbanismo moderno, por não conseguir antecipar as evoluções econômicas e territoriais; com seu zoneamento rígido característico; desconsideram, também, as cidades como fruto do confronto, de luta e de apropriação de diversos agentes econômicos e sociais. Desta forma, o modelo racionalista de planejamento, que não enxerga a cidade real, não resiste às transformações advindas do processo de globalização e de redemocratização do país, fatos verificados entre as décadas 1980-1990. Assim, após a euforia dos anos 60 e 70 do século XX, o velho plano diretor, sob a visão de Villaça¹¹², entra em crise devido o descrédito junto à sociedade em geral, aos políticos e aos técnicos, além da própria divergência entre estes últimos sobre a conceituação do que vem a ser de fato um plano diretor.

Villaça trabalha com a idéia de que o plano diretor é na verdade uma abstração. É um modelo que serve de guia para as ações concretas das cidades. Este autor ainda destaca duas categorias de planos: os *setoriais* e os de *zoneamento do uso do solo urbano*. Basicamente, os primeiros incluem os Planos Nacionais e Estaduais de Transporte, Saneamento e Energia. A segunda categoria, mais precisamente a abordada nesta dissertação, é “fruto da história real”¹¹³. É o tipo de instrumento que traz as formas de controle público do solo e/ou ocupação do solo. Para o autor, o plano diretor de zoneamento urbano consegue um alcance maior nas cidades, promovendo um envolvimento mais participativo por parte da sociedade, dos políticos, da imprensa e dos técnicos – engenheiros e arquitetos.

¹¹² VILLAÇA, 1993b

¹¹³ VILLAÇA, 1993b, p. 4

Para exemplificar, Villaça cita que desde a década de 1930 a altura das edificações é regulamentada nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Além destas, outras cidades brasileiras, como Porto Alegre, São Bernardo do Campo, Curitiba, ajudam a construir a história real de experiências em Leis de Uso e Ocupação do Solo desde a década de 1950. Ao contrário dessa vivência em planos de zoneamentos, os planos diretores de desenvolvimento integrado não conseguem ir além do discurso, não obtendo apropriação nem por parte do poder local, nem por parte da sociedade e nem dos próprios técnicos que os realizam.

A partir da Constituição Federal de 1988, o plano diretor passa a ser obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. De acordo com o Art. 132 da nova Constituição, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Antônio Moreira diz que surge um novo plano diretor, que tem por campo de intervenção o urbano. Este novo plano é democrático – por ser aprovado nas Câmaras Legislativas – e participativo – na medida em que é elaborado com a cooperação das entidades representativas da sociedade¹¹⁴. Além de democrático e participativo e de abranger principalmente o meio urbano, outras características relevantes a seu respeito devem ser citadas: é basicamente um plano de diretrizes de desenvolvimento urbano e seu conteúdo apresenta as exigências fundamentais de organização da cidade e as indicações das áreas urbanizadas e rurais, tudo visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da vida cidadina.

A presente Constituição define o campo de aplicação, os objetivos, os conteúdos e a participação da sociedade na elaboração e aprovação do novo plano diretor. Isto o redefine, alterando o seu conteúdo, a sua metodologia de elaboração e a sua instrumentalização, o diferenciando, assim, do velho plano diretor.

Portanto, após 1988 entra em vigor um outro tipo de plano diretor, que introduz a participação popular. No texto da Constituição ainda predomina o discurso de “ordem e de controle”; entretanto, abre espaço para outros dois elementos dentro dos planos diretores: a função social da propriedade e a participação da sociedade civil durante a gestão. Há uma tentativa de que a população se aproprie deste instrumento de planejamento. Cabe ressaltar

¹¹⁴ MOREIRA, 1989.

que o plano diretor ao qual se refere a Constituição de 1988 não encerra em si o processo de planejamento, cabendo ainda neste processo outros tipos de planos, sejam estes: setoriais, de desenvolvimento rural, de transporte, de infra-estrutura, de ação governamental, dentre outros¹¹⁵.

Assim, o novo plano diretor a que se refere a Constituição Federal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município e tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem estar da sua população¹¹⁶. Trata-se, basicamente, de um documento de zoneamento do uso e ocupação do solo, em uma tentativa de minimizar as desigualdades sociais e espaciais, devendo indicar em seu texto as áreas não edificáveis, ou subutilizadas, ou não utilizadas, visando futuras intervenções nestes espaços. A propriedade urbana deve atender ao cumprimento da sua função social, segundo o artigo 182, parágrafo 2º da Constituição.

O Estatuto das Cidades¹¹⁷, lei federal de 2001 que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal de 1988, apresenta novos instrumentos de uso e ocupação do solo urbano para serem empregados nas cidades, a partir dos planos diretores, muitas vezes divergindo dos interesses sociais e políticos, em um momento que as cidades buscam se firmarem como cidades-mercado, cidades-empresa-cultural.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o plano diretor é definido como o instrumento básico voltado a orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento territorial urbano. O Estatuto ainda delega ao plano diretor a função de definir as condições de como a propriedade deve conformar-se, a fim de cumprir a sua função social. O novo plano diretor, também chamando de plano diretor participativo, deve ter a participação dos mais diferentes segmentos da sociedade. Tanto a Constituição de 1988 quanto o Estatuto partem do princípio que todo cidadão está apto a participar do planejamento da sua cidade e, para tanto, deve-se garantir a participação da população nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais.

Uma política democrática é fundamental para transformar o planejamento urbano em trabalho compartilhado entre o poder público e os cidadãos, dividindo, assim, as responsabilidades no processo de ordenar e usar a cidade.

¹¹⁵ Todos estes planos podem ser encaixados na categoria *setoriais*, definida por VILLAÇA, 1993b.

¹¹⁶ MOREIRA, 1989

¹¹⁷ Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1989, um ano após a aprovação da nova Constituição Federal.

Entretanto, mesmo com a abertura para a participação da sociedade, analisando o contexto atual, o que se observa é uma apropriação do plano diretor, por parte dos políticos e de empresários, como ferramenta legal capaz de viabilizar seus projetos arrojados para as cidades. Contudo, em uma conjuntura pós-moderna, onde o fracasso do urbanismo moderno reflete a falência da governabilidade e dominância da elite brasileira¹¹⁸, a participação popular torna-se eficaz contra eventuais excessos ocorridos em prol de projetos audaciosos e ações governamentais questionáveis¹¹⁹.

Pode-se dizer, assim, que a prática do planejamento urbano no Brasil é refletida na elaboração dos planos diretores que, primeiramente, são influenciados pelos princípios da urbanística moderna – funcionalista e racionalista, onde planos e projetos urbanos de larga escala são bem vistos – e, depois, no contexto pós-moderno, pela forma como o planejamento estratégico trata a cidade, a partir da fragmentação do tecido urbano, com projetos pontuais, “uma ‘colagem’ de usos correntes”¹²⁰.

Assim, observando o papel do plano diretor no século XX, como instrumento legal que visa ordenar a cidade, pode-se afirmar que estes estão diretamente correlacionados ao planejamento urbano brasileiro, seja no urbanismo moderno, seja agora no planejamento estratégico. Mas, se tratando de Brasília, como este instrumento orienta a organização territorial a partir dos cenários moderno e pós-moderno?

A primeira parte deste trabalho buscou esclarecer sobre a diferença entre o urbanismo moderno e o planejamento estratégico, dois dos principais tipos de planejamentos urbanos do século XX aplicados principalmente nos países ocidentais. Explanou-se também a respeito do plano diretor de ordenamento territorial, compreendido como o instrumento que expressa o planejamento urbano. Agora, a segunda parte da dissertação tratará de três períodos-chaves da Capital do país: o primeiro chamado aqui de *Brasília Moderna*, compreendido entre o concurso da Capital Federal até meados da década de 1980; o segundo momento tratado como *Brasília Patrimônio*, quando se iniciam os estudos para o pleito junto à Organização das Nações Unidas para o reconhecimento internacional como Patrimônio Cultural da Humanidade até o tombamento nacional, em 1990; e o terceiro período compreendido como *Brasília Pós-Moderna*, contexto em que o planejamento estratégico começa a entrar no cenário urbano brasileiro.

¹¹⁸ VILLAÇA, 1993b

¹¹⁹ Com a Constituição Federal de 1988, a participação popular ganha destaque em diversos setores, dentre eles na elaboração dos planos diretores das cidades por meio de audiências públicas.

¹²⁰ HARVEY, 2010, p. 69

PARTE II

BRASÍLIA, 50 ANOS

O Brasil amanhece em nova capital. No vasto planalto central, Brasília, o sonho acalentado desde os Inconfidentes, surge no centro de gravidade do país para comandar a conquista do interior e trazer até ele a civilização que se espraia pelo Atlântico. Há pouco mais de três anos, ela existia apenas na imaginação de alguns homens e era um esboço sobre a prancheta.

Hoje, é um marco decisivo na história de desenvolvimento econômico do Brasil e a certeza de um amanhã melhor para os brasileiros de todas as latitudes.

(...)

Juscelino Kubitschek, 21/04/1960

II.1. BRASÍLIA MODERNA

Ela [Brasília] deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforço as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, não apenas como *urbs*, mas como *civitas*, possuidora dos atributos inerentes a uma capital.¹²¹

Neste capítulo, *Brasília Moderna*, o importante é elucidar sobre a concepção urbanística moderna aplicada por Lucio Costa em Brasília e como o urbanismo moderno, planejamento urbano de caráter racionalista e funcionalista, atua na cidade até o momento em que aumenta o sentimento de preservação da cidade original fruto do plano de Costa (o Plano Piloto de Brasília), ou seja, início dos anos 80 do século XX.

Brasília, Capital Federal inaugurada em 21 de abril de 1960, cidade planejada aos moldes do urbanismo moderno dos anos 1950, é Patrimônio Cultural da Humanidade, destacando-se por ser a maior área urbana inscrita na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO.

O ideário de se construir uma nova Capital para o Brasil surge ainda no século XVIII¹²². A Constituição Federal promulgada em 18 de setembro de 1946, acompanhando a Constituição de 1891, estabelece que a Capital da União seja transferida para o Planalto Central do país. Porém, segundo Buchman¹²³, apenas em 1955, durante a campanha presidencial, na cidade de Jataí, no Estado de Goiás, o então candidato Juscelino Kubitschek (JK) faz uma promessa: construir a nova capital, cumprindo a Constituição de 1946. Assim se fez! Já presidente do Brasil, Kubitschek anuncia no dia 19 de setembro de 1956, com a publicação da Lei nº 2.874, a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e a transferência da Capital do Estado do Rio de Janeiro (Região Sudeste do país) para a região do Planalto Central, área que abrigaria o futuro Distrito Federal.

Deste Planalto Central, desta solidão que em breve se transformará em cérebro das altas decisões nacionais, lanço os olhos mais uma vez sobre o amanhã do meu país e antevejo esta Alvorada com fé inquebrável e uma confiança

¹²¹ Lucio Costa (1957) In XAVIER, 2007, p. 265

¹²² A idéia de transferir a Capital do Brasil para o Planalto Central do país vem desde 1789, de acordo com BUCHMANN, 2002, p 15

¹²³ BUCHMAN, 2002, p. 14

sem limites no seu grande Destino. (Palavras pronunciadas pelo presidente JK em sua primeira visita ao local em que seria construída a cidade de Brasília, em 02 de outubro de 1956)¹²⁴

E, no dia 20 de setembro de 1956, é publicado no Diário Oficial o Edital do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, que já estabelecia os contornos do Lago Paranoá e as localizações do aeroporto, do Palácio da Alvorada e do Brasília Palace Hotel. No ano seguinte, a Comissão Julgadora do Plano Piloto, constituída por três brasileiros – dentre eles o arquiteto Oscar Niemeyer – e três estrangeiros, sob a presidência de Israel Pinheiro, se reúne para selecionar os melhores projetos e definir o vencedor. Dos 26 trabalhos apresentados, apenas 10 são selecionados¹²⁵.

Para esta Comissão¹²⁶, a Capital deve ser diferente de qualquer cidade de 500 mil habitantes (população prevista para habitar o novo núcleo urbano). A capital, entendida como cidade funcional, necessita ter também uma expressão arquitetural própria. Sua principal característica é a função governamental e, em torno desta, todas as outras funções urbanas da Carta de Atenas (1933) – *habitar, trabalhar, recrear e circular* – devem coexistir, formando assim um traçado essencialmente moderno, com as unidades de habitação, os locais de trabalho, os centros de comércio e o descanso se integrando de uma maneira racional entre si.

A partir desses olhares o júri examina todos os planos sob o ponto de vista *funcional* e sob a *síntese arquitetônica*. O plano vencedor necessariamente precisa apresentar, de acordo com a Comissão Julgadora, uma concepção que apresente unidade e grandeza à nova Capital Federal, pela clareza e hierarquia dos elementos.

Deste modo, o plano piloto que melhor integra os elementos monumentais na vida cotidiana da cidade como Capital Federal, apresentando uma composição coerente, racional, de essência urbana, baseado na teoria do urbanismo moderno, é o projeto do arquiteto e urbanista Lucio Costa. Como o urbanismo moderno/funcionalista trata a cidade como uma máquina, onde o autoritarismo espacial visa um rendimento máximo das funções urbanas, o projeto da cidade moderna de Lucio Costa vai ao encontro também com os anseios do Governo do então presidente Juscelino Kubitschek. A monumentalidade dos edifícios e do traçado urbano de Brasília impulsiona a sua concretização, sendo construída em tempo recorde (1957-1960). Vale

¹²⁴ BUCHMAN, 2002, p. 16

¹²⁵ Neste Projeto de Dissertação, não cabe a discussão sobre o julgamento do projeto do Plano Piloto de Brasília.

¹²⁶ BUCHMAN, 2002, p. 40

ressaltar que o plano traz, além do projeto em si da nova Capital do Brasil, as diretrizes de planejamento urbano que são adotadas na cidade pelos próximos 40 anos, aproximadamente. Ou seja, tenta definir a quantidade populacional que irá habitar a cidade fruto do projeto ganhador, assim como os futuros núcleos urbanos, chamados de cidades satélites, baseados nos princípios da cidade-jardim.

Brasília é considerada o exemplo mais acabado da produção moderna brasileira em urbanismo e arquitetura. Cidade nova, localizada dentro do quadrilátero do Distrito Federal, na região central do país, em um sítio escolhido cuidadosamente por critérios naturais e estratégicos, é construída num momento político de desenvolvimento e ufanismo patriótico, momento este que apresenta a necessidade de criar grandes símbolos de integração nacional, a fim de evidenciar a nova era política e econômica em que o país entrava. Três palavras podem definir bem Brasília na década de 1950: integração, desenvolvimento e modernização nacional.

De fato, o projeto urbanístico moderno de Lucio Costa também é o que melhor responde à demanda político-econômica do momento histórico em que atravessa o Brasil na década de 1950. Consoante a racionalidade do planejamento em atingir o Governo Federal, os conceitos de ordem e progresso do positivismo, implícitos no racionalismo europeu, casam com as diretrizes políticas traçadas no país neste momento. Surge, com a proposta de Costa, a Brasília cidade funcional, cidade das decisões, tornando-se o símbolo do progresso e da modernidade nacional, um monumento a céu aberto, um marco da entrada, pelas mãos do Estado, do capitalismo no espaço nacional.

No relatório do plano piloto da nova Capital, Lucio Costa diz que deseja conferir ao conjunto projetado um caráter monumental. “Monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido da expressão palpável, por assim dizer, consciente, daquilo que vale e significa. Cidade palpável para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, (...), capaz de tornar-se, com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país”¹²⁷.

De acordo com Frederico de Holanda¹²⁸, o projeto de Lucio Costa contrasta estruturalmente com os demais do concurso. Além de, incontestavelmente, fazer uso das “ferramentas” do urbanismo moderno, incorpora também elementos históricos em seu plano piloto: lança mão de perspectivas barrocas,

¹²⁷ Lucio Costa (1957) In XAVIER, 2007, p. 265

¹²⁸ HOLANDA, 2010, p. 90

terraplenos monumentais, gregarismo colonial brasileiro e de princípios da cidade linear e da cidade-jardim. Brasília, assim, torna-se uma cidade distinta das outras manifestações urbanísticas modernas do restante do mundo.

Para Holanda, os demais participantes do concurso para o plano piloto de Brasília propõem apenas cidades modernas, sem um elemento, uma característica a mais que pudesse se destacar; não inovam em seus projetos e nem reinventam os preceitos fundamentais do urbanismo dito moderno. Trazem em suas propostas um dos maiores problemas deste tipo de urbanismo: a obsessão pela segmentação e a descontinuidade do tecido urbano. O traçado do plano piloto de Lucio Costa traz a continuidade do tecido urbano na escala global da cidade¹²⁹.

Brasília é o exemplo da aplicação dos princípios funcionalistas da Carta de Atenas de 1933, dos CIAM da primeira metade do século XX e das idéias de Le Corbusier. Nesta Carta, a cidade definida como uma unidade funcional deve crescer harmoniosamente em cada uma das suas partes, dispondo de espaços e ligações que podem proporcionar a sua expansão de forma equilibrada. Subordinada às necessidades da Região onde se insere, a cidade é destinada a enquadrar as quatro funções urbanas modernas com a governamental, não sendo mais o resultado desordenado de iniciativas acidentais. Brasília é um exemplo de cidade funcional. Talvez esta seja a idéia mais difundida do projeto.

Enfatiza-se que o projeto do Plano Piloto de Brasília não comunga com a idéia de espacialidade homogênea e de estrutura não-hierárquica defendida na Carta de Atenas de 1933. Quando se discute uma estrutura não-hierárquica, refere-se à ocupação do espaço urbano moderno como um todo. O Plano Piloto não apresenta um espaço homogêneo, sendo clara a distinção entre a área residencial e a área administrativa e comercial/serviços, ou melhor, a região monumental da cidade. A setorização extrema e a funcionalidade rígida são aplicadas no plano inicial. A decisão de projeto também evidencia a estrutura hierárquica do Plano Piloto, onde a parte residencial é disposta no Eixo Rodoviário e a administrativa e comercial, no Eixo Monumental.

¹²⁹ Diga-se de passagem que este termo, escala global, aqui é designado apenas para a dimensão do Plano Piloto, fruto do objeto de desenho do então urbanista vencedor do concurso.

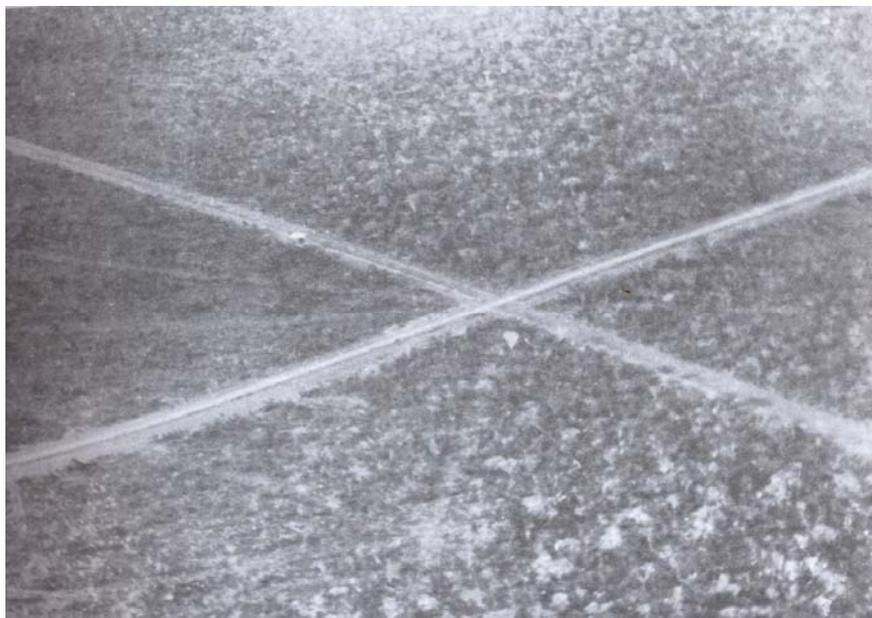


Figura 6 – Cruzamento dos dois eixos, 1957

Fonte: COSTA (1957), 1991, p. 37

Estruturalmente, o Plano Piloto de Brasília é o resultado de três partes devidamente entrosadas: o Eixo Monumental, o Eixo Rodoviário-Residencial e a Plataforma – encontro dos dois eixos – onde é construída a Estação da Rodoviária. Lucio Costa diz que o projeto de Brasília surge de um gesto primário: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz. Ele procura adaptar o traçado do Plano Piloto à topografia local, ao escoamento natural das águas, à melhor orientação, arqueando um dos eixos a fim de contê-lo no triângulo equilátero que define a área urbanizada, como orientado na Carta de Atenas (1933), que sempre faz menção à importância do conhecimento da região onde a cidade é inserida, onde cada uma das quatro funções tem a sua autonomia apoiada nos dados fornecidos por cada região – clima, topografia, costumes – criando um campo de ação inesgotável aos urbanistas.

Do eixo longitudinal, arqueado, surge o Eixo Rodoviário tendo como função circulatória tronco, com pistas centrais de velocidade e pistas laterais para o tráfego local, dispendo-se ao longo desse eixo o grosso dos setores residenciais. Em Brasília, aplicam-se os princípios da técnica rodoviária inspirada nas *highways* americanas, com a conseqüente substituição da chamada rua-corredor e suas esquinas pelas pistas com características de rodovias, com sistemas de trevos (ou “tesourinhas”) e passagens de nível inferior, tentando separar ao máximo a circulação de veículos e de pedestres.

Já a parte administrativa/governamental da cidade com os centros cívico e administrativo, o setor cultural, o centro de diversões, o centro esportivo, o centro administrativo municipal, os quartéis, as zonas destinadas à armazenagem, ao abastecimento e às pequenas indústrias locais e, por fim, à estação ferroviária, são ordenados e dispostos ao longo do eixo transversal que passa a ser denominado o Eixo Monumental do sistema. Os setores bancário e comercial participam funcionalmente e em termos de composição urbanística do Eixo Monumental.

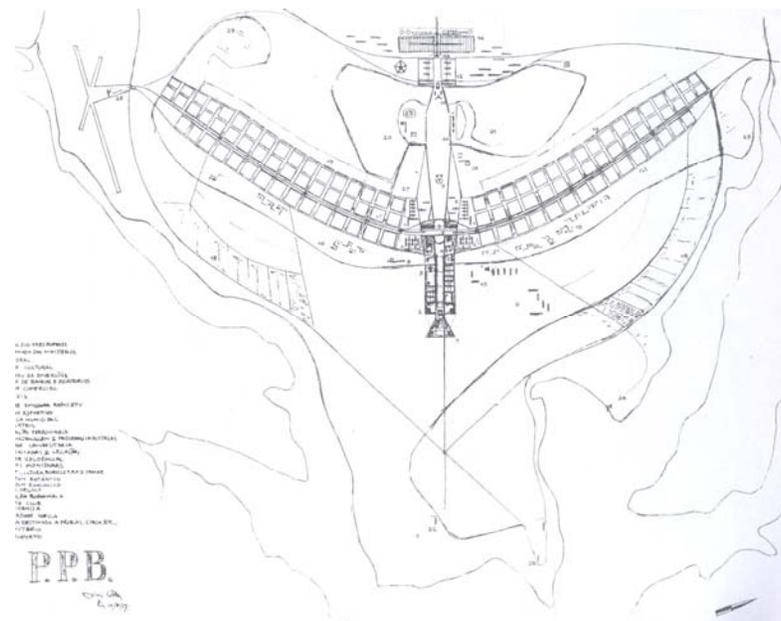


Figura 7 – Croqui do projeto do Plano Piloto de Brasília, 1957.

Fonte: COSTA (1957), 1991, p. 33

Assim, cada um dos eixos apresenta uma função própria: um com o *habitar*, o outro com o *trabalhar*, permitindo o *cultivar o corpo e o espírito/lazer* tanto em um quanto no outro eixo. O tratamento que Lucio Costa dá a cada um dos Eixos é distinto. O eixo rodoviário tem ao seu redor o conceito reformulado das Unidades de Vizinhança (UV)¹³⁰ – conjunto de quatro superquadras de 280x280m cada, organizadas a partir de uma interpretação própria da cidade-jardim. O Eixo Monumental, com as pistas de tráfego afastadas por um extenso gramado, dá a principal feição da cidade e agrega as funções governamentais, de trabalho e, atualmente, de lazer¹³¹. O alargamento do gramado produz uma convergência das pistas em direção ao Congresso Nacional.

A cidade implantada em meio a parques, as superquadras com grandes áreas verdes, a esplanada com um imenso gramado, tudo isso leva à imagem de Brasília como uma cidade-jardim. Lucio Costa estuda suficientemente o urbanismo moderno para utilizar-se das proposições de Ebenezer Howard¹³². A feição da cidade é, efetivamente, a de uma cidade em um parque, correspondendo à acepção socialmente usual que não é muito distinta daquela de Howard¹³³. No Plano Piloto de Brasília, os vazios urbanos, espaços livres apresentados na maioria das vezes como áreas verdes, são elementos do projeto moderno. Lucio Costa justifica os vazios urbanos do seu plano piloto dizendo que são “*ingrediente da concepção urbanística de Brasília*” e que os verdes da cidade provêm dos imensos gramados ingleses, os *lawn*s da sua infância e da cidade de Diamantina, dos anos vinte¹³⁴.

No resumo do relatório do Plano Piloto, Costa diz que

A solução da cidade é de fácil apreensão, pois se caracteriza pela simplicidade e clareza do risco original, o que não exclui a variedade no tratamento das partes, resultando daí a harmonia de exigências de aparências contraditórias. É assim que, sendo monumental é também cômoda, eficiente, acolhedora e íntima. É ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional. O tráfego de automóveis se processa sem cruzamentos e se restitui o chão, na justa medida, ao pedestre. E, por ter o arcabouço, uma plataforma, duas pistas largas no sentido, uma

¹³⁰ Para saber mais sobre as Unidades de Vizinhanças e as Superquadras de Brasília, ver *A Invenção da Superquadra: o conceito de Unidade de Vizinhança em Brasília* de FERREIRA & GOROVITZ, 2009.

¹³¹ O gramado central do Eixo Monumental é, atualmente, palco para diversos eventos culturais, esportivos e manifestações populares.

¹³² Para saber mais sobre Ebenezer Howard e a cidade-jardim, ver BENEVOLO, 2006, p. 359-362

¹³³ Lucio Costa também usa o esquema de propriedade, mantendo público os terrenos. E, mais que tudo, lança mão de uma imagem visual ambígua, entre campo e cidade, que se torna marca principal da paisagem de Brasília. Isto é o cerne da proposta de Howard: os três imãs – cidade, campo e cidade-campo. CARPINTERO, 1998, p. 131.

¹³⁴ CARPINTERO, 1998, p. 132-133

rodovia que poderá ser construída por partes (...). As instalações teriam sempre campo livre nas faixas verdes contíguas às pistas de rolamentos. (...). De uma parte, técnica rodoviária; de outra, técnica paisagística de parques e jardins. Brasília, capital aérea e rodoviária; cidade parque. Sonho arqui-secular do Patriarca.¹³⁵

A partir dessa (re)leitura do urbanismo moderno, o plano piloto de Lucio Costa se transforma no Plano Piloto, construído em três anos e inaugurado em 1960, e orienta Brasília em seu crescimento urbano, sendo modelo de planejamento adotado nos 40 anos a seguir. Contudo, passado o momento político de desenvolvimento e de ufanismo patriótico pós-inauguração, observa-se que Brasília se assemelha às outras cidades geradas sob o capitalismo, encontrando os mesmos problemas espaciais, sociais, econômicos que o urbanismo racionalista do projeto da Capital brasileira pretende resolver, mas não consegue.

Entende-se que o espaço decorrente do urbanismo moderno gera áreas ociosas e onerosas com a concepção de vazios urbanos como elementos de projeto (porque subutiliza a infraestrutura e requer manutenção constante), além de ser incompatível com a realidade capitalista, onde o ideário moderno punha para habitar juntos pessoas com as mais distintas rendas.

Habitar uma cidade moderna/funcionalista/racionalista requer mudanças de hábitos, quase culturais. Como assim? A intenção de universalizar, de gerar um espaço para um indivíduo-tipo ignora a sua procedência, a sua história. A partir do momento que se criam Unidades de Vizinhança onde o intuito é colocar para conviver tanto a família do zelador quanto a do político, por exemplo, exigem-se mudanças sociais, reavaliações de pré-conceitos. É com esta concepção que Lucio Costa idealiza as suas UV¹³⁶ no projeto do Plano Piloto de Brasília: em um edifício reside a família do político, do gerente de banco, do alto escalão militar (em apartamentos maiores) juntamente com a do motorista (em apartamentos menores); e no *pilotis* do edifício vive o

¹³⁵ Lucio Costa (1957) In XAVIER, 2007, p. 278

¹³⁶ No Plano Piloto de Brasília, entende-se por unidade de vizinhança o conjunto de quatro Superquadras que abrigam, além dos prédios residenciais, o comércio local, a igreja, o clube de lazer, o jardim de infância, a escola classe e a escola parque. Assim, cada Superquadra tem lotes com funções institucionais que juntas servem à população que reside neste conjunto de quatro quadras. Assim se moldou as Asas Sul e Norte. A unidade de vizinhança modelo, que traz em sua configuração todas as funções que deveria ter cada UV, é a que abarca as quadras 107/108 e 307/308 Sul. Contudo, após 50 anos se observa que não foram concluídas as UVs e que hoje não atende apenas à escala local, ou seja, ao conjunto de quatro Superquadras, atendendo à população do Plano Piloto e das cidades satélites.

porteiro com a sua família¹³⁷. Assim se faz, nas primeiras décadas de existência da Capital, a configuração espacial, social e econômica do Plano Piloto. Os equipamentos públicos – igrejas, clubes, escolas, jardins de infância, etc – também atendem a toda esta população local.

Mesmo se observando esta integração espacial entre as diversas classes sociais na cidade planejada, o planejamento urbano moderno não impede o surgimento de cidades satélites antes do Plano Piloto atingir os 500 mil habitantes como imaginado, passando a adotar o modelo de polinúcleos afastados, na maioria das vezes, do núcleo projetado por Lucio Costa.

Cidades satélites são formadas ao mesmo tempo em que a Brasília capital é erguida¹³⁸. O surgimento das cidades satélites em paralelo com a construção da nova Capital, fenômeno este que só deveria ocorrer após Brasília, ou melhor, o Plano Piloto atingir a marca de 500 mil habitantes¹³⁹, ocorre, dentre outros fatores, devido a grande quantidade de operários que vem erguer a nova cidade. Esta população efêmera, que depois se erradica aqui, necessita de um local que relembre o seu de origem, sendo mais “agradável” e mais compatível com a sua situação econômica.

Segundo dados da CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal¹⁴⁰, a Cidade Livre, depois denominada Núcleo Bandeirante, surge em 1956. O Paranoá abriga os trabalhadores que chegam à Brasília para construir a barragem do Lago do Paranoá, em 1957. No ano seguinte, é constituída a cidade de Taguatinga e, dois anos depois, Gama e Sobradinho, passando à condição de cidades satélites em 1967. Os núcleos urbanos de Planaltina e Brazlândia já existem antes da construção da Capital, porém são ainda municípios do Estado do Goiás.

A continuidade do tecido urbano não é verificada entre o Plano Piloto e as demais cidades satélites, designadas depois Regiões Administrativas (RAs). Visando facilitar a administração de Brasília como um todo, divide o seu território em oito Regiões Administrativas, a saber: Brasília RA-I (região inserida na Bacia do Paranoá), Gama RA-II, Taguatinga RA-III, Brazlândia RA-IV, Sobradinho RA-V, Planaltina RA-VI, Paranoá RA-VII, Jardim RA-VIII (depois a RA-VIII

¹³⁷ A utilização do “apartamento” do *pilotis* pelo porteiro e sua família é observada até poucos anos atrás, quando há a entrada no mercado de trabalho de empresas prestadoras de serviços prediais que fornecem zeladores que não residem no local de trabalho (no caso, sob o edifício). Assim, muitos condomínios optaram por retirar estes “moradores” dos seus prédios e terceirizaram o serviço de limpeza predial. Cada vez mais exclui do espaço da Unidade de Vizinhaça a classe mais pobre, “elitizando” o espaço que deveria ser “universal”, igualitário.

¹³⁸ As cidades são: Candangolândia (1956), Núcleo Bandeirante (1956), Varjão (1956), Plano Piloto de Brasília (1957), Taguatinga (1958), Cruzeiro (1959), Sobradinho (1960), Gama (1960), Lago Norte e Lago Sul (1960). HOLANDA, 2010, p. 48-49.

¹³⁹ Curioso que até os dias atuais este valor não foi atingindo no que se considera hoje o centro de Brasília. Aproximadamente 300 mil residem no Plano Piloto, fruto do projeto moderno.

¹⁴⁰ GDF/CODEPLAN, 2010.

passa a ser o Núcleo Bandeirante). Com a expansão territorial, faz-se necessário realizar outra divisão em 1989, agora contando com 12 RAs. Em 1993, mais três Regiões Administrativas são criadas e assim por diante até atingir a marca de 31 RAs no ano de 2012.

Já como medida de planejamento urbano, faz-se um anel rodoviário (DF-001 ou Estrada Parque Contorno – EPCT) que “protegeria” a bacia hidrográfica do Paranoá e a área do Plano Piloto, ficando a maior parte das cidades satélites fora deste “anel sanitário”¹⁴¹. Divide-se, assim, a cidade projetada da realidade brasileira. A distância de 10 a 40 km, em média, que separa as cidades satélites do Plano Piloto gera vazios entre as cidades, onerando o custo de urbanização e o sistema de transporte público.

A consideração feita em relação ao urbanismo moderno de que este pretende controlar a expansão urbana não se aplica, verificando assim a “ilusão moderna” de que se poderia controlar o crescimento da cidade de forma racional, além de se evidenciar o explícito paradigma do urbanismo moderno dos chamados países em desenvolvimento, da modernização excludente, caracterizada pela presença de uma massa popular que habita fora do espaço planejado e urbanizado.

Assim, em Brasília existe, de um lado, a cidade planejada de acordo com a corrente urbanística racionalista, oferecendo uma boa qualidade de vida; e do outro, cidades, espontâneas ou planejadas, que surgem sem o mesmo planejamento praticado no Plano Piloto, sem infraestrutura adequada e sem proporcionar a mesma qualidade espacial criada na nova cidade (*apartheid* territorial). Daí a afirmação de Brasília se assemelhar às outras cidades do país. Observa-se, assim, um planejamento urbano segregador, autoritário e contraditório¹⁴² adotado em Brasília, onde uma cidade “ideal” coexiste ao lado de outras “reais”.

¹⁴¹ Exceções são observadas, como as cidades do Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Guará, Lago Sul e Lago Norte.

¹⁴² Contraditório porque o urbanismo moderno idealiza um espaço igualitário, onde *todos* possam habitar. Este espaço se materializa no Plano Piloto de Brasília, mas, ao mesmo tempo, cidades espontâneas surgem sem o zelo espacial, social e econômico aplicado na cidade projetada. Parecem não “merecer” o mesmo rigor técnico dos princípios do urbanismo da Carta de Atenas de 1933 por serem cidades habitadas por uma maioria populacional de baixa renda.

Segundo Denise Silveira¹⁴³, a tradição do planejamento urbano da cidade, no aparelho estatal do Governo do Distrito Federal (GDF), é associada aos moldes do urbanismo moderno em sua versão funcionalista. O planejamento urbano, como atividade administrativa estatal, caracteriza-se pela tecnocracia centralizada do GDF.

De acordo com Paulo Timm¹⁴⁴, o planejamento urbano de Brasília se restringe à dimensão do espaço físico; o físico se sobrepõe às demais dimensões urbanas: ambientais, sociais e econômicas. A ocupação territorial de Brasília, entendida aqui como o território do Distrito Federal e as cidades goianas e mineiras (a área metropolitana), obedece a uma lógica perversa do autoritarismo tecnocrático e militar: o Plano Piloto, fruto do projeto racional e monumental, abriga a administração federal e a local e as embaixadas, sob uma segurança máxima; os demais “excedentes demográficos” são colocados nas cidades satélites, hoje Regiões Administrativas, e nas cidades limítrofes do Distrito Federal. A elaboração de macro planos de ocupação territorial é o resultado do desenvolvimento urbano e sua gestão urbanística, de acordo com Carlos Madson Reis¹⁴⁵. Cabe ressaltar que a discussão a respeito dos problemas urbanos se concentra nas mãos de especialistas, não cabendo à população participar deste debate.

O planejamento urbano moderno, adotado na cidade ao longo dos vinte anos pós-inauguração, resulta em uma ocupação do Distrito Federal e do entorno ora fechada à oferta de terras dentro do quadrilátero e estimulando a especulação além fronteira, ora pontualizando sua ação desordenada em torno de cidades satélites isoladas e distantes umas das outras. Cabe ressaltar que a expansão da periferia de Brasília de caráter desordenado se dá a partir do parcelamentos de terras em loteamentos privados e isolados, fruto da especulação imobiliária, e não de demanda efetiva. Como a ocupação do solo de Brasília é controlada pelo Governo do Distrito Federal, a ocupação da periferia se dá através da especulação imobiliária, concentrando-se nas áreas limítrofes às divisas. Mais perto de Brasília, mais valorizada é a terra. Esta área se configura, mais adiante, na área metropolitana de Brasília. Isto

¹⁴³ SILVEIRA, 1999, p. 147

¹⁴⁴ TIMM, 1998, p. 48

¹⁴⁵ REIS, 2001.

porque, apesar de pertencerem aos Estados de Goiás e Minas Gerais, a periferia é considerada uma extensão do sistema urbano de Brasília, segundo o PEOT¹⁴⁶, uma vez que os seus moradores demandam dos empregos, serviços e equipamentos públicos da Capital Federal.

A ocupação territorial do Distrito Federal apresenta conflitos e contradições desde o início da sua criação, uma vez que o Governo do Distrito Federal atua como planejador, promotor, construtor, financiador, controlador e proprietário do solo urbano e rural. Desde o início da concepção de Brasília, o Governo do Distrito Federal é o proprietário das terras (urbanas e rurais). De acordo com Denise Silveira, a propriedade das terras, por parte do Estado, mostra-se eficiente quanto à efetivação da cidade como empreendedor; contudo, é ineficiente como órgão regulador na oferta de áreas urbanas compatíveis com a demanda e o crescimento ordenado do território¹⁴⁷.

A administração e execução dos programas de ocupação urbana de Brasília entre 1956 e 1972 são de responsabilidade da NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. A partir de 1972, com a criação da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, essas ações passam a ser controladas por este órgão, assumindo as atividades imobiliárias de interesse de Brasília. De acordo com a Secretaria de Viação e Obras do GDF (SVO/GDF), cabe à TERRACAP fazer uso, adquirir, administrar ou alienar os bens, sendo de competência da NOVACAP a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil¹⁴⁸.

Inquietações sobre a gestão territorial pelo poder público brasiliense (inicialmente sendo a NOVACAP o órgão competente, passando posteriormente essa atribuição para a TERRACAP), e a dinâmica da ocupação urbana de Brasília e entorno – cidades goianas e mineiras periféricas, resultam na elaboração do primeiro plano diretor, instrumento de ordenamento e ocupação territorial do Distrito Federal: o *PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal*, de 1977. Enquadrado como o velho plano, o PEOT, decreto n.º. 4.049 de 10 de janeiro de 1978, é elaborado no contexto da repressão militar e do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.

¹⁴⁶ A EM-115 (Exposição de Motivo-115/1977), aprovada pelo Presidente da República em 13 de junho de 1977 define para a Região Geoeconômica de Brasília um modelo de ocupação territorial, identificando três escalas. Os municípios adjacentes à Capital são definidos como área de controle, sendo uma escala de transição. DF, PEOT, 1977, Volume I, p. 67

¹⁴⁷ O Governo do Distrito Federal detém a terra urbana assim como a decisão de ofertar ou não novas áreas voltadas à habitação; neste sentido, ora estimula, ora freia a ocupação territorial. Ver SILVEIRA, 1999, p. 145-166

¹⁴⁸ DF/SVO, 1987, POUZO, Capítulo 2 – Urbanismo no âmbito governamental.

O PEOT propõe diretrizes para a implantação de novos assentamentos no Distrito Federal, levando em consideração as melhores alternativas para transporte, sistema viário, abastecimento de água e coleta de esgoto. Limita a ocupação próxima aos mananciais hídricos do Descoberto e São Bartolomeu, dificultando a expansão urbana das cidades de Sobradinho, Planaltina e Brazlândia, e da Bacia do Paranoá, restringindo a ocupação em um raio de 10Km ao redor do Plano Piloto. Define um vetor de crescimento urbano no sentido sudeste, propondo a formação de um aglomerado urbano entre as cidades de Ceilândia-Taguatinga e até o Gama. Este documento apresenta também a preocupação com a preservação do projeto original de Brasília, trazendo como primeiro objetivo a “preservação do caráter político-administrativo e cultural da Capital do país”¹⁴⁹.

O estudo que analisa diversos parâmetros para a elaboração do PEOT comenta que Brasília é parte de um projeto integrado de interiorização do desenvolvimento, focado na dinamização da economia regional. Entretanto, na falta de um planejamento regional efetivo, a Capital passa a ser um foco polarizador, uma cidade indutora da região. Observa-se, portanto, não apenas um fluxo migratório para o seu território, mas também uma acentuada urbanização na sua periferia imediata, ou seja, o entorno de Brasília composto pelas cidades goianas e mineiras. Essas cidades se expandem fisicamente de forma vertiginosa, não ocorrendo o mesmo com as suas economias. Por não adquirirem os mesmos recursos para atender a esta nova população, pressionam Brasília no sentido de utilização de serviços, de empregos e de equipamentos públicos.

De fato, Brasília apresenta um dos maiores níveis de renda do país; porém, a distribuição interna não se dá de forma equitativa, sendo observadas grandes disparidades entre seus núcleos urbanos. Apenas para exemplificar, o Plano Piloto apropria-se de 61% do total da renda bruta de Brasília. Esta expressividade que o Plano Piloto detém em relação ao restante da Capital reforça o seu *status* de área privilegiada no que tange à localização de equipamentos, à infraestrutura, elevando-se a qualidade de vida da população local. Cada vez torna-se mais caro morar na cidade planejada de Lucio Costa. O alto poder aquisitivo da sua população exige uma alta qualidade de serviços oferecidos. Contudo, essas ofertas de serviços e de equipamentos públicos que são projetados com a cidade moderna atraem a população restante de Brasília, que sofre com a carência dessas ofertas nas suas cidades satélites, estimulando uma demanda maior ao Plano Piloto. Aqui já se observa a preocupação em relação à saturação da área urbana do centro de Brasília, colocando-a em risco quanto à preservação das suas características primárias.

¹⁴⁹ RIBEIRO, 2005, p. 77

Sob esta atmosfera de debates acerca do crescimento urbano acelerado do território brasiliense, da desigualdade social e econômica e da preocupação com a salvaguarda do Plano Piloto como expressão maior do urbanismo e arquitetura moderna, a década de 1980 inicia-se com a formação do Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural – o GT Brasília, que realiza um amplo inventário que serve de base para o dossiê apresentado à UNESCO, em 1987.

II.2. BRASÍLIA PATRIMÔNIO

Uma pequena parte da história de Brasília, pequena em relação ao recorte temporal mais muito relevante, merece um capítulo à parte neste trabalho: o momento que se resgata a preocupação com a preservação do projeto original de Lucio Costa que se transforma no Plano Piloto de Brasília, culminando no seu reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade, em 1987 e, posteriormente, no seu tombamento em âmbito nacional, em 1990.

Deste modo, este capítulo intitulado *Brasília Patrimônio* trata basicamente da década de 1980, período em que se busca a preservação do projeto do Plano Piloto de Lucio Costa, culminando na sua inscrição na lista da UNESCO (1987) e no livro do Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN¹⁵⁰ (1990), e em que se elaboram dois planos diretores de ordenação territorial para a cidade.

Antes de contextualizar a década de 1980, faz-se necessário compreender o conceito de Patrimônio que se constrói dentro dos séculos, sendo o de Patrimônio Mundial, Cultural e Natural o mais recente. De acordo com Medeiros¹⁵¹, este processo evolutivo é resultado de uma lenta e complexa evolução das relações internacionais de construção do patrimônio cultural. Na origem, patrimônio é uma palavra latina, *patrimonium*, referindo-se a

¹⁵⁰ A saber, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) só é criado, de fato, em 1970, sendo extinto no final dos anos 1970 e retomando suas funções em 1994. Inicialmente, em 1936, é criado o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em caráter provisório. Apenas no ano seguinte é instituído como órgão oficial de preservação do patrimônio. Em 1946, seu nome é alterado para DPHAN – Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. No ano de 1970, o DEPHAN é transformado em Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), mas sofre uma divisão em 1979 criando-se dois órgãos, um de caráter normativo, Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), e o outro de caráter executivo, Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM). Em 1990, estes dois órgãos se fundem em um só, surgindo o IBPC – Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, voltando a se chamar IPHAN em 1994, através da Medida Provisória MP nº 752. <http://portal.iphan.gov.br/portal/>. Data de acesso: 08/02/2012.

¹⁵¹ MEDEIROS, 2002.

tudo que pertence ao pai, *pater* ou *pater familias*, representando posse, herança. Assim, o *patrimonium* é tudo que pode ser legado por testamento, bens móveis e imóveis, de pai para filhos e mulher¹⁵².

Segundo Funari & Pelegrini¹⁵³, é com o surgimento dos Estados Nacionais, a partir da invenção de um conjunto de cidadãos que compartilham uma língua e uma cultura, uma identidade, uma origem e um território, que o conceito de patrimônio se apresenta e evolui para o que hoje é conhecido: não mais apenas no âmbito privado ou religioso, mas como propriedade mundial, de caráter público¹⁵⁴.

A Carta de Atenas de 1933, quando faz menção à prática preservacionista, o faz de forma que os valores arquitetônicos que devem ser salvaguardados são os edifícios isolados e/ou o seu entorno imediato. A questão sobre o patrimônio urbano surge com a Carta de Veneza de 1964. Françoise Choay diz que a distância de quatrocentos anos entre a vontade de se preservar um monumento histórico e uma cidade histórica, dentre outros motivos, é devida à sua escala, à sua complexidade e ainda ao longo amadurecimento de uma mentalidade que identifica a cidade a um nome, a uma cultura, a uma comunidade. Além disso, a dificuldade de encontrar arquivos que descrevam as transformações do espaço urbano ao longo do tempo também é um empecilho à prática preservacionista urbana¹⁵⁵.

Ainda segundo Choay, a conversão da cidade material em objeto de valor histórico é motivada pelas mudanças do espaço urbano que seguem à revolução industrial. A partir de então, a cidade passa a ser um artefato de investigação e os primeiros estudiosos à considerá-la passível de preservação são os mesmos arquitetos e engenheiros que fundam a nova disciplina chamada *Urbanismo*¹⁵⁶.

A Carta de Veneza, carta patrimonial resultante do encontro do ICOMOS – Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios, em 1964, reexamina os princípios fundamentais de conservação e restauração dos monumentos abordados primeiramente na Carta de Atenas de 1931 e abrange a noção de

¹⁵² FUNARI & PELEGRINI, 2006, p. 10

¹⁵³ *Ibid*, p. 16

¹⁵⁴ Durante a Revolução Francesa cria-se uma comissão encarregada da preservação dos monumentos nacionais, objetivando proteger os monumentos que representam a nação francesa e sua cultura. Desta forma, é com o sentimento de nacionalidade que surge a noção de preservar um patrimônio nacional. FUNARI & PELEGRINI, 2006, p. 19

¹⁵⁵ CHOAY, 2006, p. 178

¹⁵⁶ Choay fornece o dado de que foi Cerdá o responsável pelo nome desta nova disciplina que surge em meados do século XX, já trabalhada na Parte I desta dissertação. CHOAY, 2006, p. 179

monumento histórico, ou seja, compreendido agora tanto como uma arquitetura de pedra e cal quanto como um sítio urbano ou rural. O monumento que seja testemunho de uma civilização, que tenha adquirido, com o tempo, uma significação cultural necessita ser preservado, seja este uma grande criação ou uma obra mais modesta.

O patrimônio urbano nada mais é que a soma de arquiteturas maiores e menores. No que tange à salvaguarda de um sítio histórico, a Carta de Veneza diz que este “deve ser objeto de cuidados especiais que visa a salvaguardar sua integridade e assegurar seu saneamento, sua manutenção e valorização”¹⁵⁷.

Na década seguinte, dá-se a ampliação da noção de patrimônio cultural e a mundialização de práticas preservacionistas até agora adotadas. A Convenção de Paris ou Convenção sobre a salvaguarda do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (Conferência Geral da Unesco – 17ª sessão), de 16 de novembro de 1972¹⁵⁸, define “**Patrimônio Cultural** como **os monumentos** (obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos ou estruturas de natureza arqueológica, inscrições, cavernas e grupos de elementos que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência)”, “**os conjuntos** (grupos de construções isoladas ou reunidas que, em virtude de sua arquitetura, unidade ou integridade na paisagem, que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência)” e “**os sítios** (obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como as áreas que incluam sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico)”.

Cria-se, através da Convenção de Paris de 1972, a Lista do Patrimônio Mundial, lista esta organizada, publicada e divulgada pela Comissão do Patrimônio Mundial que objetiva arrolar bens patrimoniais considerados de valor universal, seja cultural ou natural. Cabe ressaltar que, mesmo sendo criada em 1972, os primeiros monumentos só são inscritos na Lista em 1978.

O Brasil adere à Convenção de Paris em 1977. Destaca-se que nesta época o órgão de proteção do patrimônio brasileiro, o IPHAN, já está na sua segunda geração de servidores, tendo Aloísio Magalhães como o principal representante deste período. De modo reducionista, a primeira fase/geração do IPHAN

¹⁵⁷ IPHAN, 2004, p. 94

¹⁵⁸ IPHAN, 2004, p. 177-193

(1937-1967)¹⁵⁹, chamada de fase heróica, está mais centrada no patrimônio resultante do barroco mineiro e da arquitetura rural, apesar de sua base intelectual ser composta pelos principais pensadores modernos brasileiros, dentre eles Lucio Costa e Mario de Andrade¹⁶⁰. Consideram o monumento como produto da mestiçagem, as formas novas e originais engendradas pela fusão de diferentes elementos de diversas sociedades. Rodrigo Melo Franco de Andrade¹⁶¹, Carlos Drummond de Andrade, Lucio Costa (o “teórico do patrimônio”)¹⁶² dentre outros colaboradores têm como discurso que as origens da cultura brasileira estão calcadas na produção e influência das diferentes populações, sejam estas européias, africanas, árabes e até mesmo indígenas.

Já a segunda fase é a contestação desta postura ideológica da primeira geração. Entre o fim da década de 1970 e início de 1980, o anteprojeto de Mário de Andrade é retomado, pois suas idéias extravagantes, no que tange a concepção de patrimônio para a década de 1930, agora são compreendidas. Ocorre, assim, a modernização do órgão de preservação, que agrega a preocupação de valorização das manifestações populares, contemplando os bens de natureza material e imaterial. Cabe lembrar que, segundo Sandra Bernardes Ribeiro, a fase heróica do IPHAN entende a proteção do patrimônio histórico brasileiro como àquela difundida pela Carta de Atenas de 1933, ou seja, a da preservação do monumento isolado e, quando muito, do seu entorno imediato. O entendimento do patrimônio urbano em conjunto com o reconhecimento do valor artístico moderno acontece apenas na segunda fase do IPHAN.

Quando nos referimos à *Brasília Patrimônio*, o que precisa ser lembrado é o seu entendimento como patrimônio urbano. O seu reconhecimento internacional advém da relevância do seu conjunto urbanístico como exemplar ímpar do Urbanismo Moderno e do jogo de escalas urbanas – monumental, residencial, gregária e bucólica – que Lucio Costa trabalha na cidade. A UNESCO, alicerçada nos seus critérios (i) e (iv)¹⁶³, insere uma parte de Brasília à lista de Patrimônio Cultural da Humanidade tanto por seus valores artísticos quanto pela materialização dos princípios da Carta de Atenas de

¹⁵⁹ Ressalta-se que na primeira fase o IPHAN ainda não era assim designado; a saber, entre 1937 a 1946, se chamava SPHAN, e entre 1946-1967, de DPHAN.

¹⁶⁰ Este último intelectual não teve suas idéias aceitas em um primeiro momento por serem consideradas muito avançadas.

¹⁶¹ De acordo com Sandra Bernardes Ribeiro, o anteprojeto de Mário de Andrade, considerado muito avançado para a época (década de 1930), é preterido pelo projeto de Rodrigo de Melo Franco de Andrade, que propõe o SPHAN. Neste projeto, o tombamento é instituído como defesa dos bens culturais considerados de interesse público. RIBEIRO, 2005, p. 49-50.

¹⁶² Mariza Veloso *apud* RIBEIRO, 2005, p. 50.

¹⁶³ (i) Representar uma obra prima do gênio criador humano. (iv) Oferecer um exemplar eminente de um tipo de construção ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas significativas da humanidade. Ver UNESCO, 2004 e <http://whc.unesco.org/fr/criteres>

1933 e de Le Corbusier¹⁶⁴. Cabe frisar que esta parte, ou melhor, esta poligonal que é patrimônio urbano abrange o Plano Piloto, resultado do projeto moderno de Costa, a Vila Planalto e as cidades do Cruzeiro, do Sudoeste e do Noroeste, em fase inicial de implantação.

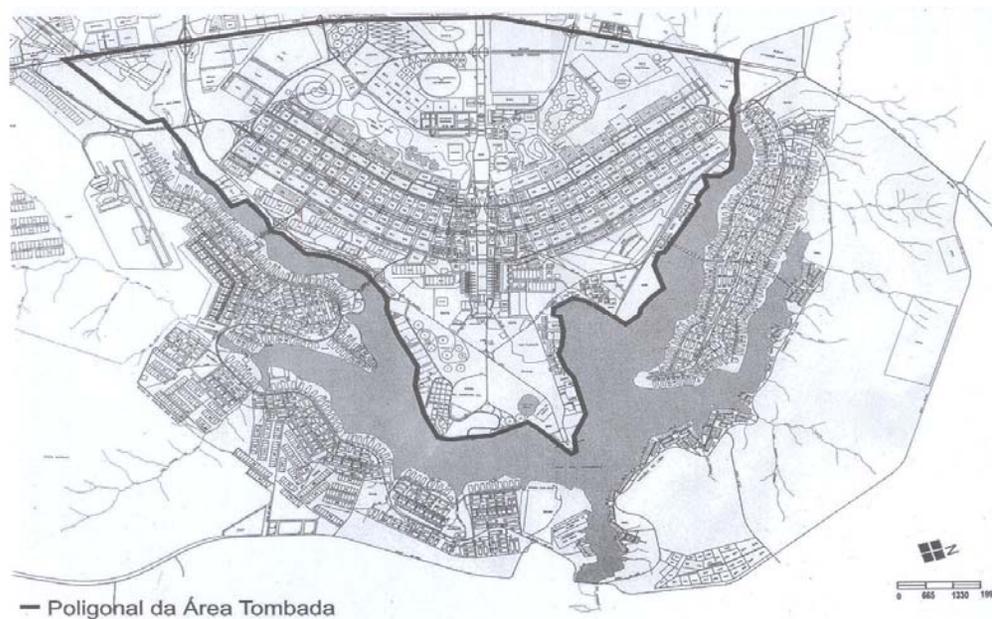


Figura 8 – Poligonal de Tombamento do Plano Piloto de Brasília

Fonte: RIBEIRO, 2005, p. 109

Para a compreensão deste reconhecimento, faz-se necessário resgatar, brevemente, o processo de entendimento da importância urbanística e arquitetônica da Capital Federal. Brasília é inaugurada uma década antes da Convenção de Paris de 1972. Mesmo assim, a consciência sobre a sua importância urbanística e arquitetônica e a apreensão a respeito da sua preservação são materializadas na Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, considerada como primeira Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), vinte três anos após a criação do IPHAN e do instituto do tombamento. Esta Lei

¹⁶⁴ SABBAG & MEDEIROS, 2011.

define a organização administrativa da Capital, inaugurada dias depois, e estabelece que qualquer alteração no plano original deve ser submetida ao Congresso Nacional:

Art. 38. Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal. (Lei nº 3.751, 13/04/1960, Título III – Disposições Gerais)

Duas décadas após a sua inauguração, com o crescimento acelerado da cidade, (re)coloca-se em pauta a salvaguarda do projeto original da Capital. Carlos Madson Reis¹⁶⁵ relata que as sucessivas reformas e contra-reformas revelam a fragilidade das instituições ligadas ao patrimônio histórico, sejam estas em âmbito nacional (IPHAN) seja local (IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – e DePHA – Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal), o que contribui para retardar e dificultar a abordagem da preservação de Brasília.

Brasília já se encontra consolidada como Capital Federal em meados dos anos 80. De acordo com Sandra Bernardes Ribeiro, esta consolidação está mais vinculada à aceitação da transferência da sede do Governo Federal da cidade do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, muito questionada nos primeiros anos pela população de um modo geral, pelos funcionários públicos e pelos políticos. O início dos anos de 1980 é caracterizado também pela intensificação dos conflitos na ocupação territorial de Brasília¹⁶⁶, devido à falta de novas habitações (principalmente para as classes baixa e média)¹⁶⁷ e ao crescimento urbano acelerado, que coloca em pauta a preservação do principal núcleo, o Plano Piloto. Neste período Brasília ultrapassa a marca de 1.100.000 habitantes, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Enfatiza-se que o Brasil, neste momento, assiste à sua abertura política e redemocratização com o fim da Ditadura Militar em 1984. O GDF até o momento mantém o controle absoluto do solo, resultando no crescimento desordenado do território do Distrito Federal, com ocupações irregulares em

¹⁶⁵ REIS, 2001.

¹⁶⁶ Mais uma vez reforça-se que Brasília, neste trabalho, é interpretada como a área do Distrito Federal como um todo, não apenas o Plano Piloto, em conjunto com as cidades limítrofes ao seu território (chamadas de entorno), pois é uma cidade que está em processo de metropolização.

¹⁶⁷ Esta carência habitacional faz com que, nos anos 1990, surjam condomínios privados para atender à demanda para a classe média. Este assunto será tratado mais a diante.

diversas localidades. Como detém o poder de ofertar ou não as terras públicas, o Governo do Distrito Federal ora estimula ora freia a oferta¹⁶⁸. Este fenômeno incentiva o surgimento de áreas irregulares e expansão descontrolada.

Com este descontrole ocupacional, novas cidades satélites surgem, apresentando um descompasso populacional com o Plano Piloto. A cada década o percentual da população residente na área do plano original decresce, não porque existe um processo de gentrificação neste núcleo central, mas porque o número de cidades satélites cresce muito desde a década de 1960. De acordo com Holanda¹⁶⁹, em 1960 o Plano Piloto conta com 44,38% da população, ficando os outros 55,62% distribuídos nas demais cidades. Em 1980, década em estudo no presente capítulo, o Plano Piloto abriga apenas 21,49% da população total contra os 78,51% residentes nos outros núcleos urbanos.

Cabe ressaltar aqui que a discussão a respeito da preservação neste momento tem fundamento, dentre outros motivos, uma vez que o Plano Piloto é responsável por abrigar 45% dos empregos ofertados em Brasília, de acordo com dados da Pesquisa Domiciliar de Transporte de 2000, recebendo diariamente mais de 50% da população residente fora do Plano Piloto, devido a esta oferta de trabalho.

Portanto, temendo a descaracterização e a ameaça à identidade urbanística devido à demanda diária, à valorização do solo e à crescente pressão imobiliária, em 1981 cria-se um grupo interinstitucional, denominado Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural – GT Brasília. Seu objetivo é traçar e definir parâmetros para a política de preservação do patrimônio do Distrito Federal.

A base deste grupo é composta por técnicos da Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM) e por alguns professores da Universidade de Brasília (UnB) que, a partir da comunhão de idéias com Aloísio Magalhães, que na época ocupa a presidência da Fundação Nacional Pró-Memória, conseguem um convênio entre o Ministério da Educação e Cultura, a Universidade de Brasília e o Governo do Distrito Federal para a realização das pesquisas. A criação do GT-Brasília se dá a partir da necessidade de se abordar a questão da memória da cidade¹⁷⁰.

¹⁶⁸ SILVEIRA, 1999, p. 145-166

¹⁶⁹ HOLANDA, 2010, p. 50

¹⁷⁰ BICCA *apud* RIBEIRO, 2005, p. 78-79

Este grupo de técnicos entende que Brasília é todo o território do Distrito Federal, e não apenas o Plano Piloto; sendo assim, a pesquisa do patrimônio cultural da cidade envolve desde os primórdios das razões de transferência da Capital até aquele momento¹⁷¹. O entendimento de Brasília não sendo apenas o Plano Piloto, mas o Distrito Federal como um todo, e o que se deve preservar geram uma discussão entre o GT-Brasília e um grupo formado por arquitetos do Rio de Janeiro, dentre eles Lucio Costa e Oscar Niemeyer, chamado de Grupo-Rio. Sandra Bernardes Ribeiro comenta que até mesmo entre os técnicos arquitetos do GT-Brasília há divergências quanto ao que deve ser salvaguardado, pois até aquele momento a preservação é aplicada aos conjuntos arquitetônicos consolidados.

Mas do que descrever o processo que culmina na inscrição de Brasília na Lista de Patrimônio Cultural e, posteriormente, no Livro do Tombo¹⁷², é importante, para o desenvolvimento da dissertação, compreender e contextualizar as duas linhas de pensamento distintas de preservação entre o GT-Brasília e o Grupo composto por Lucio Costa e outros arquitetos do Rio de Janeiro.

O GT-Brasília acredita que se poderiam criar medidas de proteção baseadas em conceitos novos, em novas ações aliadas ao planejamento urbano, ao invés de simplesmente tombar Brasília. Acham possível, assim, que ao fazer uso de instrumentos urbanísticos dentro da ótica do planejamento urbano a preservação poderia ser alcançada. Como neste momento, meados da década de 1980, já se tem o entendimento do Patrimônio como algo mais amplo, o GT-Brasília foca seus estudos além das fronteiras do Plano Piloto, ou melhor, da área projetada por Lucio Costa. Como comenta Carlos Madson¹⁷³:

O trabalho do GT-Brasília contribuiu, particularmente, para despertar a consciência de que o acervo patrimonial em Brasília ia além do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto, ou seja, da parte projetada. Foi demonstrado que outras morfologias existentes no seu território eram importantes e necessárias para o entendimento da história da ocupação do Distrito Federal, bem como para a composição do seu patrimônio cultural.

¹⁷¹ RIBEIRO, 2005, p. 78

¹⁷² Diversos autores já elucidaram de forma clara este cronologia histórica do processo de reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade e Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentre eles Sandra Bernardes Ribeiro (2005) e Carlos Madson Reis (2001).

¹⁷³ REIS, 2001, p. 126

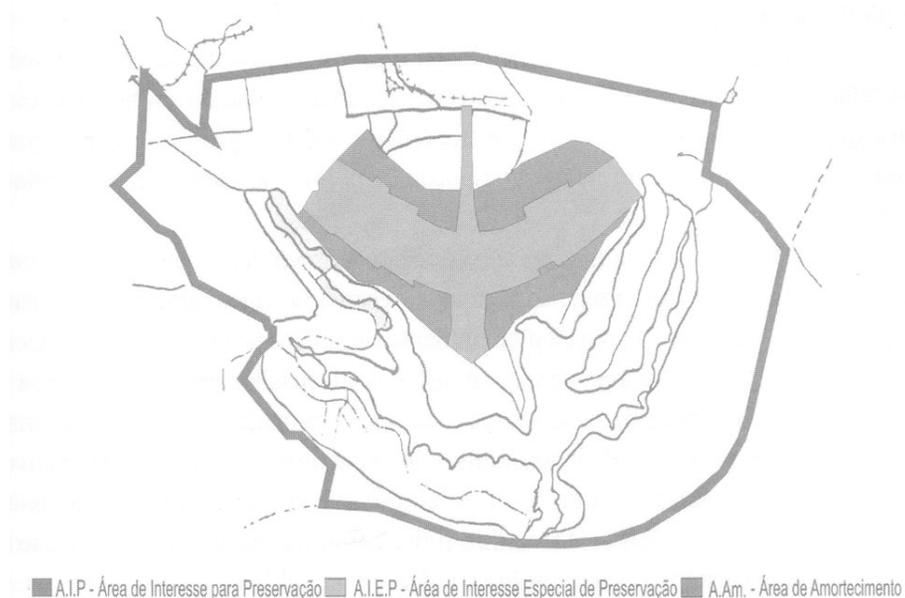


Figura 9 – Área de preservação proposta pelo GT-Brasília

Fonte: RIBEIRO, 2005, p. 95

Contudo, para Costa o único patrimônio cultural relevante para a nação e para o mundo é a cidade de caráter moderno fruto do seu projeto de 1957. Sendo assim, o tombamento é único instrumento capaz de preservar o Plano Piloto. Com isto, a tentativa de integrar planejamento urbano e preservação é ignorada quando entra no cenário da discussão preservacionista a opinião do Grupo-Rio, tendo a posição de Lucio Costa valor preponderante nesta questão.

O ano de 1985 é marcado por ser um ano crítico para Brasília. O dilema *como preservar o plano original e permitir que a cidade cresça/se desenvolva* está no auge do seu debate. Então, o governador do Distrito Federal sob novo regime democrático José Aparecido de Oliveira resgata o trabalho do GT-Brasília, enfraquecido até o momento por estar restrito ao ambiente das instituições participantes e busca a resposta para o tal dilema. É desenvolvido,

portanto, um estudo sobre os problemas urbanísticos do Plano Piloto pelos arquitetos Maria Elisa Costa, filha de Lucio Costa, e Adeildo Viegas de Lima, com assessoria do próprio Lucio Costa¹⁷⁴. Este estudo resulta no relatório intitulado *Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto*.

Este documento abrange desde a idéia piloto, geradora até a cidade atual (1985), formulando uma série de recomendações com o intuito de contribuir para a correção de desacertos decorridos nos 25 anos após a inauguração de Brasília. Trata também da questão da expansão do Plano Piloto que, mesmo com todas as alterações sofridas, mantém-se reconhecível. Refere-se também à questão da preservação do Plano Piloto. Para estes arquitetos, o sentido de se preservar este núcleo urbano não é por apenas se tratar de um fato urbano inédito e representativo de um dado momento histórico, mas, sobretudo, porque se tornou real e vivenciado. Identifica, portanto, quais as características do plano piloto, original, que permanecem essenciais ao seu acerto da cidade real, devendo ser, assim, mantidas. Fica claro neste documento a posição de Lucio Costa e afins a respeito da preservação de Brasília, entendida como apenas o Plano Piloto, resultado do projeto urbano moderno.

Ainda no ano de 1985, o GDF elabora o seu segundo plano diretor: o POT – Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal, que reforça a preocupação em relação à ocupação do solo e expansão da cidade e reafirma as proposições do PEOT de 1978. O POT não é institucionalizado e logo no ano seguinte, em 1986, é elaborado outro plano diretor: o POUISO – Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal, reaproveitando os objetivos do POT. Apesar de ser um instrumento de ordenamento territorial, sendo pouco eficaz nesta questão, revela a fragilidade do planejamento urbano. Este é homologado em 1990, dois anos antes da realização do quarto plano diretor, primeiro pós-Constituição Federal de 1988: o PDOT/92 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992.

A orientação e aprovação de assuntos relacionados ao planejamento urbano e arquitetônico a partir de 1986 passam a ser de competência do Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente – CAUMA¹⁷⁵. Sua presidência é exercida pelo governador do Distrito Federal, participando também deste Conselho membros da sociedade brasileira, do GDF, além de Lucio Costa e Oscar Niemeyer.

¹⁷⁴ Para saber mais sobre este assunto, ver REIS, 2001.

¹⁷⁵ Segundo o Art. 6º da Lei Federal nº 7.456 de 1º de abril de 1986. Esta lei cria órgãos na estrutura básica de administração do Distrito Federal, dentre outras providências.

Cabe destacar que os três primeiros planos diretores – PEOT, POT e POUISO, de um modo geral, adotam um discurso tecnicista, com suas equipes técnicas sendo praticamente compostas por arquitetos, e determinista do processo de planejamento da cidade, que ainda tem o Estado como protagonista do processo de ordenamento territorial.

Em 1987, de acordo com Ribeiro¹⁷⁶, Lucio Costa é convidado pelo governador José Aparecido para realizar uma avaliação do Plano Piloto, originando o documento Brasília Revisitada. Enfatiza-se que este trabalho tem por base o relatório Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto, apresentado dois anos antes. No Brasília Revisitada, Costa pontua algumas intervenções no Plano Piloto, com propostas de expansão urbana e adensamento, visando intervir neste núcleo urbano de forma planejada, a fim de preservá-lo. Contemplando um conjunto de intervenções de uso e ocupação do solo para a bacia do Paranoá – contrariando as diretrizes do PEOT, POT e POUISO, apresenta seis manchas de ocupação e delimita o que, por entendimento do autor, é o Plano Piloto de Brasília. A poligonal resultante é tomada pela UNESCO e pelo IPHAN para determinarem o conjunto urbano Patrimônio Cultural da Humanidade e Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, respectivamente.

Então, ainda no ano de 1987, por iniciativa do governador José Aparecido de Oliveira, o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília é apresentado ao Comitê do Patrimônio Mundial. Sabe-se que é o trabalho elaborado pelo GT-Brasília a base do dossiê de apresentação da candidatura da cidade junto à UNESCO para a sua inscrição na Lista de Patrimônio Cultural, juntamente com o documento de Lucio Costa, o Brasília Revisitada. Contudo, a poligonal de preservação definitiva é determinada pelo Grupo-Rio.

Um fato curioso que Augusto Telles¹⁷⁷ revela a respeito desta solicitação de inclusão do Plano Piloto na Lista de Patrimônio Mundial perante à UNESCO é o fato do Comitê, pouco antes, ter decidido retardar qualquer aceitação de um bem contemporâneo até a definição de critérios específicos para tal reconhecimento. Entretanto, o ICOMOS, ao avaliar o dossiê enviado, produz um relatório e o encaminha ao professor Léon Pressouyre, relator do Patrimônio Mundial, favorável à inscrição do Plano Piloto de Brasília. Assim, mais uma vez na história, Brasília se distingue das demais cidades, tanto nacionais quanto mundiais, e se torna o primeiro bem cultural, núcleo histórico, contemporâneo, agora Patrimônio Cultural da Humanidade. É inscrita como obra-prima da criação humana, como já citado, um exemplo que ilustra um período importante do século XX, exemplar do Urbanismo Moderno.

¹⁷⁶ RIBEIRO, 2005, p. 97

¹⁷⁷ UNESCO, 2004, p. 25-26

Ressalta-se que a UNESCO, em 1983 quando o Brasil apresenta a esta instituição a sua primeira lista indicativa de bens suscetíveis de serem indicados a Patrimônio Cultural, propõe ao governo brasileiro o encaminhamento, para devida análise, de mais alguns bens considerados de valor mundial, dentre eles o conjunto arquitetônico da Pampulha, em Belo Horizonte¹⁷⁸, e o Plano Piloto de Brasília. Com esta informação dada por Augusto Telles¹⁷⁹ observa-se o interesse da UNESCO pelos projetos de caráter moderno, seja arquitetônico ou urbanístico, indicando já uma inclinação pela preservação do patrimônio recente.

Um pouco antes do encaminhamento do dossiê à UNESCO, em maio de 1987, um parecer de Léon Pressouyre recomenda que sejam tomadas medidas mínimas de proteção que garantam a salvaguarda do conjunto urbano moderno de Brasília antes da sua efetiva inscrição na Lista de Patrimônio Mundial. A UNESCO exige, assim, uma legislação de proteção por parte do governo brasileiro. Coincidentemente, já está em processo de elaboração uma normatização (anteprojeto de lei de 1987) que busca regulamentar a primeira Lei Federal que cita a preservação do projeto original de Lucio Costa, a Lei nº 3.751/1960.

Cabe aqui uma lembrança. Como a Lei nº 3.751/1960 dispõe sobre a estrutura organizacional da nova Capital, resta a este documento legal estabelecer como a nova sede do Governo Federal será governada. Portanto, de acordo com esta Lei Federal, o poder executivo do Distrito Federal é exercido por um prefeito nomeado pelo Senado Federal. Contudo, a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 altera a denominação do governante de prefeito para governador, agora nomeado pelo presidente da República. Em 1990, é eleito o primeiro governador¹⁸⁰ através do voto direto.

Enfatiza-se também a singularidade do Distrito Federal perante as demais Unidades Federativas, conforme definição da Constituição Federal de 1988. O Distrito Federal, quadrilátero que abriga a sede da Capital do país, apresenta condição única e administrativa uma vez que não é estado nem município, possuindo administração própria. É regido por uma Lei Orgânica, típica de municípios, e não por uma constituição estadual. Após 1988, torna-se parte

¹⁷⁸ O conjunto arquitetônico da Pampulha, dos anos de 1940, tem como autor o arquiteto moderno Oscar Niemeyer, que realiza o projeto por convite do então prefeito de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek. Nos anos de 1950, já presidente da República, Juscelino lança o edital para o projeto da nova Capital do país, sendo o projeto urbano vencedor o de Lucio Costa, sendo Oscar Niemeyer o arquiteto responsável pelos projetos dos principais edifícios de Brasília. Por coincidência (ou não), ambos os projetos apresentam os mesmos nomes influentes da época.

¹⁷⁹ UNESCO, 2004, p. 24-25

¹⁸⁰ Joaquim Domingos Roriz é o primeiro governador eleito através de votação popular, fato marcante na história brasileira por ser a primeira eleição democrática pós-ditadura militar.

integrante da Federação, com prerrogativa de legislar no que tange às competências dos Estados e municípios¹⁸¹. O Art. 32 da presente Constituição ainda veta a divisão do Distrito Federal em municípios.

Voltando à questão da normatização que estava em andamento em 1987, Carlos Madson Reis cita que a primeira legislação específica de proteção do Conjunto Urbano do Plano Piloto é o Decreto nº 10.829 de 14 de outubro de 1987 do Governo do Distrito Federal. Regulamenta o Art. 38 da Lei nº 3.751/1960, incorporando também em seu texto o documento Brasília Revisitada e o Relatório do Plano Piloto de Brasília, de 1957. Madson ainda comenta que naquele momento, com a regulamentação da Lei Federal para pleitear a inscrição junto à UNESCO, a escolha do espaço a ser preservado afirma, sem dúvida alguma, a posição de Lucio Costa e Ítalo Campofiorito¹⁸² em relação às proposições do GT-Brasília. A posição preponderante tenta preservar a cidade moderna, originária do plano piloto apresentado por Costa, a partir do entendimento desta como uma obra de arte acabada. Induz, assim, a manutenção do seu desenho original a partir da preservação das quatro escalas urbanas identificadas no Brasília Revisitada – a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

O Decreto em questão adota uma postura rigorosamente rígida no sentido de restringir a ocupação urbana não prevista no Relatório do Plano Piloto de Brasília de 1957. Há quem hoje critique esta postura, como James Holston, que diz que a preservação da cidade a congelou no tempo, não permitindo que se vivenciasse o espírito inicial de Brasília, a de cidade experimento que ousa ser uma “inovação do urbanismo” e que deveria ser um “campo de experimentação, de inovação contínua”¹⁸³.

O presente trabalho não comunga com este ponto de vista, achando que a cidade não está engessada. O importante a ressaltar é que o que é preservado em Brasília é o seu conceito urbano moderno, aquele fruto do projeto original de Lucio Costa no final dos anos 1950. A preservação do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto está na conservação e manutenção das suas escalas urbanas.

¹⁸¹ Ver SILVEIRA, 1999, p. 145-166

¹⁸² O arquiteto Ítalo Campofiorito ocupa, na época, a direção do IPHAN.

¹⁸³ HOLSTON, 1993, p. IV-VII

Em 1989 o ex-governador José Aparecido de Oliveira reassume o Ministério da Cultura e articula agora o tombamento federal do Plano Piloto de Brasília com o mesmo texto utilizado para regulamentar sua preservação, o Decreto nº 10.829/1987. Elabora-se outro anteprojeto de lei que retoma os princípios do GT-Brasília e o anteprojeto de lei de 1987, que origina este Decreto. Essa nova legislação de 1989, de acordo com Sandra Bernardes Ribeiro propõe uma política de preservação para o patrimônio do Distrito Federal, voltando ao debate a questão do patrimônio cultural da região como um todo, não só o Plano Piloto, mas também as antigas fazendas, os acampamentos pioneiros e os espaços das cidades satélites.

Entretanto, novamente a frente do Rio de Janeiro, liderada por Lucio Costa, influencia nas decisões, prevalecendo a legitimação e o reconhecimento apenas da cidade originária do seu projeto. A prática preservacionista mais uma vez volta-se apenas para o Plano Piloto, como se “renegasse” o restante de Brasília. Em 12 de fevereiro de 1990, o IPHAN assume o valor cultural do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília, o inscrevendo no Livro do Tombo Histórico (inscrição nº 532)¹⁸⁴. O Decreto de Tombamento de 14 de março eleva este conjunto urbano à categoria de Patrimônio Histórico Nacional. As restrições criadas em função do tombamento podem trazer dificuldades quanto às novas necessidades em relação ao uso do solo em determinadas áreas, devido à própria evolução da sociedade.

A crítica que se faz a respeito de todo esse processo de preservação da cidade moderna é a aparente exclusão da população nos debates. Em raros momentos, ouviu-se as pessoas a respeito da salvaguarda de Brasília. Certamente, esta supressão da opinião popular se justifica pelo fato do Brasil está em um período de transição política, social, econômica, fato este que culmina em uma nova Constituição em 1988 de caráter mais democrático, que enfoca a participação popular nos mais diversos assuntos, tais como no planejamento urbano e na realização dos planos diretores.

Mas não se justifica por completo. Nos dias atuais, em pleno século XXI, já no contexto da *Brasília Pós-Moderna*, ainda se discute se a população brasiliense de fato deseja a preservação do Plano Piloto como é apresentada. Há também a não educação patrimonial, o que é inconcebível para se alcançar uma apropriação e devida valorização, por parte de seus moradores, da *Brasília Patrimônio*. Atrelada a esta questão, existe ainda o fato da cidade estar caminhado para se consolidar como terceira metrópole nacional, momento também que sofre transformações urbanas para se adequar ao planejamento estratégico, este indissociável ao período pós-moderno.

¹⁸⁴ REIS, 2001, p. 120

II.3. BRASÍLIA PÓS-MODERNA

O Brasil, de um modo geral, adentra a década de 1990 com um ar de otimismo, talvez pela conjuntura política nacional que permite uma participação popular maior, com o voto direto. O país já está sob uma nova Constituição desde 1988 que é considerada um marco legal em vários temas, dentre os quais se destaca o planejamento urbano, colocando em destaque o modelo de gestão participativa. O Brasil incorpora também a política neoliberal e, conseqüentemente, abre espaço para o planejamento estratégico ser adotado nas cidades de médio e grande porte.

Em 1990, o novo *status* político e jurídico do Distrito Federal, que com a nova Constituição passa a ser parte integrante da Federação, com a prerrogativa de legislar no que tange às competências dos estados e municípios, traz uma nova dinâmica à administração pública. No ano de 1991 é instituída a nova Câmara Distrital e assume o primeiro governador eleito, ambos sob votação popular: Joaquim Domingos Roriz. O ordenamento territorial, assim como as questões urbanísticas, passam a ser atraentes para os parlamentares. Observa-se um aumento de leis e decretos realizados pela nova Câmara Distrital referentes às políticas públicas de ordenamento do espaço urbano e rural.

A cidade também está especialmente otimista pelo seu recente reconhecimento como Patrimônio em âmbito nacional e internacional. Seus planos diretores, daqui por diante, enfatizam esta característica, assim como o GDF a utiliza como forma de atrair investimentos para a cidade. Este dado parece casar perfeitamente com os princípios do planejamento estratégico que, de acordo com Otília Arantes, lança mão do patrimônio histórico para atrair investimentos na área urbana.

Para o presente trabalho, adota-se como período pós-moderno a década de 1990 até o ano de comemoração dos primeiros 50 anos de Brasília, ou seja, o ano 2010. Este capítulo busca esclarecer este recorte temporal no que tange ao planejamento urbano e, conseqüentemente, territorial adotado na cidade.

Na última década do século XX, observa-se uma fragilidade das funções de planejamento em Brasília, tratada equivocadamente e paradoxalmente como paradigma de planejamento urbano no país de um modo geral, de acordo com Paulo Timm¹⁸⁵. O mesmo autor faz menção sobre uma reforma

¹⁸⁵ Esta reforma segue o modelo introduzido pelo presidente Fernando Collor na esfera nacional: extingue-se a função de planejamento do primeiro escalão e leva-o para o campo econômico, pois se compreende que “planejamento” é assunto de economista. Ver TIMM, 1998, p. 54.

administrativa realizada em âmbito local, pelo Governo do Distrito Federal entre os anos 1991 a 1994, durante o mandato do governador Joaquim Roriz, no momento preciso em que os êxitos de seu governo estão exigindo uma profunda reorganização da máquina administrativa de Brasília, visando projetar a cidade como modelo de gerência de recursos materiais, humanos e organizacionais para o século XXI.

Ainda segundo Timm¹⁸⁶, mesmo Brasília sendo a conseqüência da intervenção pública organizada, jamais em sua história é montada uma sólida institucionalização de intervenção nos vários campos da vida urbana. Por diversos momentos, a cidade assiste à constituição e desconstituição dos seus órgãos de planejamento urbano, que se restringe à dimensão do espaço físico, demonstrando uma deficiência estratégica.

A *Brasília pós-moderna* se associa ao planejamento estratégico não apenas pela visão liberal, competitiva, mas também pelo ponto de vista democrático, buscando incorporar as questões sociais e ambientais nas diretrizes do planejamento. Holanda¹⁸⁷ considera que o pós-moderno é algo produzido após o urbanismo moderno clássico do Plano Piloto, com ele guardando similaridades e diferenças. Ele diz que este período se materializa nas áreas construídas aproximadamente no fim dos anos 1980 e início dos 1990, sendo estas: os setores centrais ainda vazios do Plano Piloto, como é o caso do Setor Comercial Norte, as novas ocupações da orla do Lago Paranoá, os novos bairros ou novas cidades satélites, dentre estes o Sudoeste¹⁸⁸ e Águas Claras.

Compartilhando do mesmo recorte temporal sobre o início do período pós-moderno brasileiro, a presente dissertação trata deste momento do ponto de vista do planejamento aplicado na cidade, que acaba por refletir nas áreas construídas que Holanda pontua.

Mesmo observando o colapso do planejamento urbano dito moderno no final da década de 1970, este modelo ainda sobrevive em Brasília em função do governo local ser o proprietário de grande parte das terras urbanizáveis e exercer um controle sobre a ocupação do solo. Entretanto, o modelo de planejamento urbano moderno, centralizador, começa a perder força na década de 1990 com a entrada dos parcelamentos particulares no cenário de ocupação urbana (fenômeno dos condomínios horizontais) e com a pressão para a cidade se expandir economicamente, devido ao seu papel de centro

¹⁸⁶ TIMM, 1998, p. 48.

¹⁸⁷ HOLANDA, 2010, p. 124

¹⁸⁸ Este novo setor residencial é proposto por Lucio Costa no documento Brasília Revisitada de 1987, a ser comentado mais adiante, como uma das propostas de expansão do Plano Piloto de Brasília.

regional e metropolitano. Daí a hipótese de que o planejamento estratégico entra no cenário urbano na última década do século XX, mesmo que tenha ganhado destaque/força apenas na década seguinte, com a completa absorção dos princípios deste novo tipo de planejamento urbano.

De acordo com Carlos Madson¹⁸⁹, a gestão urbana brasiliense sempre esteve calcada em um modelo controlador, centralizador e burocrático, sendo o Estado o principal agente. Com a abertura para o planejamento estratégico, o governo começa a fazer parcerias com o setor privado para alavancar seus planos urbanos de caráter estratégico. Cabe ressaltar que, mesmo adotando este novo tipo de planejamento urbano, o modelo de urbanismo moderno, de caráter racionalista, ainda vigora em Brasília, no qual o planejamento físico, territorialista, define o contexto social e é independente, desvinculado do contexto econômico¹⁹⁰. O traçado moderno, de caráter funcionalista, setorizado, ainda está enraizado no planejamento territorial. Brasília ainda carrega esta herança moderna.

O grande desafio do planejamento urbano de caráter estratégico das duas últimas décadas é integrar as questões ambiental, patrimonial, social e econômica em Brasília.

Segundo Brandão & Lins *apud* DF/SEDUH¹⁹¹, em um primeiro momento o planejamento estratégico é visto com grande desconfiança por vincular-se excessivamente a ações de *marketing* para “vender” a cidade em um contexto internacional competitivo, permitindo a entrada do capital imobiliário neste novo cenário urbano.

Enfatiza-se que o modelo competitivo, liberal, ou seja, o planejamento estratégico apresenta como ponto principal a capacidade das grandes e médias cidades em absorver inovações e funcionarem como centros econômicos. Contudo, esta capacidade pode ser exercida de modo independente em relação à região em que se insere e até mesmo em relação ao país, tendendo a uma “desterritorialização” do processo de desenvolvimento. De acordo com Olivier Mongin¹⁹², hoje quase não há outra escolha além de ser desterritorializado ou supraterritorializado. Nos anos de 1990 observa-se que a

¹⁸⁹ REIS, 2001.

¹⁹⁰ BRANDÃO *apud* DF/SEDUH, 2004, p. 33

¹⁹¹ DF/SEDUH, 2004.

¹⁹² MONGIN, 2009, p. 187

abertura comercial/econômica reforça a espacialização regional, com uma reconcentração econômica do Centro-Sul, e uma tendência à desconexão de certas cidades com relação ao dinamismo econômico nacional. No caso de Brasília esta condição é peculiar.

A competitividade de Brasília diz respeito à sua integração com a rede de cidades regionais. A sua condição de Capital Federal e de centro regional lhe permite a ligação com as principais cidades brasileiras, além de facilitar a conexão, por sua localização central no país, entre as Regiões brasileiras. Assim, não se verifica a “desterritorialização” de Brasília, e sim a sua consolidação como cidade-conectora regional, cidade-nacional.

A *Brasília Pós-Moderna* também está indissociavelmente ligada à *Brasília Metrópole*. Ressalta-se que a adoção de políticas para a área metropolitana de Brasília vem muito antes dos anos 1990. Em 1979 surge a 1ª Associação dos municípios limítrofes à Brasília, pois assim como a nova Capital vinha crescendo vertiginosamente, as cidades do entorno, como são chamadas deste 1981, também estão se expandindo territorialmente; porém, o crescimento populacional não acompanha o econômico, fazendo com que esta população continue buscando empregos em Brasília. Conseqüentemente, em 1998 é criada a RIDE/DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, primeira RIDE criada, uma das áreas prioritárias de ações e investimentos do Governo Federal segundo a PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional de 2004-2011.

Segundo Tabela 2.2 fornecida por Holanda¹⁹³, na década de 1990 o Plano Piloto detém apenas 13,30% da população total de Brasília, que já atinge a marca de 1.500.000 habitantes¹⁹⁴. A cidade continua crescendo e sua ocupação territorial, controlada até então pela TERRACAP, começa a ser influenciada pela iniciativa privada. Condomínios irregulares¹⁹⁵ parcelados por ação de particulares disseminam-se no cenário urbano brasiliense e obras públicas são realizadas através de parcerias com o setor privado. Cabe enfatizar que em 1989, o GDF inicia uma política de ocupação territorial visando eliminar as ocupações irregulares, mas parece que esta ação não intimida os grileiros que privatizam as terras, as loteiam e as vendem.

¹⁹³ HOLANDA, 2010, p. 50

¹⁹⁴ Dados obtidos IBGE/Censo 1991.

¹⁹⁵ Como lembrado por Paviani, em 1995 se instaura uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Grilagem de terras públicas do Distrito Federal, pois o surgimento dos condomínios privados caracteriza uma fragmentação do solo ilegal. Contudo, a CPI se encerrou e os grileiros não foram punidos.

De acordo com Kohlsdorf, Kohlsdorf e Holanda¹⁹⁶, a configuração da nova tipologia que se inicia nos anos 1990, a “cidade de muros”, ou melhor, a nova ocupação horizontal, essencialmente de classe média, é típica de parcelamentos espontâneos, sem planejamento e tampouco projeto. Não atendem a requisitos básicos da então Lei nº 6.766/79¹⁹⁷ quanto à destinação mínima de espaços ao uso público, equipamentos comunitários e áreas verdes.

Contrariando a lógica de ocupação territorial proposta pelos planos diretores, cujo vetor de crescimento urbano está voltado para o oeste e sudoeste de Brasília, esses parcelamentos particulares se situam à leste e à nordeste, áreas sensíveis ambientalmente e problemáticas quanto a questões sanitárias. Contudo, o surgimento destes novos bairros ou cidades, por assim dizer, enfatiza o processo de conurbação, de adensamento da *Brasília Metrópole*, aproximando subjetivamente cidades satélites (São Sebastião, à leste, e Sobradinho, à nordeste), até então distantes e com grandes vazios urbanos, ao centro da metrópole.

Outra lógica contrariada, que acompanha Brasília desde a sua origem, é a questão da apropriação do solo. O urbanismo moderno prega o livre acesso, o direito de usufruir o solo, aplicado na cidade por meio do projeto de cunho racional, funcionalista de Lucio Costa. Agora, com o surgimento dos condomínios particulares, fechados por cercas e muros, e mais recentemente com as parcerias público-privada que financiam obras, sejam estas edifícios residenciais, culturais ou até governamentais, o solo é posto como propriedade particular.

Sob este novo cenário urbano e gestacional do início dos anos 1990, Brasília assiste à homologação do POUso – Plano de Ocupação e Uso do Solo, pelo Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990 e, dois anos depois, a aprovação, em 18 de novembro de 1992, da Lei nº 353, que regula o novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial. O PDOT/92 é o primeiro plano diretor realizado após o reconhecimento da cidade como Patrimônio, nacional e internacional, e pós-Constituição Federal de 1988, visto que o POUso é realizado em 1986. Recorrendo à conceituação do capítulo III da Parte I da presente dissertação, o PDOT/92 já se encaixa como *novos* plano diretor.

¹⁹⁶ KOHLSDORF et al, 2003

¹⁹⁷ A Lei nº 6.766 de 1979 foi alterada pela Lei nº 9.785 de 1999 no que diz respeito ao percentual mínimo para as áreas públicas. A lei de 1979 destinava 30% da área total do parcelamento para os espaços públicos, equipamentos comunitários e áreas verdes. Já a lei de 1999 dá mais autonomia aos municípios e um maior destaque para os planos diretores em relação ao uso e ocupação do solo. O seu 4º artigo diz que as áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista nos planos diretores ou aprovada pelo município para o local em que se situem.

Já na metade da década de 1990, assume um governo de esquerda, filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT. Entre 1995 e 1998, o governo de Cristovam Buarque lança, pela primeira vez na história da cidade, um plano estratégico intitulado *Um Plano para Reinaugurar Brasília*, marcando os 35 anos da cidade, voltado ao desenvolvimento do turismo na Capital Federal, tendo como pano de fundo a atração de pessoas e investimentos privados. Este plano urbano estratégico tem o intuito de estimular o turismo e, para isto, usa a imagem de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade para atrair turistas de diversos locais, não apenas das cidades brasileiras, e lança alguns projetos estratégicos para tal finalidade. Talvez seguindo as diretrizes traçadas no PDOT/92, que preza pela preservação de Brasília como polo político, econômico e cultural, este plano tenta estimular o eco-turismo, o turismo místico-religioso, o turismo de negócios, o turismo cívico-histórico-arquitetônico e o turismo de lazer.

Dentre os objetivos traçados neste *Plano para Reinaugurar Brasília*, estão:

- Resgatar a imagem de Brasília no cenário nacional e internacional;
- Proteger o meio ambiente e o Patrimônio Histórico e Cultural;
- Promover o turismo como atividade socioeconômica a fim de incrementar a economia e gerar empregos;
- Captar e promover eventos nacionais e internacionais;
- Estabelecer parcerias com a iniciativa privada para desenvolver as potencialidades turísticas locais.

Segundo Jordi Borja, “um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si e a que se tem dela no exterior”¹⁹⁸. Para tal, o plano estratégico do governo de Cristovam Buarque traz alguns projetos para desenvolver o turismo, tanto na zona urbana quanto na rural. O principal projeto estratégico focado no turismo de lazer é o Projeto Orla, que gera algumas ações pontuais na orla do Lago Paranoá, dentre elas a construção da terceira ponte do Lago Sul, a Ponte JK¹⁹⁹. Cabe destacar que a Ponte JK, projeto robusto/monumental que apresenta três arcos com tirantes de aço que sustentam as pistas de rolamento, pode representar uma ruptura do projeto moderno da cidade, pois é pensada como ação pontual, que desconsidera a

¹⁹⁸ BORJA, 1996, p. 86

¹⁹⁹ Enfatiza-se que a idéia de construir uma terceira ponte para atender a demanda do Lago Sul inicia-se no governo anterior, do então governador Joaquim Roriz. Mas é no mandato atual, de Cristovam Buarque, que o concurso nacional para o projeto da terceira ponte se dá.

cidade como um todo²⁰⁰, decisão projetual típica do planejamento estratégico. Esta ponte é um marco visual que se faz presente na paisagem urbana, entrando no enquadramento visual da Esplanada dos Ministérios para quem segue sentido oeste-leste no Eixo Monumental, interferindo na escala monumental que trazia ao fundo a bucólica.

O Projeto Orla é conflitante em alguns aspectos com o documento Brasília Revisitada de Lucio Costa de 1987, pois como o Orla é voltado a estimular o turismo, possibilita a construção de Hotéis/Flats na área de ocupação residencial multifamiliar C²⁰¹ do Brasília Revisitada, ocasionando a privatização desta parte da orla do Lago Paranoá. Mesmo reiterando e propondo equipamentos voltados ao público, o Projeto Orla viabiliza a construção de Hotéis/Flats tratados como grandes condomínios cercados, próximos ao Palácio da Alvorada e à Vila Planalto, que são utilizados também como residências, privatizando a orla não apenas nos lotes destinados ao Setor de Clubes.

Cabe ressaltar que mesmo identificando alguns projetos que poderiam ser chamados de estratégicos durante o segundo governo de Joaquim Roriz²⁰², destacando-se o projeto do novo sistema de transporte público – metrô – e da nova cidade satélite chamada Águas Claras, cuja implantação destina-se a viabilizar o projeto do metrô de Brasília²⁰³, é durante a administração de esquerda que a terminologia “plano estratégico” é utilizada pelo governo local.

Ainda no Governo de Cristovam Buarque é aprovado o PDOT/97 com a Lei Complementar nº17 de 28 de janeiro de 1997. Este plano diretor é considerado um documento melhor elaborado em relação ao último, pois aplica os instrumentos constantes na Constituição Federal de 1998, o que não ocorre no PDOT/92. O plano de 1997 enfatiza o discurso de desconcentração de renda e de empregos, criando diversos polos de desenvolvimento nas mais

²⁰⁰ Cidade esta intitulada Patrimônio Cultural justamente pelo jogo de escalas presente no seu projeto original.

²⁰¹ A saber, de acordo com Lucio Costa, a área C, proposta desde 1984, está ligada à intenção de se fixar a Vila Planalto. Parte-se, portanto, da idéia de se implantar um renque de pequenas Quadras de 240x240m, com gabarito de quatro pavimentos sobre pilotis ao longo da via localizada entre a Vila Planalto e o Palácio da Alvorada como única forma (*do ponto de vista de Costa*) de se fixar a Vila e barrar a gradual expansão de parcelamentos em lotes individuais naquela direção. Costa cita que, inicialmente, esta proposta parece contraditória com a recomendação de se manterem baixos a densidade e os gabaritos na escala bucólica, mas como sugere a implantação de edifícios de quatro pavimentos ao longo de cerca de 1.000 metros, cria-se uma paisagem horizontal, assegurando a harmonia do conjunto urbanístico. Entretanto, o Projeto Orla possibilita a instalação de edifícios de usos mistos (residencial e hoteleiro) voltados, na maioria, a atender uma demanda hoteleira com uma localização privilegiada, à beira do Lago Paranoá. O curioso que para viabilizar o uso e ocupação do local, este novo Setor é apresentado como habitacional, sob um novo conceito de morar, com serviços *pay per use*, ou seja, como flats onde alguns serviços podem ser oferecidos pelo condomínio (lavanderia, alimentação, lazer, televisão a cabo, etc.). No entanto, Hotéis de grandes redes são instalados no local. Cabe frisar também que ocupam áreas maiores que a proposta por Lucio Costa e que cercam o perímetro de orla que ocupam, privatizando-a.

²⁰² A saber, Joaquim Domingos Roriz governou Brasília pela primeira vez em 1988 até 1990, voltando a administrar a cidade em 1991 até 1994 sob eleição direta, popular.

²⁰³ Pois o vazio urbano entre as cidades de Taguatinga e Guará inviabilizam financeiramente a implantação deste novo tipo de transporte público.

diferentes cidades. O macrozoneamento definido no PDOT/97 fortalece o processo de conurbação urbana que se configura pelo traçado do metrô – sentido Plano Piloto, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia – e o crescimento da cidade na direção nordeste, onde se situam diversos loteamentos irregulares voltados à classe média, reconhecendo os condomínios particulares na dinâmica territorial.

Quando nos referíamos, no capítulo *Brasília Moderna*, ao surgimento das cidades satélites em paralelo ao Plano Piloto, significava adotar um sistema de polinucleamento espaçado, disperso na malha urbana de Brasília. No final dos anos de 1980 e início de 1990, em uma tentativa de se conter as ocupações irregulares, novas cidades são criadas, “reforçando o modelo de polinucleamento, periferização, horizontalização e expansão urbana na maioria das cidades-satélites existentes”²⁰⁴.

Entretanto, observa-se na Brasília pós-moderna da primeira década do século XXI que os núcleos urbanos estão cada vez mais integrados, evidenciando o processo de conurbação, dando o significado da metropolização da cidade, que caminha para ser a 3ª Metrópole do Brasil. Paviani²⁰⁵ comenta que o planejamento moderno é superado a partir do momento que Brasília tende à conurbação.

Segundo Mongin²⁰⁶, o fato metropolitano remete à expansão urbana, à policentralidade e à presença de cidades-centro onde coexistem os bairros com a população periférica e o setor de negócios. Sua extensão é ilimitada, uma vez que a metrópole não tem fronteiras bem nítidas, o que proporciona uma configuração territorial que se inscreve nas áreas urbanas estendidas. A metropolização, fenômeno urbano universal, designa a prevalência dos fluxos sobre os lugares. A diversidade é grande, considerando tanto as formas de fragmentação e de aglomeração quanto a simples coexistências entre os núcleos urbanos.

²⁰⁴ A década de 1990 não é apenas caracterizada pelo acelerado processo de urbanização, mas também pelo avanço da legislação ambiental, com a criação de várias Unidades de Conservação no Distrito Federal, a exigência de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental) e o licenciamento dos projetos. SILVEIRA, 1999, p. 145-166.

²⁰⁵ PAVIANI, 2011.

²⁰⁶ MONGIN, 2009, p. 196



Figura 10 - Imagem do Distrito Federal realizada pela NASA em 08 jan. 2011.

Fonte: www.nasa.gov

Há uma tendência, na Brasília metrópole, de diminuição dos espaços vazios entre as cidades, quase formando um tecido só, minimizando essa descontinuidade entre os demais núcleos urbanos e o Plano Piloto, centro da metrópole²⁰⁷. A metrópole não é mais um tecido descontínuo e amorfo. As áreas residuais entre as cidades estão menores, a densidade populacional está maior, contando com mais de 2.500.000 habitantes²⁰⁸ apenas no perímetro do Distrito Federal. Contudo, Holanda ainda considera Brasília uma cidade fragmentada, mesmo sendo nítido o processo de conurbação entre os diversos núcleos urbanos. Para ele, as características da Brasília Metrópole são: “fragmentação, densidade, dispersão, excentricidade e segregação

²⁰⁷ Muitos autores, dentre eles PAVIANI (2010)(2011), MEDEIROS (2011) e a presente autora desta dissertação entendem o Plano Piloto como sendo a área central desta região metropolitana que se forma entre Brasília e as cidades goianas e mineiras limítrofes ao Distrito Federal.

²⁰⁸ Segundo IBGE Censo 2010.

socioespacial”²⁰⁹. A “metrópole polinucleada” de Aldo Paviani²¹⁰ ainda não é integrada, e sim fragmentada, pois se verifica uma acessibilidade deficitária entre suas cidades por causa do sistema público de transporte precário, deixando a Brasília pós-moderna desconectada.

Ainda existem cidades muito distantes do centro da metrópole, tornando os deslocamentos diários muito desgastantes e dispendiosos para a população que depende economicamente do Plano Piloto e reside em localidades mais afastadas como, por exemplo, Planaltina, Sobradinho, Santa Maria e Gama. Sendo uma metrópole, cabe aqui também citar a população residente nas cidades goianas (dentre elas Valparaíso de Goiás, Luziânia, Águas Lindas do Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Formosa e Planaltina do Goiás) e mineiras (destacando-se Unai e Buritis) que também realizam este movimento pendular diário entre seus núcleos originais e o centro de Brasília.

O planejamento urbano dos últimos 50 anos, seja este o urbanismo moderno ou o planejamento estratégico, voltado quase sempre à ocupação territorial peca por não resolver o problema da concentração de empregos no Plano Piloto. A moradia quase sempre está desvinculada ao lugar de trabalho. O urbanismo em seus primórdios aceita a fixação dos núcleos urbanos distantes da cidade projetada por Lucio Costa. Esta postura considera que este modelo de ocupação é suficiente para a preservação ambiental da bacia do Paranoá. Contudo, após cinco décadas esta justificativa não se sustenta, pois o número de veículos nas vias cresce cada vez mais, seja por deficiência do transporte público seja por incentivo governamental para se adquirir automóveis particulares. A segregação espacial que se desenvolve a partir do próprio planejamento adotado desde a construção de Brasília é criticada por diversos organismos que atuam no ordenamento territorial, com destaque para aqueles que agem na área ambiental. Aldo Paviani²¹¹ diz que além dos problemas ambientais advindos pelo incremento de carros nas vias de Brasília, outro fator relevante é o estresse sofrido pela sociedade que passa horas no trânsito em seus deslocamentos diários.

Ainda de acordo com Paviani, se no início da ocupação territorial o modelo de cidade polinucleada se mostrava vantajoso, revelando-se ineficiente com o passar das décadas, o processo de conurbação não melhorará a qualidade de vida urbana, pois mantém alguns entraves à urbanização como a distância entre residência e trabalho, além de sobrecarregar o centro da metrópole, ocasionando o “inchaço” diário. Existe uma tendência de se ocupar primeiro

²⁰⁹ HOLANDA, 2010, p. 47

²¹⁰ PAVIANI, 2010.

²¹¹ PAVIANI, 2011.

para só depois levar a estrutura mínima de uma cidade, ou seja, água, luz, transporte e emprego, sendo este último item o que mais demora. Observa-se, na Brasília MetrÓpole dos anos 2000, que a população do Plano Piloto cai para 9,67% do total do Distrito Federal, detendo 60% dos postos de trabalho de Brasília. As demais 31 cidades satélites (31 RAs) somam aproximadamente 90% dos habitantes e apenas 40% dos empregos²¹². Esta demanda diária coloca a preservação do projeto original em xeque, verificada no discurso da UNESCO sobre a revisão/validação do título de Patrimônio Cultural da Humanidade.

É neste contexto que Brasília adentra os anos 2000, metrÓpole em formação, mas que ainda apresenta um planejamento urbano deficiente, manco, pois não consegue resolver a questão da oferta de emprego proporcional à oferta de habitação, ambos de preferência na mesma região. Brasília deve ter um planejamento diferenciado; primeiramente, deve-se compreender a cidade como um todo para depois adotar um planejamento regional, voltado a atender o processo de conurbação onde algumas cidades já são entendidas como uma só. Neste sentido os planos diretores já reconhecem esta necessidade. Por exemplo: Taguatinga, Ceilândia e Samambaia é a conurbação mais significativa de Brasília. Assim, um planejamento único para tal região seria mais eficaz. A aglomeração urbana formada por Gama e Santa Maria e outra formada por Recanto das Emas, Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante e Candangolândia também merecem destaque no planejamento urbano como regiões unificadas, conurbadas.

Existe ainda um outro fator muito importante em relação à Brasília: a preservação do perímetro tombado e reconhecido como Patrimônio Cultural da Humanidade. A cidade que adota o urbanismo moderno, que norteia a construção do Plano Piloto e a expansão urbana, surgindo a Brasília polinucleada, nas últimas duas décadas, aproximadamente, aplica o planejamento estratégico, trazendo em sua essência um pensamento mercantilista, empresarial, selvagem, predatório. Não podemos esquecer que o centro da cidade, ou seja, o Plano Piloto é a parte da cidade reconhecida pela UNESCO como patrimônio mundial e também é o núcleo urbano que ainda oferta a maior parte dos empregos, atraindo mais de 50% da população de toda a área metropolitana. Então, volta-se a questão: *como preservar e desenvolver ao mesmo tempo?*

²¹² Números obtidos em HOLANDA, 2010.

Sob esta indagação é elaborado o PDOT/2009, o primeiro plano diretor de Brasília realizado pós-Estatuto das Cidades²¹³, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Apenas para lembrar, esta lei regulamenta o capítulo sobre a política urbana constante na Constituição de 1988, apresentando novos instrumentos urbanos, de usos e ocupação do solo, que irão atuar nas cidades a partir dos seus planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes ou conurbados.

O PDOT/2009 incentiva o planejamento regional, sendo um mérito deste plano diretor. Contudo, este PDOT possui muito mais críticas que elogios. É aprovado durante o governo de José Roberto Arruda que tem como vice-governador Paulo Octávio, um empreendedor da cidade responsável por diversas obras pela cidade. Este governo talvez seja o que mais incorpora e aplica os princípios do planejamento estratégico no planejamento urbano. Isto é refletido nos diversos artigos do atual plano diretor de ordenamento territorial. É nítida, a partir da sua leitura, as ações pontuais e como a cidade é transformada em uma “colcha de retalhos”²¹⁴. Ficam evidentes neste plano diretor os interesses privados prevalecendo sob o público. Brasília torna-se um mercado, principalmente imobiliário, rentável para construtoras, investidores diversos, políticos e empresários.

Após contextualizar os principais fatos relevantes para este trabalho, dos primeiros 50 anos de Brasília; de explanar sobre a diferença entre os dois principais planejamentos urbanos adotados na cidade, o Urbanismo Moderno e o Planejamento Estratégico; e de caracterizar os planos diretores do século XX, em um primeiro momento chamado de *velho* plano diretor, e pós-Constituição Federal de 1988 denominado de *novo* plano diretor, onde o modelo de gestão participativa é implantado, a terceira parte da dissertação busca realizar uma leitura mais minuciosa dos planos diretores de Brasília e do documento da década de 1980 de autoria de Lucio Costa, o Brasília Revisitada, a fim de responder a questão central do presente trabalho: *será que os Planos Diretores fornecem elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos adotados em Brasília?*

²¹³ O projeto de Lei que se torna o Estatuto das Cidades é do ano de 1989, um ano após a aprovação da nova Constituição Federal.

²¹⁴ Termo utilizado por Valério Medeiros para caracterizar a fragmentação da cidade. MEDEIROS *apud* HOLANDA, 2010, p. 48

PARTE III

PLANEJAMENTO URBANO | PLANOS DIRETORES

(...) o *direito à cidade* se afirma como um apelo, como uma exigência. Através de surpreendentes desvios - a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas - esse direito caminha lentamente. (...)

O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.

Henri Lefebvre, 2001.

III.1. OS PLANOS DIRETORES DE BRASÍLIA EM 50 ANOS

Brasília, cidade planejada aos moldes do urbanismo moderno dos anos 1950, recorre ao planejamento estratégico nas últimas duas décadas como forma de inserção em uma rede internacional de cidades mundiais e de atração de investimentos. Como colocado na Introdução do presente trabalho, busca-se confirmar a hipótese, a partir da análise dos planos diretores, de que Brasília adota o planejamento estratégico desde a década de 1990. Cabe ressaltar que o planejamento estratégico se utiliza do patrimônio para vender a cidade. E em Brasília, como isto se dá, sendo esta o maior conjunto urbanístico reconhecido como patrimônio cultural? Busca-se esta resposta nos seus planos diretores elaborados a partir da década de 1990.

Os planos diretores de Brasília – PEOT, POT, POUSO e PDOT – que trazem sempre o termo *ocupação territorial* nos seus nomes, reforçam o debate de que o planejamento urbano de Brasília, seja no período moderno seja no pós-moderno, está calcado na ocupação física do território. Assim, sendo instrumentos básicos para o desenvolvimento urbano, econômico e ambiental, os planos diretores são ainda essencialmente ferramentas de ordenamento físico-espacial. A saber, são tomados como objetos de análise não apenas a Lei ou Decreto correspondente a cada plano diretor, mas sempre que possível também seus documentos técnicos e o mapa do macrozoneamento do Distrito Federal.

Como metodologia adotada nesta dissertação, busca-se identificar, primeiramente, os atributos ou elementos-chaves fundamentais do urbanismo moderno e do planejamento estratégico, de acordo com o que foi exposto na Parte I, que traz o debate acerca desses dois tipos de planejamentos urbanos. Ressalta-se a busca pelo contraponto entre uma característica do período moderno e outra do pós-moderno.

Nove particularidades são consideradas e destacadas de cada planejamento urbano, resultando em uma tabela-síntese que traz o contraponto entre o urbanismo moderno e o planejamento estratégico. Após expor o conceito de cada característica, parte-se para as análises propriamente ditas de cada plano diretor e do documento Brasília Revisitada, de Lucio Costa, no intuito de identificar esses atributos nas suas redações. Uma vez apontados na tabela-síntese, faz-se uma breve pontuação de cada elemento identificado no final de cada análise.

Portanto, buscam-se identificar, através da análise de cada documento de ordenamento espacial de Brasília, as características próprias de cada tipo de planejamento urbano aqui estudado, propriedades típicas do urbanismo moderno e do planejamento estratégico que confirmem suas atuações na cidade, suas continuidades em cada um dos períodos – a *Brasília Moderna*, a *Brasília Patrimônio* e a *Brasília Pós-Moderna* – e suas rupturas (caso existam). Mas, quais são os atributos que se buscam identificar nos planos?

De acordo com o que foi conceituado na Parte I da presente dissertação, os elementos/atributos apontados como principais do urbanismo moderno e do estratégico são apresentados da seguinte forma na tabela-síntese das análises dos planos diretores:

Urbanismo Moderno	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado
Planejamento Estratégico	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado

Tabela 1 – Tabela-síntese de análise dos Planos Diretores

Quando se aborda o urbanismo moderno, logo vem a associação à cidade de caráter funcional. Entretanto, quando se destaca o **funcionalismo**, não se trata apenas da apropriação das quatro funções urbanas, segundo a Carta de Atenas de 1933, e sim da interpretação mais ampla da cidade funcional. Ou seja, da ocupação urbana de forma rarefeita, privilegiando as baixas densidades, da cidade aberta com a inserção dos edifícios isolados permeados pelos vazios, da setorização extrema e do zoneamento rígido das funções urbanas e, no caso de Brasília, da formação de cidades satélites para abrigar a população excedente e excluída. Em contraponto ao funcionalismo do urbanismo moderno, existe o estímulo à **diversificação dos usos** e a crítica à setorização no planejamento estratégico, visando otimizar o espaço urbano, a infraestrutura, o sistema viário e a oferta de emprego e habitação, proporcionando um espaço melhor aproveitado. A não-setorização e a diversificação dos usos são as respostas à falta de vitalidade urbana notada na cidade funcional.

Como já citado, o modelo de **ocupação polinuclear** é adotado em Brasília desde o início da sua construção. O Plano Piloto é compreendido como o núcleo principal, original e central de um planejamento urbano que estimula a criação de outros núcleos, mais afastados da cidade moderna de Lucio Costa, criando-se, assim, um espaço livre de ocupações muito grande entre uma cidade e outra. No período pós-moderno, mais precisamente na década de 1990, há um incentivo ao adensamento e à ocupação dos vazios inter e intra-urbanos, viabilizando o processo de **conurbação**, fenômeno típico das metrópoles.

Associado a estas características, no urbanismo moderno existe uma compreensão de que o **poder público** é responsável pela tomada de decisão a respeito do uso e ocupação do solo, sendo também o provedor dos recursos financeiros necessários para o desenvolvimento da cidade. No planejamento estratégico, permite-se a participação privada sobre a destinação do solo, incentivando-se cada vez mais as **parcerias público-privadas** como forma de

viabilizar os parcelamento urbanos, os diversos programas e empreendimentos governamentais, sejam estes destinados à habitação²¹⁵, à cultura e lazer, ou até mesmo à construção de edifícios de caráter público-administrativo, uma vez que o poder público não consegue dispor todos os recursos necessários para tal viabilização. Cabe ressaltar que muitas vezes a parceria público-privada não termina na concretização da obra; geralmente, a empresa parceira obtém também a concessão de direito de administrar o local por alguns anos, como forma de recuperar o investimento inicial. Sabe-se que, na prática do planejamento urbano pós-moderno, as aspirações públicas são, muitas vezes, deixadas de lado em função do poder privado. Há uma grande tendência à “privatização” de um espaço de caráter público devido à concessão de uso cedido ao setor particular.

Desde o início do urbanismo moderno, os arquitetos partidários deste planejamento criticam a combinação entre o interesse público e a propriedade particular – base da cidade burguesa, indicando uma alternativa: a reconquista do controle público sobre todo o espaço da cidade. Assim é concebida Brasília, sob o entendimento de que o solo é público. A questão do solo ser tomado como público, no urbanismo moderno, faz com que o **interesse privado seja subordinado ao público**. No planejamento estratégico, a apropriação do solo volta a ter participação cada vez mais intensa de incentivos particulares; o **interesse privado volta a estar associado ao público**, uma vez que se busca atrair investimentos para promover a cidade em um contexto de competitividade globalizada.

Quando se aborda a questão da preservação do patrimônio, entende-se que no urbanismo moderno o patrimônio a ser salvaguardado é o de **pedra e cal**, ou seja, a preservação do edifício isolado, intocável. Neste momento, o patrimônio não é visto como algo capaz de atrair investimentos e de induzir o desenvolvimento urbano, econômico e social. Já no contexto do período pós-moderno, a questão da valorização do **patrimônio cultural**, integrando os bens materiais e imateriais, individual ou em conjunto, agrega o discurso de provedor de desenvolvimento local a partir do fomento do turismo e de incentivos privados. Muitas vezes, ao valor econômico de um patrimônio está atrelado o seu valor cultural. Agora, o patrimônio cultural pode auxiliar na promoção da cidade nacional e internacionalmente.

²¹⁵ Em um primeiro momento, observa-se o incentivo à participação privada no desenvolvimento dos programas habitacionais. Depois, o setor privado ganha mais espaço no desenvolvimento da cidade, financiando e viabilizando a construção de edifícios públicos, sejam estes museus, bibliotecas e até edifícios institucionais, como no caso da parceria público-privada que construiria o futuro Complexo administrativo do Distrito Federal, parceria esta estabelecida entre o Governo do Distrito Federal e o consórcio CENTRAD, que reúne as empreiteiras Odebrecht e Via Engenharia. Segundo informações do próprio GDF, por se tratar de uma parceria público-privada, o governo cede o local, ficando a cargo do consórcio financeira a construção, além de arcar com a manutenção e operação do Complexo por 20 anos. Ver http://www.sde.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=159837 Data de acesso: 01/02/2012

Em relação aos projetos urbanos, são associados ao urbanismo moderno os de **larga escala**, ou melhor, os projetos urbanos modernos que abrangem quase sempre uma grande extensão do território, mais amplos, tendo uma visão mais global da expansão urbana; os projetos urbanos modernos são frutos dos planos urbanísticos de caráter racionalista e funcionalista²¹⁶. Já a visão pós-moderna é contrária aos grandes projetos reformistas modernos, focada agora em **projetos urbanos pontuais**, abordando o desenvolvimento urbano como uma “colagem” de espaços, como uma “acupuntura urbana”²¹⁷.

Aproveitando este ensejo, as intervenções próprias do urbanismo moderno – no caso a **renovação urbana** – e do planejamento estratégico – a **revitalização** e a **requalificação urbana** – não podem deixar de serem levantadas. Buscam-se na leitura dos planos diretores identificar a renovação, como a intervenção urbana arrasadora, destruidora, que geralmente desconsidera a cidade pré-existente em nome da aplicação da nova “modernidade”, e a requalificação e revitalização urbana, como intervenções urbanas pontuais, modestas ou arrojadas, quase sempre visando intervir em áreas obsoletas e degradadas da cidade. A revitalização e a requalificação urbana são algumas das formas de se promover o (re)desenvolvimento urbano.

Visa-se, também, reconhecer na análise dos documentos o caráter **tecnocrático e centralizador do planejamento urbano dito moderno**. Tecnocrático por creditar aos arquitetos e engenheiros todas as questões que envolvam o urbano, por admitir apenas a soberania dos técnicos no que tange ao planejamento urbano, independente da vontade da população. Centralizador pelo fato do Governo controlar toda a decisão que envolva a ocupação e uso do solo. A partir da rejeição ao discurso manipulador, totalizante e autoritário do período moderno, o planejamento das cidades no pós-moderno é marcado pela participação popular no processo de construção da cidade e pela distribuição das responsabilidades entre o governo e seus técnicos, a sociedade e o setor privado. Portanto, é **democrático** porque abre espaço ao debate público através da promoção de audiências públicas e de diversos encontros promovidos pelo governo e sociedade de um modo geral para debater sobre o desenvolvimento da cidade; e **descentralizador**, pois o Governo começa a distribuir suas responsabilidades para a população e para o setor privado. Agora, este tipo de planejamento, que também é multidisciplinar, não considerar mais apenas a posição dos técnicos no que diz respeito à elaboração dos planos diretores e ao modo de se fazer e planejar a cidade.

E, por fim, entende-se como **crescimento urbano controlado**, característico do urbanismo moderno, a medida de promover a expansão territorial de forma planejada, controlada, a partir de uma lógica racional-formal-arquitetônica do traçado urbano. Esta contenção não pode ser interpretada como um impedimento ao crescimento urbano, mas sim da viabilização de uma ocupação mais ordenada. Prima por uma ocupação de baixa e média densidade,

²¹⁶ A saber, planos são entendidos como algo maior, sendo os projetos o resultado, a concretização dos planos. Vide Parte I, páginas 26-27.

²¹⁷ LERNER, 2011.

geralmente, atrelado à horizontalidade da cidade, formando um tecido urbano mais espreado. A formação de cidades satélites a um núcleo principal, conforme se observa na concepção do território de Brasília entre as décadas de 1960-1980, é um dos modos de se controlar o crescimento urbano. Já o planejamento estratégico é caracterizado por **incentivar o crescimento da cidade**, ou seja, por estimular e promover o seu adensamento, a ocupação dos seus vazios vestigiais e intersticiais, intensificando o aumento da densidade demográfica e o processo de **metropolização**.

Não cabe neste trabalho detalhar cada plano e documento de ocupação territorial, e sim esquadrihar e expor como esses elementos citados, tomados como primordiais para cada tipo de planejamento, são trabalhados e mencionados. Portanto, busca-se analisar os instrumentos de ordenamento do solo com o olhar voltado a identificar como o urbanismo moderno e o planejamento estratégico atuam em Brasília, a partir da identificação das suas principais características apontadas acima e como são incorporados na política de ocupação e uso do solo. Ademais, visa-se correlacionar os três períodos de Brasília anteriormente desenvolvidos com seus planos diretores e o documento Brasília Revisitada, todos de suma importância para o planejamento urbano a fim de compreender a evolução da política territorial, se há uma ruptura e/ou continuidade entre o pensamento moderno e o pós-moderno.

Sabe-se que um planejamento territorial envolve tanto o meio urbano quanto o rural. Entretanto, a dissertação focará na análise preferencialmente das áreas ou zonas consideradas urbanas nos planos diretores, já que o trabalhado aqui são os tipos de planejamento urbano adotados em Brasília – o urbanismo moderno e o planejamento estratégico. Reconhece-se que o planejamento rural, fundamental para o manejo do território, é de extrema relevância; porém, a abordagem deste assunto fugiria dos objetivos da presente dissertação de mestrado.

III.1.1 PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal

Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978

Voltando um pouco na história, mais precisamente na década de 1960, a criação do SERFHAU, do BNH e, posteriormente, do CNDU, tiveram influência direta no planejamento urbano no Brasil e particularmente em Brasília, que acaba de ser inaugurada e se vê em meio a uma expansão urbana acelerada. O Plano Piloto torna-se modelo de planejamento urbano, que consegue fornecer habitação, comércio, serviços e trabalho equilibradamente, oferecendo uma boa qualidade de vida aos seus habitantes. Entretanto, este modelo de planejamento é equivocado, pois é um núcleo urbano oneroso aos seus habitantes por apresentar, entre outros fatores, vazios urbanos significativos e baixa densidade demográfica.

O governo do GDF tenta, até os anos 1980, reproduzir esse tipo de planejamento nas cidades satélites; porém, a mesma qualidade de vida não é representada por não conseguir oferecer os mesmos espaços arborizados e nem todos os serviços e trabalhos que atendam à população dessas novas ocupações.

Já na década de 1970 observa-se uma preocupação, por parte dos gestores e pesquisadores urbanos, em relação à crescente demanda ocupacional que Brasília está sofrendo. Portanto, quanto ao planejamento urbano, a primeira tentativa de organizar territorialmente o espaço da Capital polinucleada é através do PLANIDRO²¹⁸ – Plano Diretor de Águas, Esgoto e Controle de Poluição do Distrito Federal, que na realidade é um estudo que procura fazer um zoneamento geral da cidade, proposto pela Companhia de Águas e Esgotos de Brasília (CAESB). Define que a Bacia do Paranoá é uma área não favorável ao adensamento (mais uma vez volta-se à confirmação da idéia de anel sanitário, materializada na DF-001) e aponta algumas áreas passíveis de ocupação urbana. O PLANIDRO não é considerado um plano diretor como aqui é conceituado, devendo ser compreendido muito mais como uma proposta de zoneamento geral, um esboço para o PEOT. Entretanto, o PLANIDRO lança as premissas para o planejamento do solo, influenciando os planos diretores de caráter de ordenamento territorial que irão surgir nas próximas décadas.

Assim, após o Relatório do Plano Piloto de Lucio Costa de 1957, o primeiro plano diretor que objetiva ordenar o território, urbano e rural, de Brasília é o PEOT, elaborado em 1977 e aprovado em 1978. Na época, o governador do Distrito Federal é Elmo Serejo Farias, que homologa o Plano Estrutural de Organização Territorial nos termos dos estudos realizados pelo Grupo de Coordenação do Convênio SEPLAN/GDF²¹⁹, segundo o Art. 1º do Decreto nº 4.049/78. Este plano diretor é realizado com base numa previsão populacional de aproximadamente 2.400.000 habitantes²²⁰. Esse número populacional é um referencial necessário para se dimensionar as alternativas de ocupação territorial desenvolvidas no PEOT. Essa população é atingida na metade da primeira década do século XXI, 30 anos após a conclusão desse plano. O PEOT é o primeiro documento que dá início ao planejamento de ocupação do solo de Brasília.

²¹⁸ PLANIDRO é o nome da empresa que é contratada para elaborar este estudo para a CAESB.

²¹⁹ SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal.

²²⁰ Este número populacional da ordem de 2.400.000 habitantes é estabelecido pela CAESB a partir de pesquisas sobre a capacidade dos mananciais, sendo esta a base de previsão a fornecimento limite de abastecimento de água para Brasília.

Anos	População	TMGCA ⁽¹⁾	Densidade Demográfica Hab/Km ²
1957	12.283	-	2,12
1959	64.314	128,82	11,11
1960	140.164	117,94	24,21
1970	537.492	14,39	92,84
1980	1.176.935	8,15	203,30
1991	1.601.094	2,84	276,57
1996	1.821.946	2,62	314,72
2000	2.051.146	3,01	354,31
2005	2.391.313	3,12	403,71
2006	2.449.376	2,43	413,32
2007	2.504.684	2,26	422,10
2008	2.557.160	2,10	441,74
2009	2.606.885	1,94	450,33
2010	2.654.059	1,81	458,47

Figura 11 – Evolução Populacional do Distrito Federal, Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual e Densidade Demográfica 1957-2010

Fonte: DF/CODEPLAN, 2010, p. 44

O PEOT tem como empresas consultoras a CAESB e o GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes e o apoio da CNPU. Analisa as tendências da época (década de 1970) do desenvolvimento dos assentamentos urbanos para, assim, alocar os futuros núcleos.

Procura compatibilizar outros planos setoriais dos diversos órgãos governamentais, objetivando um planejamento integrado que beneficie a população geral de Brasília e a otimização dos investimentos no seu território.

Frisa-se que o PEOT é elaborado no contexto do II PND (1975-1979), plano econômico brasileiro cujos objetivos são direcionar os recursos para a Região Nordeste e a desconcentração geográfica da economia. Enfatiza os setores de bens de capital e de insumos básicos. Para o espaço urbano, o II PND visa privilegiar a concentração de investimentos nos grandes aglomerados urbanos, nas regiões metropolitanas e nas Capitais (caso de Brasília).

Resgatando o assunto sobre Brasília se firmar como uma cidade-regional, cidade-nacional, o II PND permite a criação do POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados para a Região Centro-Oeste. Este programa insere a área de influência de Brasília à sua região periférica como forma de se alcançar o desenvolvimento regional. Dos estudos para a realização deste programa, origina-se um outro: o PERGEB – Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília. Estes estudos reafirmam que a Capital do país exerce uma grande influência em sua Região (a Centro-Oeste), assim como função conectora, integradora das demais regiões nacionais, como antes já comentado.

Uma das diretrizes do PERGEB é a preservação do caráter político-administrativo e cultural da Capital, sendo que, para isto acontecer, Brasília não poderia assumir o modelo de urbanização das grandes metrópoles brasileiras, para não comprometer as suas funções de sede do Governo Federal e de indutora do desenvolvimento do Centro-Oeste. Além desta observação pertinente, para se evitar a pressão direta sobre os equipamentos urbanos de Brasília, incentiva-se o **fortalecimento de subcentros polarizadores** da sua Região Geoeconômica, através da oferta de serviços à população regional. Busca-se também reduzir a taxa de expansão demográfica do Distrito Federal, a partir da abertura de empregos para a mão-de-obra migrante nesta Região Geoeconômica. Portanto, almeja-se **“exportar” esta população para o entorno de Brasília**. Na verdade, a palavra correta é expulsar uma massa populacional significativa. Deseja-se, na verdade, **conter o crescimento demográfico** que a cidade vem enfrentando desde a sua inauguração.

Entretanto, para se efetivar o PERGEB, necessita-se, primeiramente, fortalecer a estrutura interna do próprio Distrito Federal, no sentido de melhor organizar-se para induzir o desenvolvimento da sua Região Geoeconômica. A cidade de Brasília deve **crescer “de forma equilibrada e harmoniosa**, no que se refere **à racionalização do uso do espaço físico**, bem como do atendimento à demanda de serviços, pela população”²²¹. Daí a necessidade de se criar um plano diretor para a cidade.

O PEOT, a partir da análise de diversos parâmetros, traça um panorama socioeconômico de Brasília, informações que cabem neste momento resgatar²²². Brasília, no ano de 1977, apresenta uma população de aproximadamente 900 mil habitantes. Este número, que extrapola as expectativas demográficas, é resultado de uma elevada migração e de um aumento significativo de nascimentos na cidade associadas às taxas baixas de mortalidade. No momento, já se confirma a consolidação urbana. O estudo que fomenta o PEOT afirma que o limite da saturação dos núcleos urbanos já implantados está próximo, se dando até o ano de 1985. A partir deste ano, novas cidades são necessárias para absorver a demanda populacional.

²²¹ DF, PEOT, 1977, Volume I, p. 29

²²² Frisa-se que os dados que serão informados constam no PEOT/78.

Quanto aos dados econômicos, o estudo revela (afirmando o que já se sabe) que a dinâmica de empregos indica que há mais empregos centrais (setores de Administração Pública e construção civil) do que empregados morando no Plano Piloto, sendo que os empregos extras correspondem aos habitantes dos demais núcleos (periféricos). Nesta época, a população total do Plano Piloto representa 26% da população total de Brasília, usufruindo de 56% dos empregos oferecidos nesse núcleo central. Enquanto isso, os demais 74% da população residente nas cidades satélites ficam apenas com 44% dos empregos ofertados no Plano Piloto. Revela-se, portanto, um processo constante de segregação espacial da força de trabalho, de acordo o PEOT. Essa concentração de renda favorece a classe mais elevada, pois a sua moradia está próxima ao seu trabalho.

O PEOT apresenta, a partir do contexto político e geográfico da década de 1970, uma visão mais ampla que extrapola os limites das fronteiras do Distrito Federal. Segundo texto do PEOT, a ocupação territorial de Brasília desenvolvida durante 17 anos vem se dando de forma parcelada e desordenada, com a implantação de diversos núcleos urbanos espontâneos e aleatórios, comprometendo a harmonia tão procurada. Os três objetivos centrais do PEOT são:

- Identificação das áreas mais adequadas à urbanização e também a outras destinações;
- Estabelecimento dos lugares de trabalho e habitação, dentro das áreas selecionadas para a ocupação do solo;
- Identificação da melhor alternativa de transporte público, abastecimento de água e coleta de esgotos.

Observa-se, com o segundo objetivo, que o planejamento urbano moderno é aplicado na cidade, uma vez que a setorização, a funcionalidade e a ocupação com múltiplos núcleos estão enraizadas no conceito de ocupação urbana. As funções urbanas habitar e trabalhar são tratadas separadas, assim como são abordadas no traçado do Plano Piloto.

O PEOT estabelece algumas metas para se alcançar esses objetivos. Tais metas são:

- 1) Localizar as áreas de expansão urbana, visando descentralizar o Plano Piloto para preservá-lo e valorizá-lo como cidade fruto do projeto moderno de Lucio Costa (*cabe destacar aqui que este é o tipo de preservação sem a idéia do bem como instrumento de desenvolvimento local, e sim a preservação do conjunto urbano relevante para a história do urbanismo moderno*)²²³;
- 2) Estruturar as futuras áreas de expansão urbana para criar novos núcleos autônomos, em termos de emprego, equipamentos e serviços;

²²³ Apenas para esclarecer, durante a análise dos planos diretores, a presente autora faz algumas ponderações pessoais cabíveis no momento, realçando a sua crítica entre parênteses e itálico.

- 3) Localizar e organizar as futuras áreas de expansão urbana visando maior acessibilidade/intercâmbio entre a população geral, a fim de facilitar acesso aos empregos, equipamentos públicos e serviços das cidades; menor custo econômico e social do sistema de transporte público e de infraestrutura; preservar as áreas de interesse científico, de lazer, rural e ambiental; e favorecer um crescimento urbano mais equilibrado de Brasília e do entorno (*crescimento urbano controlado*).

O GDF, no contexto da realização do PEOT, entende que o planejamento urbano deve ser implementado segundo uma seqüência progressiva, ou seja, partindo-se do mais geral para o caso mais específico. Só se chega a este resultado se for adotada a seguinte estrutura de planejamento: primeiramente segue-se o PEOT, instrumento maior que fornece a base para o planejamento urbano geral; depois existem os Planos de Ação (PA), elaborados após o PEOT, sendo subdivididos em Plano de Ação Local (PAL) e Plano de Ação Setorial (PAS).

Os técnicos responsáveis pela elaboração do PEOT pretendem caracterizar, com base na identificação preliminar dos problemas urbanos encontrados em Brasília, os diferentes elementos simples do plano²²⁴ a serem desenvolvidos, referentes à localização das áreas de emprego e serviços, áreas residenciais, sistema de circulação e áreas de lazer. Cabe enfatizar que o PEOT considera como um dos problemas urbanos a periferia imediata de Brasília. Assim, para a definição das alternativas de ocupação territorial, deve-se considerar que qualquer intervenção na estrutura urbana de Brasília reflete na organização espacial do seu entorno.

A partir da combinação dos elementos simples da urbanística moderna, é possível propor novos relacionamentos – os elementos compostos – que são a base do desenho urbano proposto no presente Plano Estrutural de Organização Territorial. Aqui, percebe-se a influência direta do urbanismo moderno. Parte-se, então, do reconhecimento de áreas que possam abrigar as funções urbanas como são apresentadas na Carta de Atenas de 1933, reafirmando o uso da setorização e da funcionalidade do traçado de caráter moderno.

Há ainda a combinação, no cerne das relações urbanas, dos diversos equipamentos sociais e públicos: escolas, igrejas, universidades, hospitais, corpo de bombeiro, companhia de polícia, dentre outros.

²²⁴ Entendidos no PEOT como unidade de análise, compreendendo uma atividade/função urbana e a forma e a intensidade com que ela se apresenta no território. O PEOT considera a atividade habitacional como a mais relevante para o ordenamento territorial de Brasília, não que a circulação e as áreas de empregos, serviços e lazer sejam menos importantes na estrutura de uma cidade. A Comissão do Convênio SEPLAN/GDF toma a habitação como preponderante por ser o fator determinante da distribuição populacional, exatamente como defende o urbanismo moderno.

Em relação à habitação, como soluções de desenho mais viáveis aos novos assentamentos, privilegia-se as que apresentam densidades maiores (adensamento urbano), visando propiciar a melhor utilização dos equipamentos públicos, da infraestrutura e do sistema de transporte, além de induzir a uma maior interação social. Ainda sobre essa função urbana, o PEOT faz uma observação cabível para o contexto atual de Brasília. Os estudos realizados para este plano diretor verificam que a oferta de áreas ainda disponíveis destinadas à habitação é dirigida, na maior parte dos casos, às faixas de maior renda, ou seja, classes média e alta. Esta característica força a ocupação irregular de loteamentos de baixa renda, carentes de infraestrutura e de equipamentos públicos.

O PEOT, no momento que identifica e delimita as áreas de oferta de empregos e serviços, reafirma a predominância da área central do Plano Piloto – configurado nos Setores Comercial Sul e Norte, Bancário Sul e Norte, de Diversões Sul e Norte, na Rodoviária e na Esplanada dos Ministérios juntamente com a Praça dos Três Poderes – em relação à oferta de trabalho, de serviços e de comércio. Segundo dados do GEIPOP, de 1975, esta zona central concentra 32,7% dos empregos, enquanto ocupa apenas 0,14% do território total de Brasília (Distrito Federal). Esta área central do Plano Piloto é caracterizada pela alta intensidade de fluxo e de uso. Cabe enfatizar que neste cenário de aumento dos núcleos urbanos, o centro de Brasília, que antes é compreendido como sendo esta área central do Plano Piloto, agora é o próprio Plano Piloto²²⁵. De acordo com Merlin & Choay²²⁶:

O centro não é um ponto, mas um lugar cuja extensão e importância relativa variam segundo certas condições. As características do centro podem ser visuais, estruturais ou funcionais. Elas são variáveis no tempo seguindo a evolução econômica, técnica e as condições políticas. (...) Em uma aglomeração pode-se qualificar de centro a cidade principal, como em um conjunto de cidades formando uma rede urbana regional ou nacional. (...) o centro pode também assumir o papel de um pólo urbano (...) O centro beneficia-se de todos os atributos da centralidade. O poder do centro pode ser apreciado comparativamente de diferentes maneiras: pelo número absoluto de sua população total, (...) pelo nível de equipamentos em número e variedade, pela existência do comércio...

Mas outro centro começa se destacar em Brasília, classificada como de “abrangência incipientemente metropolitana”: o centro de Taguatinga. Talvez já considerada como a segunda cidade mais importante da Capital, depois do Plano Piloto, Taguatinga já nesta época apresenta uma atividade comercial

²²⁵ Tema abordado no artigo realizado pela presente mestranda, Juliane Sabbag, em conjunto com Ana Elisabete Medeiros, e apresentado no II Seminário Internacional Urbicentros, Maceió, Alagoas, em setembro de 2011.

²²⁶ MERLIN & CHOAY, 2005, p. 155-156

expressiva, conferindo a este núcleo urbano não apenas uma certa auto-suficiência em relação à cidade planejada e moderna de Lucio Costa, mas também um poder de polarização em relação aos demais núcleos próximos (Ceilândia e Brazlândia).

Ainda em relação à demanda de empregos, o PEOT recomenda que o planejamento urbano adotado pelo GDF priorize a criação de empregos fora dos limites do Plano Piloto, pois, de acordo com a previsão populacional de 2.400.000 habitantes, o Plano Piloto necessitará de um aumento na sua capacidade de sistema viário, do número de vagas para estacionamentos bem como de ofertas de serviços e comércio. O PEOT ainda comenta que esta absorção do volume de empregos pelo Plano Piloto para atender a esta futura demanda populacional implicaria em grandes e substanciais mudanças na sua estrutura urbana. Ressalta-se que esta observação se dá 10 anos antes deste núcleo central se tornar Patrimônio Cultural da Humanidade. A preocupação em relação à preservação da cidade moderna, em manter reconhecíveis suas características para as futuras gerações, se intensifica na década seguinte à elaboração deste plano diretor.

Contudo, apesar das orientações no sentido do planejamento urbano voltar-se à criação de novas áreas de trabalho a fim de atender à população de Brasília que cresce vertiginosamente e do Plano Piloto ter sido inscrito na Lista de Patrimônio Mundial, observa-se ainda o mesmo cenário descrito na década de 1970: a concentração da maior parte dos empregos no Plano Piloto e a periferação cada vez maior da população de Brasília provocam um “inchaço” diário no centro da Capital, onde cada vez mais os vazios urbanos são ocupados pelos carros; as vias estão sempre congestionadas, fato antes não visto, causando transtornos principalmente aos habitantes deste núcleo; o aumento da poluição do ar nas áreas centrais do Plano Piloto dentre outros problemas.

Busca-se na realização do PEOT, portanto, as seguintes alternativas de estruturas urbanas:

- Áreas residenciais de alta densidade com comércio local, sendo atendidas por ônibus;
- Áreas específicas de oferta de trabalho, servidas também por ônibus;
- Área residencial de baixa densidade, atendida por automóveis particulares.

Para a geração de estruturas urbanas alternativas, os técnicos do Convênio SEPLAN/GDF visam reconhecer as potencialidades dos terrenos analisados, respeitando-se as limitações de cada área. O sistema viário, as alternativas de sistemas de transportes futuros e os projetos em implantação são fatores preponderantes para indicar os novos assentamentos urbanos, sugerindo os vetores de crescimento de Brasília, assim como o saneamento, a topografia, as áreas comprometidas com os órgãos públicos, o meio ambiente, a localização de empregos também influenciam diretamente na escolha das áreas de

expansão urbana. A proposta final de crescimento da cidade é definida em função da qualidade de vida e dos custos para a implantação dos novos núcleos urbanos.

Os conceitos adotados de cidade voltada para o automóvel privado, empregados na década de 1957, momento marcado pelo desenvolvimentismo nacional, ainda encontra brechas neste plano diretor. O serviço de transporte coletivo de massa não é o principal tipo de condução adotado em Brasília, segundo avaliações sobre o texto do PEOT.

Segundo a análise sobre o saneamento, o PEOT não recomenda a expansão urbana na Bacia do Descoberto e na Bacia do São Bartolomeu, pois são as principais futuras fontes de abastecimento de água para Brasília. Portanto, a necessidade de preservação desses mananciais torna-se problemática em relação ao adensamento urbano sobre as cidades de Sobradinho e Planaltina, situados na Bacia de São Bartolomeu, e Brazlândia, localizada na do Descoberto. Reforça também a proteção da Bacia do Paranoá, não incentivando a sua ocupação.

Visando otimizar a pesquisa sobre o PEOT para identificar/reconhecer os elementos cabíveis ao urbanismo moderno, já que ainda o planejamento estratégico não faz parte do cenário de gestão urbana no Brasil e, sobretudo, em Brasília, opta-se por analisar apenas a proposta final de expansão urbana de Brasília naquele momento, resultado da comparação de três alternativas de ocupação territorial. Ademais, esta proposta final é a síntese das ponderações que melhor aproximam-se dos objetivos e metas definidos no PEOT.

De acordo com este Plano Estrutural de Organização Territorial, a proposta final é um modelo de integração do transporte, do uso do solo e do saneamento básico. Este modelo já anuncia a formação de uma futura aglomeração urbana que parte do conjunto Taguatinga-Ceilândia, junta-se à cidade do Gama, estendendo-se através do município de Luziânia, Estado do Goiás.

O PEOT faz uma classificação do território, o dividindo em áreas de intervenção, sendo estas:

- Áreas de Preservação: espaços ocupados pelo Plano Piloto e outros núcleos delimitados pela EPCT, correspondendo basicamente à Bacia do Paranoá. Esta preservação constante no PEOT parece antecipar as discussões que fomentam a década seguinte sobre a salvaguarda das funções culturais do Plano Piloto, entendido como “cidade-monumento, artístico-histórico”, e das funções política-administrativas, como “cidade-capital nacional”²²⁷;

²²⁷ DF, PEOT, 1977, Volume I, pg. 211

- **Áreas de Conservação do Meio Ambiente Natural:** são constituídas por parques naturais de interesse botânico, zoológico e científico, ou seja, reservas florestais, zonas de preservação de mananciais e matas ciliares. Devem ser espaços preservados contra a introdução de usos que podem comprometer a sua integridade e características. A manutenção dessa Área de Conservação visa proteger as reservas naturais de Brasília e valorizar a paisagem natural da região. Para tal valorização, programas devem ser implantados a fim de criar projetos de reflorestamento e de lazer para a população, integrando o meio ambiente ao meio antrópico, permitindo que a população se aproprie culturalmente desses espaços e os protejam;
- **Áreas de Valorização e Dinamização:** são formadas pelas cidades satélites existentes, dotadas, de um modo geral, de equipamentos e serviços públicos de padrões inferiores àqueles ofertados no Plano Piloto. Devem ser alvos de planos e projetos que visem a revisão dos seus padrões urbanísticos, considerados inadequados frente às necessidades da população mais carente de Brasília. As cidades de Taguatinga, Ceilândia e Gama devem ser os núcleos prioritários dessas intervenções urbanísticas, pois são, segundo o PEOT, as cidades que mais demandam serviços e equipamentos devido aos seus papéis de articuladoras das novas áreas de assentamentos propostas pelo presente plano diretor. O centro de Taguatinga também deve ser alvo de ações, em uma tentativa de se minimizar problemas decorrentes da demanda que sofrerá pelo aumento das ocupações urbanas;
- **Áreas de Expansão:** são, como o próprio nome já diz, as futuras áreas ocupadas do território de Brasília, os novos assentamentos urbanos propostos pelo PEOT. Essas novas áreas sofrem uma subdivisão de categorias para efeito de orientação do planejamento e desenho urbano, a saber: áreas centrais urbanas, áreas mistas de habitação e atividades, áreas de habitação de alta e média densidade, áreas de habitação de média e baixa densidade, áreas de habitação de baixa densidade, áreas de indústrias e abastecimento e áreas especiais.

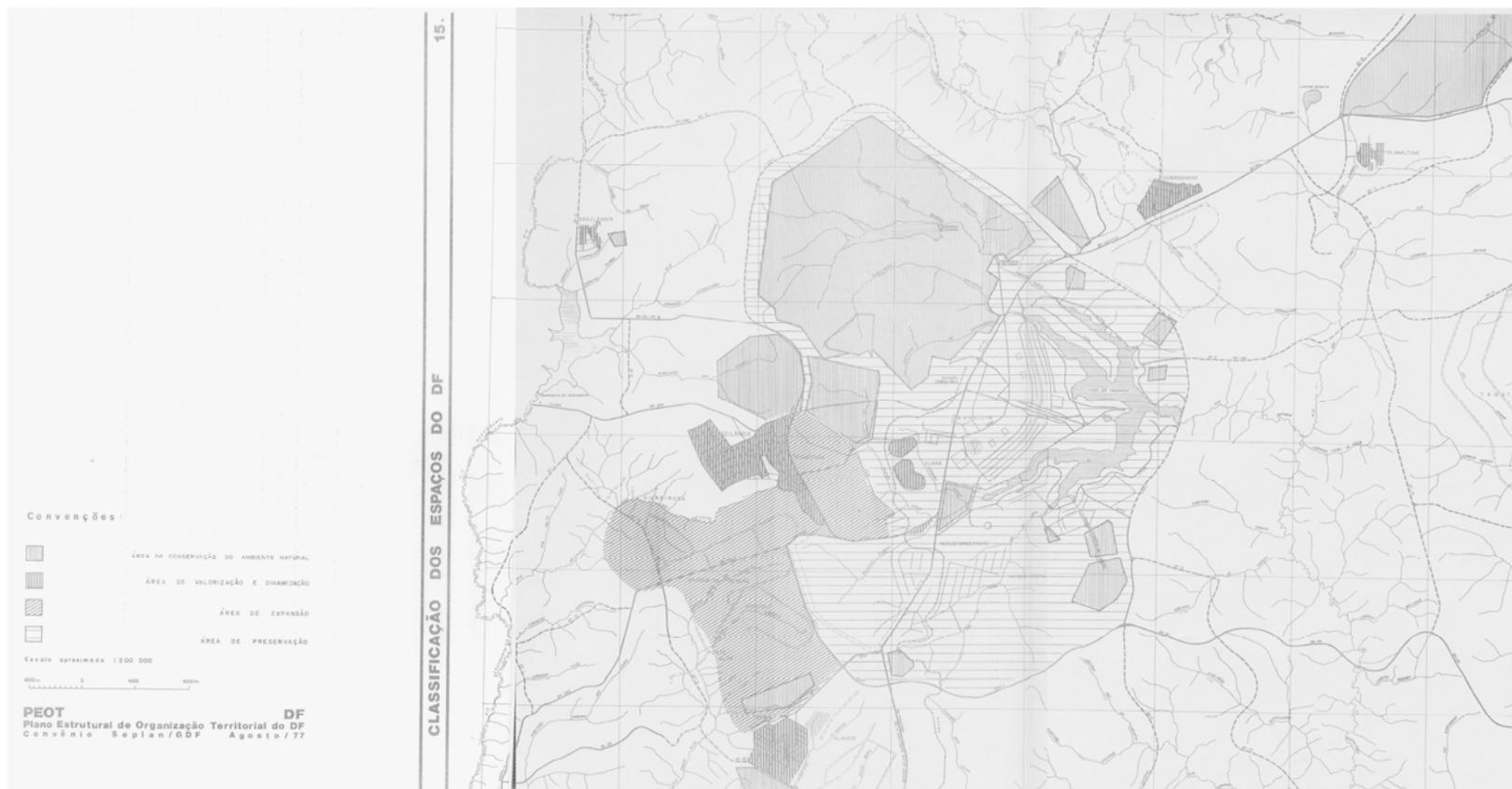


Figura 12 – Zoneamento do PEOT

Fonte: DF, PEOT, 1977, Volume I.

Até o momento de análise do PEOT, a setorização, uma das características marcantes do urbanismo moderno, está explícita na proposta dessas futuras áreas de expansão, uma vez que **setoriza e separa as áreas habitacionais das de serviço e trabalho e de lazer**, além de **se apropriar da funcionalidade urbana** descrita na Carta de Atenas de 1933.

A proposta final designa três zonas de expansão, que se integram às **idades satélites de Taguatinga, Ceilândia e Gama, formando um futuro aglomerado urbano**. Pensa-se, a partir desta proposta, que esta aglomeração seria articulada.

Para não se aprofundar demais na caracterização dessas três zonas, a análise do PEOT focará nos pontos mais relevantes para o presente trabalho, que busca identificar elementos característicos do urbanismo moderno e do planejamento estratégico, quando for o caso. Portanto, a primeira zona compreende as áreas contíguas a Taguatinga, situadas ao longo da EPCT. São previstos para esta ocupação centros de pesquisas, universidades e outras atividades afins, não sendo permitida a expansão da cidade do Guará, ou seja, a criação do Guará III e IV. De fato, estes dois núcleos não são criados; existindo apenas o Guará I e II. Pensa-se em resolver a localização das universidades privadas colocando-as em um setor específico, a fim de se evitar os congestionamentos e, conseqüentemente, perturbações nas zonas residenciais onde geralmente estão localizadas no Plano Piloto (W3 e L2). Ainda sobre esta primeira zona de expansão, prevê-se que incorporará uma zona comercial e de atividades, como se fosse uma extensão do centro de Taguatinga para absorver a futura demanda advinda da aglomeração urbana em formação.

A segunda zona de ocupação urbana desenvolve-se entre as cidades de Taguatinga e Ceilândia e a rodovia BR-060, ligação entre Brasília e Goiânia. Já a terceira zona constitui-se de áreas situadas ao longo e à oeste da EPCT, entre a rodovia citada e a cidade do Gama. A criação desses novos assentamentos reforça a ocupação territorial de Brasília no quadrante sudoeste do Distrito Federal.

Seis novos núcleos são formados a partir das proposições das duas últimas zonas, localizados ao longo de um eixo rodoviário. Esse novo eixo de transporte de massa, assim como é definido pelo PEOT, é parte integrante da proposta final, possuindo a função de estruturar esse aglomerado, resultante desse processo de expansão, além de se articular com o Plano Piloto. Ressalta-se que os novos núcleos são divididos em duas áreas habitacionais e se articulam com este eixo de transporte através das suas áreas centrais de comércio e atividades²²⁸. Novamente se resgata, com a formação desses novos núcleos urbanos, o posicionamento da função habitar ao longo de uma via de caráter rodoviário, assim como é o Plano Piloto com Eixo Rodoviário e as superquadras.

²²⁸ Atividades de prestação de serviços, culturais, educacionais e de lazer. DF, PEOT, 1977, Volume I, p. 221



Figura 13 – Proposta Final PEOT

Fonte: DF, PEOT, 1977, Volume I.

Todas as Áreas de Expansão possuem um partido de desenho urbano muito parecido; além dos **espaços reservados às habitações e ao comércio**, contam também com **pequenas áreas verdes, lugares para o lazer, jardins de infância, escola de 1º grau e sistema viário**. Como o PEOT considera que estas novas áreas de ocupação urbana não serão implantadas de imediato, e sim ao longo das próximas décadas, não é necessário determinar com precisão a extensão e intensidade de utilização das áreas centrais dessas novas áreas de expansão urbana. O comércio local e os equipamentos públicos (escolas, jardins de

infância, praças, áreas de esporte, clubes de vizinhança, etc.) devem ser situados ao longo das vias arteriais secundárias de cada assentamento, concentradas, se possível, próximos às paradas de ônibus.

Como consequência dessas propostas de expansão, algumas cidades surgem na década de 1980. No eixo Taguatinga-Gama, provavelmente em decorrência da segunda zona, cria-se a cidade satélite de Samambaia. Já entre o Plano Piloto-Taguatinga, cria-se o Bairro Águas Claras, sendo transformada em uma Região Administrativa independente de Taguatinga apenas em 2003.

Agora, após analisar o primeiro plano diretor voltado à expansão urbana, o Plano Estrutural de Organização Territorial, identificou-se alguns dos elementos do urbanismo moderno listados previamente.

Identificação:



Tabela 2 - Tabela de análise do PEOT/78

Como esperado, de acordo com a contextualização da *Brasília Moderna*, não se verificam as características do planejamento estratégico na análise do PEOT. Por outro lado, pode-se afirmar que o urbanismo moderno é o planejamento adotado neste momento em Brasília. Com exceção da renovação urbana, nota-se a identificação de todos os elementos-chaves típicos do planejamento urbano dito moderno.

Pode-se dizer que a **renovação urbana**, no caso de Brasília, que se apresenta na qualidade de cidade moderna, não se aplica. Este tipo de intervenção urbana geralmente é empregada em um tecido urbano pré-existente, considerado pelos modernos como ultrapassado, passível, portanto, de destruição, de

arrasamento. Apesar de Brazlândia e Planaltina serem núcleos urbanos pré-existentes à construção da Capital, o Plano Piloto e as cidades satélites surgem em meio ao cerrado, vegetação típica da região Centro-oeste do Brasil, não se aplicando a renovação urbana por não haver um local construído que tenha cedido espaço para a implantação dessas novas cidades.

O **funcionalismo** extrapola os limites do Plano Piloto e abarca as propostas para os novos núcleos. É claro o esforço de combinar os elementos simples da urbanística moderna, ou seja, as suas funções urbanas, a fim de propor novas combinações, novas relacionamentos. Dessas propostas surgem alguns possíveis desenhos urbanos para os novos núcleos urbanos, sempre visando a setorização da função habitar ao longo de uma via de caráter rodoviário, assim como aplicado no Plano Piloto. Portanto, sugere-se o estabelecimento de áreas habitacionais, de trabalho e de lazer e institucionais nas futuras zonas de expansão, assim como a sugestão da circulação de veículos e de pedestres.

Propondo a criação de novas cidades autônomas, no que tange a oferta de habitação, trabalho e serviços, segundo o modelo de **ocupação polinuclear**, com grandes vazios entre si e como continuação da política urbana até então adotada, o PEOT busca minimizar a pressão populacional que o Plano Piloto absorve diariamente por ser a cidade maior detentora de empregos e serviços ofertados no território de Brasília.

Sobre a cidade-exemplo do urbanismo moderno, há um entendimento, segundo análise do PEOT, de que é necessário salvaguardar as funções culturais do Plano Piloto, compreendido como “cidade-monumento, artístico-histórico”, e as funções político-administrativas, como “cidade-capital nacional”, propondo, assim, áreas de expansão na busca de se descentralizar o Plano Piloto para preservá-lo e valorizá-lo. Portanto, no contexto do final da década de 1970, entende-se a preservação da cidade moderna como **patrimônio de pedra e cal**, não sendo considerada a valorização do patrimônio como uma forma de atrair investimentos e promover o desenvolvimento local.

Através das propostas das Áreas de Expansão do PEOT, nota-se que há uma compreensão da cidade como um todo, reforçando o crescimento já marcante do quadrante sudoeste do Distrito Federal. Sendo assim, a política urbana adotada no PEOT foca-se em **projetos urbanos de larga escala**, com a proposta de três zonas de expansão urbana que se integram às cidades satélites de Taguatinga, Ceilândia e Gama, já prevendo a formação de um aglomerado urbano neste eixo significativo para o território geral de Brasília.

Como característico do urbanismo moderno, o **interesse privado é subordinado ao público**, não sendo reconhecível na análise do PEOT a interferência privada nos novos projetos urbanos propostos. Tanto é que se busca criar um setor específico para as universidades particulares, fora da área urbana do Plano Piloto, a fim de minimizar a perturbação, nas zonas residenciais, advinda do tráfego gerado pela demanda deste serviço.

Tanto a promoção da criação dessas novas cidades quanto a responsabilidade da oferta de áreas passíveis de loteamentos “planejados” cabem ao **Poder Público**, o que acaba por revelar, também, o tipo de **planejamento centralizador** exercido pelo Governo do Distrito Federal. A equipe técnica responsável pela elaboração do PEOT, formada quase que exclusivamente por arquitetos, revela também a postura **tecnocrata** do urbanismo moderno, reconhecendo-se praticamente apenas a visão dos arquitetos no que tange o planejamento territorial de Brasília.

Por fim, existe ainda a cautela em propor a expansão territorialmente, orientada à crescer no eixo Plano Piloto-Taguatinga-Gama. Não se deseja, no contexto do final da década de 1970, que Brasília tome proporções das metrópoles existentes. Compreende-se que esta caminha para ser uma metrópole, constituída pela área do Distrito Federal juntamente com os municípios limítrofes a esta Unidade Federativa. Entretanto, a partir da proposta de criação de novas cidades satélites no eixo especificado, o GDF tentar **controlar o crescimento urbano**, seguindo o princípio do planejamento moderno adotado desde a construção do Plano Piloto.

III.1.2 POT – Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal Não homologado.

Quase 10 anos após a elaboração do PEOT, um outro plano diretor começa a ser realizado. Este, intitulado de Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal, data de 1985. Neste período, como já revelado neste presente trabalho, Brasília pleiteava sua inscrição como Patrimônio Cultural da Humanidade junto à UNESCO. Os estudos sobre a preservação da cidade estão sendo desenvolvidos, ora compreendida apenas como a cidade de caráter moderno, ora como a região do Distrito Federal como um todo.

Como já identificado no texto do PEOT, a preservação já é uma constante nos discursos governamentais. *E como será que o POT trata esta questão?* Sabe-se que este plano está sendo elaborado ainda no contexto do velho plano diretor, antes da aprovação da nova Constituição Federal e ainda sob influência do planejamento urbano de caráter moderno. Para se conhecer até que ponto o POT sofre esta influência, o segundo plano diretor de Brasília, mesmo não tendo sido homologado, é objeto de análise para a compreensão da evolução do planejamento na cidade.

O governador em questão, José Ornellas de Souza Filho, traz novamente um estudo direcionado para o zoneamento para usos e ocupações futuras do solo em Brasília. O presente Plano de Ocupação Territorial é resultado de estudos realizados através do Convênio entre a Secretaria de Viação e Obras por meio do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), a TERRACAP e a UnB.

O POT detecta alguns problemas que estão ocorrendo naquele momento em relação à ocupação do território de Brasília e que devem ser resolvidos em curto prazo, pois a tendência é o acúmulo destes e a dificuldade em solucioná-los. Cabe aqui resgatar tais problemas levantados pela equipe técnica responsável pelo plano diretor:

- A mudança indiscriminada do uso da terra rural em urbana, com destaque para as áreas ainda não desapropriadas do território de Brasília GDF;
- A preservação das áreas de importância ecológica que sofrem com a falta de planejamento que não define a sua relevância frente ao território como um todo;
- A deterioração dos mananciais, principalmente aqueles localizados na Bacia de São Bartolomeu;
- A consolidação da proposta final do PEOT de 1978, pois a indefinição dos limites das Áreas de Expansão definidas nesta proposta acabam gerando dúvidas a respeito das possíveis atividades e usos a serem desenvolvidos durante a fase de implantação dos futuros núcleos urbanos;
- A urgente constituição de um sistema de planejamento para Brasília, visando racionalizar e articular melhor as ações dos vários agentes e órgãos públicos responsáveis pelo ordenamento da ocupação territorial.

O estudo do POT aponta ainda a urgência de uma política voltada à oferta de novas áreas habitacionais, pois a demanda não acompanha o crescente incremento populacional. Esta oferta deve atender a uma demanda da classe baixa carente de local para residir, mas também às classes com rendas mais altas, que estão começando a explorar um outro tipo de habitação em Brasília: a dos condomínios horizontais, que oferecem grandes lotes. Como já mencionado na Parte II Capítulo III da presente dissertação, em função da falta de áreas oferecidas pelo governo do Distrito Federal para esta faixa de renda, esses novos loteamentos irregulares são derivados de invasões e posses não legitimadas de terras urbanas e rurais.

Portanto, o POT procura contemplar as observações que originaram o PEOT, através de uma revisão e atualização dos problemas encontrados no contexto de 1985. Além disto, o Plano de Ocupação Territorial em análise também busca uma proposta que consiga resolver os problemas acima relacionados, visto a necessidade de respostas rápidas.

O POT faz algumas conceituações em seu relatório. Dentre elas está a de zoneamento de usos e ocupações, entendido como “a delimitação de trechos de território onde certos usos e ocupações deverão ou não ocorrer de forma exclusiva, predominante ou restritiva”²²⁹. O princípio de aglutinação zonal deve ser aplicável desde a escala intra-urbana até a regional. Deseja-se organizar, assim, “zonas homogêneas”, ou seja, aquelas que usos e ocupações quando juntos se potencializam e se enriquecem, e “zonas discretas”, onde usos e ocupações se interferem entre si. O **zoneamento** é visto como um **instrumento de controle flexível**, menos rígido, passando a ser uma ferramenta para o acompanhamento da dinâmica, transformação e mudança ocorridas na cidade.

No pano de fundo deste ordenamento, há a intenção de se evitar as “deseconomias de escalas” e as desigualdades sociais presentes em Brasília. Outras **distorções** também se esperam evitar no planejamento de ordenamento territorial:

- A **segregação**, considerada **excessiva e desnecessária**, de atividades;
- A **estratificação social**;
- O **desequilíbrio entre oferta e demanda de empregos**;
- A burocracia das regulamentações e das decisões administrativas.

Observa-se o declínio do pensamento moderno no planejamento urbano, uma vez que o POT **considera problemática a setorização extrema das funções urbanas**. Ainda é latente a questão também da oferta de emprego ser menor que a sua demanda, principalmente nas cidades satélites e periféricas de Brasília.

Novamente, o POT traz a contextualização da ocupação de Brasília desde a sua construção já abordada exhaustivamente neste trabalho. Entretanto, cabe citar a sua interpretação. Este Plano de Ocupação Territorial diz que a cidade deve ser a Capital do país com capacidade para 500 mil habitantes; porém, a ocupação do seu território obedece aos modelos de urbanização baseados em economias de mercado, ou seja, na clássica ocupação centro-periferia, tendo o Plano Piloto como o centro e os núcleos urbanos de Sobradinho, Taguatinga, Guará e Núcleo Bandeirante como cidades satélites mais próximas, formando um “anel intermediário”²³⁰. As demais cidades satélites no eixo das BR-040 e BR-060 e os municípios limítrofes do Distrito Federal ajudam a compor o território de Brasília, formando uma densa, distante e empobrecida periferia. Esta descrição ocupacional e organizacional que o POT comenta só vem a confirmar todas as explanações anteriormente feitas durante o desenvolvimento do trabalho.

²²⁹ DF, POT, 1985, Volume I, p. 11

²³⁰ DF, POT, 1985, Volume I, p. 14

Perante o posicionamento do PEOT, que tenta definir e orientar o crescimento de Brasília de acordo com a tendência observada das ocupações, o POT postula seus objetivos para a organização e ordenamento territorial da Capital Federal:

- Preservar o seu núcleo original e promover a estruturação da Capital como polo de desenvolvimento;
- Consolidar o PEOT em dois pontos: reafirmando a sua Área de Expansão como única área destinada à expansão ou dinamização urbana do Distrito Federal (*crescimento controlado da cidade*) e zoneando o restante de Brasília com o mesmo detalhamento empregado no PEOT, assumindo as suas premissas;
- Garantir áreas para os diferentes setores da economia, dentre elas as destinadas às atividades agropecuárias, visando o abastecimento futuro da cidade;
- Preservar os mananciais de águas do território, reconhecidos como os limiares críticos do crescimento urbano de Brasília. Mais uma vez, as Bacias de São Bartolomeu e do Descoberto são áreas que requerem mais atenção;
- Definir e preservar as Áreas de Interesse Ecológico: parques, matas ciliares, encostas, etc.;
- Resolver alguns entraves à urbanização, tais como os loteamentos irregulares, as invasões, as chácaras de recreio dentre outros fenômenos observados no decorrer do processo de ocupação urbana (*interesse privado subordinado ao público*);
- Organizar os agentes planejadores e fiscalizadores das ocupações e usos do solo de Brasília, na tentativa de assegurar um controle ocupacional e de acompanhar os processos de transformação do território;
- Assegurar o “congelamento” ou reserva de algumas áreas consideradas críticas no território de Brasília, visando a utilização mais apropriada das mesmas no futuro (*crescimento urbano controlado*).

O POT reafirma a função/característica primordial de Brasília, já definida por Lucio Costa, pela EM-115 e pelo PEOT: a de cidade político-administrativa. Ainda existe uma certa prioridade das atividades federais em relação às atividades habitacionais, de serviços e comércio, industriais e agrícolas. Brasília não é uma cidade predominantemente política; é uma cidade de múltiplas funções, complexa, e que abrange dimensões regionais, apresentando diversos problemas econômicos, sociais e ambientais como qualquer outra cidade brasileira. Se o planejamento urbano continuar falho, como se vem mostrando nos últimos 25 anos, os problemas de Brasília extrapolam seus limites geográficos, tendo repercussão regional que não pode ser negligenciada.

Na busca em fornecer ao governo local um instrumento norteador do planejamento territorial, tendo como objetivo maior a preservação de **Brasília como a Capital político-administrativa do Brasil**, o POT se apresenta como sendo este instrumento que compreende os assentamentos urbanos da cidade como organismos funcionalmente dependentes, ou seja, integrantes de um sistema em que cada núcleo urbano possui uma mútua dependência com os outros. A estratégia adotada de ordenamento territorial resulta em uma proposta que vai ao encontro aos objetivos acima colocados. Sendo assim, são estes

objetivos que orientam a proposta de zoneamento em detrimento de outras questões (oferta de empregos, de equipamentos e serviços, etc.). Neste ponto, o PEOT está muito à frente do POT, pois estas questões são prioridades na implantação dos novos assentamentos urbanos, tentando suprir a carência destes pontos significativos para a qualidade de vida da população da maioria dos núcleos de Brasília.

O zoneamento adotado no POT orienta em grandes linhas (*planos urbanos de larga escala*) a localização espacial das atividades e das populações. O POT subdivide o território de Brasília em grandes zonas, cada uma com atribuições distintas e, conseqüentemente, com as atividades afins. Como o Plano de Ocupação Territorial estabelece os princípios gerais do uso e ocupação do solo, orientador do planejamento urbano, cabem aos planos específicos realizarem os desdobramentos cabíveis a cada zona.

Como é identificável na análise do texto do **POT a crítica a respeito da setorização**, este documento traz a seguinte observação:

A intenção de planejamento vinculada à qualificação da zona, não deverá ser confundida com a ‘homogeneidade funcional da área’, através da qual uma atividade ou função tem predomínio ou é de caráter exclusivo²³¹.

Portanto, o POT adota o seguinte zoneamento para o território geral de Brasília:

- Zona Rural (ZRU);
- Zona Urbana (ZUR);
- Zona de Urbanização Prioritária (ZUP);
- Zona de Interesse Ambiental (ZIA);
- Zona de Ocupação Restrita (ZOR).

De um modo geral, essas zonas são consideradas unidades de planejamento. Às Zonas Rurais ficam reservadas as atividades de exploração agropecuária, extrativista e atividades afins ou correlacionadas. Estão geralmente localizadas em terras desapropriadas e sob controle do GDF. As Zonas Urbanas são destinadas às atividades urbanas – habitação, comércio, serviços, lazer, circulação, trabalho dentre outros, correspondendo às áreas já urbanizadas contidas dentro de perímetros urbanos já definidos. Já as Zonas de Urbanização Prioritária são as áreas dos novos assentamentos urbanos que coincidem com os

²³¹ DF, POT, 1985, Volume I, p. 26

núcleos propostos no PEOT, devendo ser implantados a curto e médio prazo. As restrições destas áreas são as mesmas colocadas no PEOT para as Áreas de Expansão. Cabem também os usos permitidos às Zonas Urbanas já implantadas, além do uso tolerado voltado à agropecuária.

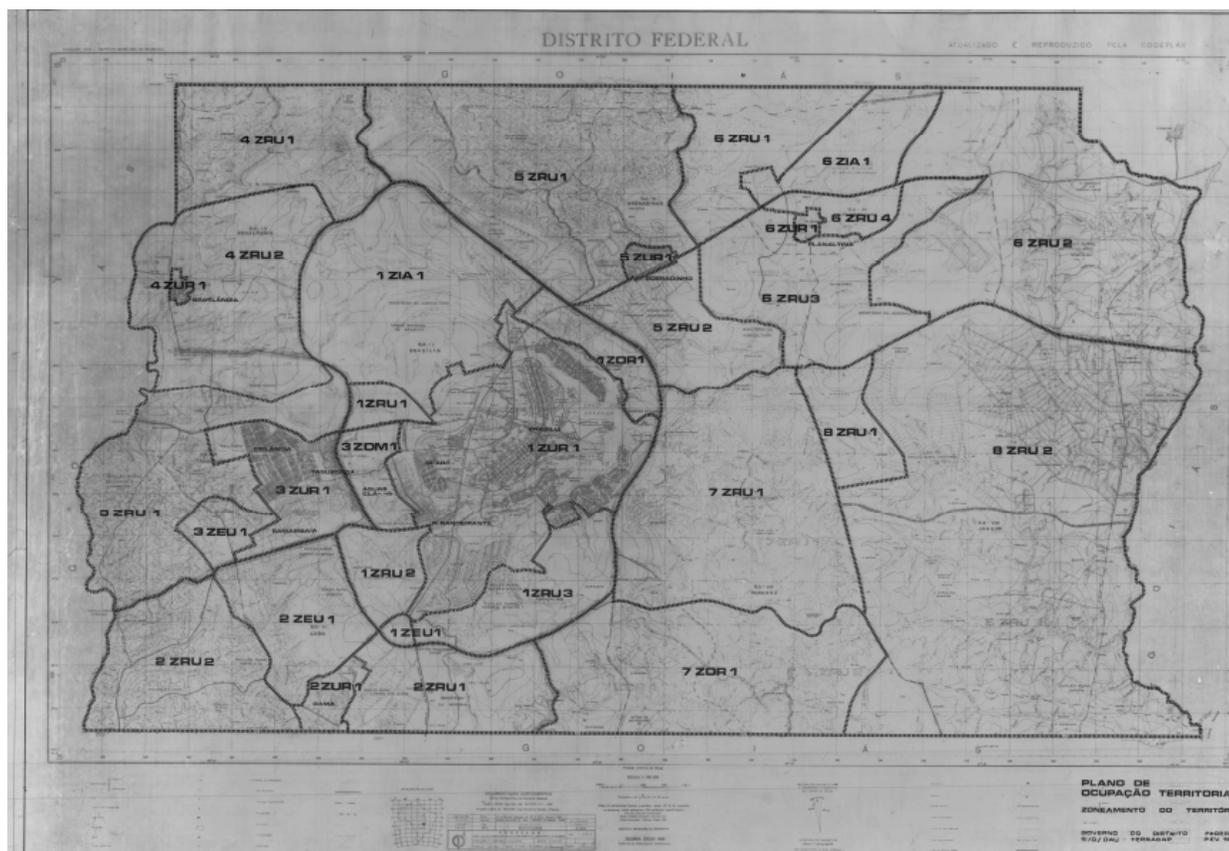


Figura 14 - Zoneamento do POT
Fonte: DF, POT, 1985, Volume I.

As Zonas de Interesse Ambiental são locais de relevância ecológica, científica, paisagística e de proteção das reservas naturais – água, solo, fauna e flora, correspondendo ao Parque Nacional de Brasília²³², Parque das Águas Emendadas, Jardim Botânico, Reserva da Marinha do Brasil, as áreas de pesquisa do IBGE e da UnB dentre outras. É permitido explorar estas zonas com as atividades voltadas ao lazer, à pesquisa e ao abastecimento de água, além de consentir a agropecuária, habitações (chácaras de recreio) fora do perímetro dos Parques. E a última zona que consta no POT, a de Ocupação Restrita, engloba todas as áreas ainda não desapropriadas e sujeitas às pressões de parcelamento do solo. Admitem-se as habitações secundárias (chácaras de recreio), a agropecuária e a agroindústria desde que respeitados os limites necessários à preservação dos recursos hídricos. De um modo geral, recomenda-se a localização de indústrias e agroindústrias de médio e grande porte no quadrante sudoeste do Distrito Federal, região com vocação para a expansão urbana, conforme o PEOT e o próprio POT.

Conclui-se que o POT é mais superficial em relação ao PEOT, pois seus estudos não possuem um panorama socioeconômico sobre Brasília tão esclarecedor como é o apresentado no plano diretor elaborado em 1977. O plano de 1985 está mais focado em pontuar e equalizar os problemas urbanos constatados como os mais urgentes daquele momento, resultando em uma divisão do território de Brasília como um todo em cinco Zonas, e em nortear o planejamento territorial a partir da adoção de outros instrumentos normativos mais setoriais.

Como é mais amplo territorialmente e mais superficial quanto às avaliações socioeconômicas do território como um todo, como se propõe a entender Brasília, o POT é menos enfático quanto à expansão urbana e a formação do aglomerado que se forma entre as cidades de Taguatinga, Ceilândia e Gama, estendendo-se pelo município goiano de Luziânia. Seu objetivo geral está mais focado em preservar Brasília como Capital político-administrativa do país. Portanto, sua expansão deve estar em consonância com esta característica primordial, mesmo sabendo que a Capital já se afirma como polo de desenvolvimento regional através da sua oferta de comércio, serviços e empregos.

²³² A recomendação da Zona de Interesse Ambiental solicita a ampliação do perímetro do Parque Nacional de Brasília. DF, POT, 1985, Volume I, p. 29

Identificação:



Tabela 3 - Tabela de análise do POT/85

Segundo o capítulo *Brasília Patrimônio*, a década de 1980 é caracterizada por ser um momento de transição política e econômica, verificado tanto em âmbito nacional quanto local. Entretanto, confirmando o que já foi mencionado neste mesmo capítulo, observa-se, a partir da análise do POT, que o planejamento urbano moderno ainda é influente, apesar de notável a sua menor apropriação em relação ao plano diretor anterior, o PEOT. Das nove características do urbanismo moderno, três não são verificadas no POT. O funcionalismo, como compreendido neste trabalho, não é mencionado no Plano Diretor de Ocupação Territorial de Brasília de 1985; no planejamento apresentado, a setorização é criticada e o zoneamento é visto como um instrumento de controle flexível, menos rígido. Não é possível afirmar qual o tipo de ocupação que se prevê para a expansão urbana. Talvez, por se tentar consolidar o PEOT no que tange à reafirmação da Área de Expansão, a ocupação polinuclear seja a primeira opção, mas, por esta característica não estar explicitada no texto do POT, não é validada.

Destaque para a apropriação do solo como público, tendo o **poder público** como o único agente regulador do processo de ocupação e uso da terra, buscando sempre assegurar um controle ocupacional e acompanhar os processos de transformação do território. Percebe-se aqui a tentativa do Governo em relação **controlar o crescimento urbano**, medida esta buscada, dentre outras proposições, na proposta de “congelar” ou reservar áreas consideradas críticas, como se fossem reserva de mercado, para futura utilização, e na definição da Área de Expansão, definida no PEOT, como única área destinada à expansão e dinamização de Brasília.

Como o poder público é o único responsável pelo ordenamento territorial de Brasília, revela-se o **planejamento centralizador**, totalitário do GDF neste momento. E, analisando a composição da equipe técnica do POT, nota-se a predominância dos arquitetos em relação aos demais profissionais, reafirmando o papel **tecnocrático** do Governo local.

O POT coloca como entraves à urbanização os loteamentos irregulares, as invasões, as chácaras de recreio dentre outros fenômenos, mostrando ainda que o **interesse privado é subordinado ao público**.

Observa-se que o território de Brasília como um todo é zoneado, subdividido em grandes manchas. Este zoneamento adotado no POT orienta em grandes linhas a ocupação territorial, identificando-se, aqui, a adoção de **projetos urbanos de larga escala**.

E, por fim, o último elemento-chave do urbanismo moderno identificado no POT é o entendimento da preservação de Brasília como a Capital político-administrativa do Brasil, reafirmando a função primordial da cidade, já definida por Lucio Costa. Ainda se tem a noção da preservação de Brasília como de valor histórico-artístico, e, principalmente, do seu valor político-administrativo. Portanto, a cidade original é intocável, não cabendo a mesma compreensão e reconhecimento às suas cidades satélites.

III.1.3 Brasília Revisitada-1987

Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987

Este documento, mesmo sob críticas de considerar apenas a expansão do Plano Piloto, se faz importante neste trabalho por ser de extrema relevância para o reconhecimento de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO, e por criar novos setores habitacionais e de serviços dentro da futura poligonal de tombamento, setores estes caracterizados pela segregação social, pela elitização do solo. Talvez como uma forma de justificar por que o documento Brasília Revisitada aborda apenas o perímetro que compete ao Plano Piloto, fruto do projeto urbanístico concebido em 1957 por Lucio Costa, o Art. 14 do Decreto nº 10.829/87 diz que cabe ao GDF propor Leis que disponham sobre o uso e ocupação do solo de todo o território de Brasília²³³.

²³³ Cabe enfatizar que está em discussão, para ser enviado em maio de 2012 à Câmara Legislativa, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), norma que detalhará as regras para construção em cada área do Distrito Federal.

A Capital está em um momento decisivo em 1987, pois é o ano que é enviado o dossiê à UNESCO como forma de se pleitear a sua inscrição na Lista de Patrimônio Mundial. Exatamente trinta anos após o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, Lucio Costa é (re)convidado²³⁴, durante o governo de José Aparecido de Oliveira, a fazer algumas ponderações relativas à ocupação do Plano Piloto.

Dois anos antes, em 1985, Lucio Costa é convidado a coordenar um relatório que tem como executores sua filha Maria Elisa Costa e Adeildo Viegas de Lima intitulado Brasília 57-87: do plano piloto ao Plano Piloto. Este documento, alicerce do Brasília Revisitada, tem o propósito de registrar e esclarecer, do ponto de vista do autor do projeto urbanístico do Plano Piloto, aquilo de essencial que deve ser preservado e o que pode ser modificado, segundo a conjuntura em que se encontra. O Brasília Revisitada é um documento importante tanto por ter auxiliado no reconhecimento do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade quanto por nortear o **crescimento controlado**/ordenado da cidade moderna, 30 anos após seu traçado ter sido escolhido como a nova Capital do país.

Cabe lembrar que no ano de 1987 o então governador José Aparecido de Oliveira resgata o trabalho do GT-Brasília, enfraquecido até o momento por estar restrito ao ambiente das instituições participantes. O dilema *como preservar o plano original e permitir que a cidade cresça/se desenvolva* está no auge do seu debate. Ainda em 1985, o GDF elabora o POT – Plano de Ocupação Territorial, que reforça a preocupação em relação à ocupação do solo e expansão da cidade e reafirma as proposições do PEOT de 1978.

O *Brasília 57-87* é desenvolvido com o propósito de solucionar (ou pelo menos minimizar) os problemas do Plano Piloto, não apenas com a complementação da área urbana, mas também com a definição e possíveis alterações de uso do solo. Ao invés de sempre recorrer ao Lucio Costa para realizar ou propor qualquer ação pontual na cidade original, a Secretaria de Viação e Obras o solicita para coordenar um relatório para esclarecer as questões não elucidadas até então. Costa diz que é uma boa hora de ser resolver o confronto da proposta original com a realidade de Brasília naquela ocasião.

De fato, este check-up urbanístico revela que a concepção original vingou, e que, apesar de certos vícios congênitos e das maselas advindas do desconhecimento das verdadeiras intenções do plano e de conseqüentes

²³⁴ Reconvidado porque Costa coordena a elaboração de um outro documento em 1985, o *Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto*, desenvolvido pela sua filha Maria Elisa Costa e por Adeildo Viegas de Lima.

erros na sua interpretação, a saudável constituição orgânico-estrutural da cidade teórica proposta e a força das idéias ali contidas, garantiram-lhe singularidade e vida perene.²³⁵

Ainda reitera que a implantação de novas quadras é condicionada à prévia liberação das áreas retidas pela UnB e do reforço das estações de tratamento existentes. Frisa que esse documento em elaboração é importante não apenas para os responsáveis pela **evolução controlada da cidade**, mas também para o seu usuário, que nela vive e dela se apropria.

Num primeiro momento, o documento resgata um texto escrito por Lucio Costa em 1967, sete anos após a inauguração da Capital. Neste curto recorte espacial, Costa afirma que, apesar de todos os problemas de ordem social, econômica, política e institucional apresentados em tão pouco tempo de existência, Brasília se instala onde dantes não havia uma cidade expressiva, capaz de estreitar a distância entre o Norte e Sul do país, consolida-se como centro regional, como articuladora territorial; seus novos habitantes vivenciam um novo tipo de vida, de ideário moderno; sua arquitetura se insere com naturalidade no dia a dia, no cotidiano da sua população. Após essas explicações, analisa os diversos setores da cidade, na sua grande maioria, inacabados, retomando as impressões iniciais que o levaram a realizar o projeto do Plano Piloto. Neste caminho, a introdução do *Brasília 57-85* traz o início do relatório do plano piloto, de 1957, para abordar, enfim, os objetivos do documento.

O objetivo deste trabalho é tão somente observar a Brasília de hoje com os olhos de quem acompanhou seu nascimento e o crescimento da cidade; a intenção é identificar, em linhas gerais, quais os ajustes necessários tanto no sentido de contribuir para a solução de problemas atuais como de estimular o aproveitamento da capacidade ainda ociosa da proposta inicial.²³⁶

Assim, Costa vai do entendimento do projeto original até a análise do comportamento urbano da década de 1980 para, enfim, sugerir e recomendar novas propostas. Analisa, portanto, cada setor que compõe o Plano Piloto a fim de apontar as devidas sugestões e recomendações. Após ponderar sobre todas as áreas, Costa lança a pergunta: *“como encarar o problema de expansão do Plano Piloto, resguardando, ao mesmo tempo sua feição original que, apesar de todas as alterações, permanece até hoje reconhecível?”* Para ele, resguardar a forma da cidade é, antes de tudo, **impedir a ocupação urbana entre o Plano Piloto e a sua periferia urbana**, constituída prioritariamente, naquele momento, pelas cidades satélites do que Costa chama de “Grande Brasília Sul”. Ele

²³⁵ DF/SVO/TERRACAP, 1985, p. 11

²³⁶ DF/SVO/TERRACAP, 1985, p. 18

afirma que o planejamento correto é aquele que procura envolver a cidade com extensas áreas verdes – como o Parque Nacional, Jardim Botânico, Jardim Zoológico, área do IBGE, por exemplo – e de uso rural, e que incentiva o aumento da oferta de locais destinados à habitação neste aglomerado de cidades satélites através da **criação de novos núcleos**.

Não cabe aqui nesta dissertação descrever as anotações e ponderações acerca de cada área do plano original, mas sim mostrar o *porquê* o *Brasília 57-85* é a base do documento aqui estudado Brasília Revisitada, de 1987. Porque traz uma análise mais aprofundada de cada setor do Plano Piloto de Brasília para, no documento de 1987, fazer as devidas sugestões de expansão do mesmo, criando-se novas áreas habitacionais, de serviços e de lazer.

Deste modo, dois anos depois Costa se propõe a tentar solucionar novamente a questão: “*como crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original e como preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidade tão jovem*”?²³⁷ O curto espaço de tempo entre a elaboração do *Brasília 57-85* e o Brasília Revisitada permite que se aproveitem os levantamentos e as devidas análises do território do Plano Piloto, pois estão muito recentes, não apontando mudanças significativas no seu quadro físico, social e econômico.

As ponderações acerca da expansão do Plano Piloto não consideram Brasília como um todo, como um território mais amplo. Foca, apenas, no núcleo original, o plano piloto da Capital do Brasil. A necessidade dessas avaliações vai ao encontro também com a recomendação que Léon Pressouyre, em maio de 1987, faz para que sejam tomadas medidas mínimas de proteção que garantam a salvaguarda do conjunto urbano moderno de Brasília antes da sua efetiva inscrição na Lista de Patrimônio Mundial. Afinal, a UNESCO exige uma legislação de proteção, por parte do governo brasileiro, do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília. Daí a homologação do Decreto nº 10.829/87, sendo sua base o Brasília Revisitada, que regulamenta o Art. 38 da Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960 (primeira Lei Orgânica do Distrito Federal), no que se refere à preservação da concepção urbanística original de Brasília, ou seja, o Plano Piloto.

Como documento de extrema relevância para o reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade, assim como o dossiê do GT-Brasília, e para a ocupação territorial da bacia do Paranoá, faz-se necessário citar alguns trechos do texto original de Lucio Costa, de 1987, denominado Brasília Revisitada, bem como do decreto acima citado, a fim de se reconhecer e identificar elementos correspondentes ao urbanismo moderno e, quem sabe, do planejamento estratégico.

²³⁷ COSTA, 1987.

Costa inicia o Brasília Revisitada caracterizando os aspectos fundamentais do Plano Piloto que, para ele, são assim divididos:

- A interação de quatro escalas urbanas;
- A estrutura viária;
- A questão residencial;
- A Orla do Lago Paranoá
- A importância do paisagismo na cidade;
- A presença do céu no projeto urbano;
- **O não alastramento suburbano.**

Já o Decreto nº 10.829/87 se prende, essencialmente, às quatro escalas urbanas e a algumas disposições gerais.

Lucio Costa afirma que a concepção urbana do seu plano piloto se resume em quatro escalas: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica. Ressalta-se que em um texto que Costa escreve em 1967, com o título de *O Urbanista defende a Capital*, texto este indexado no *Brasília 57-85*, já existe a menção das escalas que compõem a cidade. Na época, o urbanista diz que a cidade é, de fato, concebida em função de três escalas, sejam estas: a coletiva ou monumental, a escala cotidiana ou residencial e a concentrada, ou melhor, gregária. No Brasília Revisitada, ele acrescenta a escala bucólica.

Retomando uma citação do Relatório do Plano Piloto de 1957, a cidade é “monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido da expressão palpável, por assim dizer, *consciente*, daquilo que vale e significa”. A escala monumental está configurada no eixo retilíneo, transversal (sentido leste-oeste), o Eixo Monumental, basicamente onde se localizam a função governamental, administrativa, de âmbito federal e distrital. Apresenta grandes vazios urbanos, como o extenso gramado que compõem o canteiro central, com edifícios isolados, dispostos livremente pelo solo público.

O Art. 3º do Decreto n 10.829/87 diz que

A escala monumental, concebida para conferir à cidade a marca de efetiva capital do país, está configurada no Eixo Monumental, desde a Praça dos Três Poderes até a Praça do Buruti (*projetada para abrigar os três poderes locais, ou distritais, de Brasília – o executivo, o legislativo e o judiciário*) (...).

O inciso III deste artigo menciona que tanto o canteiro central verde da Esplanada dos Ministérios – entre o Congresso Nacional e a Plataforma da Rodoviária – quanto o canteiro entre esta mesma Plataforma e a Torre de TV são espaços *non aedificandi*. Cabe ao restante do gramado central do Eixo Monumental ser ocupado apenas nos lotes já destinados à construção. O decreto ainda reitera que as áreas destinadas ao Setor Cultural Sul e Norte já estão comprometidas para abrigar construções públicas de caráter cultural, permitindo assim a complementação da Esplanada dos Ministérios. Cabe lembrar que um pouco mais de uma década depois, o governador Joaquim Roriz inicia a implantação do Setor Cultural Sul, criando o Complexo Cultural da República, com biblioteca, museu e restaurante²³⁸. A parte Norte ainda permanece inacabada, apenas contando com o Teatro Nacional.

No Art. 4º do Decreto, há uma observação sobre a forma de viver do habitante das Superquadras, dizendo que esta proposta inovadora proporciona um novo modo de viver, próprio de Brasília. Portanto, a escala residencial possibilita uma “serenidade urbana assegurada pelo gabarito uniforme de seis pavimentos, o chão livre e acessível a todos através do uso generalizado dos *pilotis* e o franco predomínio do verde”²³⁹. A escala residencial está configurada no Eixo Rodoviário, entrosando-se à escala monumental no centro do Plano Piloto, na Plataforma da Rodoviária, abarcando também os Setores de Habitação Individual Sul e Norte (SHIS e SHIN), ou melhor, Lago Sul e Lago Norte.

Os incisos V, VI e VIII do Artigo 4º trazem algumas ponderações a respeito do uso do solo que enfatizam a apropriação do urbanismo moderno no planejamento da cidade. Em todas as superquadras é permitida apenas a venda das projeções do edifício, e não dos lotes, permanecendo de **domínio público** o restante da área da quadra. E, além dos blocos residenciais, estão previstas para compor a quadra pequenas edificações de uso comunitário, como banca de jornal. Assim como as Entrequadras, destinadas a abrigarem equipamentos para atividades de uso comum, como escolas, igrejas, esportes e recreação.

Já a escala gregária representa o centro da Brasília de Lucio Costa. Hoje, metrópole em formação é apenas o centro do Plano Piloto²⁴⁰. É, então, a intersecção do Eixo Rodoviário com o Eixo Monumental, sendo configurado na Plataforma Rodoviária, nos Setores de Diversão, Comerciais, Bancários,

²³⁸ O restaurante, mesmo concluído, é o único equipamento ainda sem funcionamento. Permanece fechado desde a conclusão das obras do Complexo, em 15 de dezembro de 2006.

²³⁹ COSTA, 1987, p. 8

²⁴⁰ Pois, como já comentado em outros trechos da presente dissertação, o centro da metrópole é o próprio Plano Piloto, núcleo urbano original, principal, regional, nacional. SABBAG & MEDEIROS, 2011.

Hoteleiros, de Autarquia e de Rádio e Televisão. A escala gregária também está presente nos Setores Hospitalares, apesar destes estarem localizados nos extremos da Asa Sul e da Asa Norte, e não no centro (Art. 7º Decreto nº 10.829/87). É o espaço urbano mais denso,

O cruzamento desse eixo monumental, de cota inferior, com o eixo rodoviário-residencial impôs a criação de uma grande plataforma liberta do tráfego que não se destine ao estacionamento ali, remanso onde se concentrou logicamente o centro de diversões da cidade, com os cinemas, os teatros, os restaurantes etc.²⁴¹

No ponto de intersecção dos dois eixos, o Rodoviário e o Monumental, a Plataforma Rodoviária subverte as noções de centralidade preconizadas tanto pelo urbanismo funcionalista da Carta de Atenas, de 1933, quanto pela histórica grande praça das cidades coloniais: em Brasília, nem estrutura não hierárquica ou espacialidade homogênea, a exemplo da primeira, tampouco o centro do poder, o lugar de encontro e permanência, conforme a segunda. Segundo Ferreira & Gorovitz²⁴², a Plataforma da Rodoviária é apresentada como ponto de articulação transitório de uma cidade que se estrutura de forma hierárquica e heterogênea. É o local da aglomeração, dos encontros fortuitos.

A escala gregária surge, logicamente, em torno da intersecção dos dois eixos, a Plataforma Rodoviária, elemento de vital importância na concepção da cidade e que se tornou, além do mais, o ponto de ligação de Brasília com as cidades satélites. No centro urbano, a densidade de ocupação se previu maior e os gabaritos mais altos, à exceção dos dois Setores de Diversões.²⁴³

E, por fim, a escala bucólica é a que confere a Brasília o caráter de cidade-parque, como colocado no Art. 9º do Decreto. Configura-se em todas as áreas verdes, densamente arborizadas ou cobertas por vegetação nativa, contíguas aos espaços edificados. É destinada à preservação paisagística e ao lazer.

Cabe citar que o Art. 10 caracteriza as áreas não edificáveis do Plano Piloto como sendo todos os terrenos, constituídos no perímetro deste núcleo original/primário, que não estejam edificados ou institucionalmente destinados à ocupação, com exceção daqueles onde está prevista a expansão **predominantemente residencial** no Brasília Revisitada. Apenas para complementar algumas ponderações feitas no presente trabalho, o Art. 11 do Decreto

²⁴¹ COSTA (1957), 1991, p. 5, Item 5

²⁴² FERREIRA&GOROVITZ, 2009.

²⁴³ COSTA, 1987, p. 9

aborda a questão da Orla do Lago Paranoá, dizendo que deve ser resguardado o **acesso público** à orla em toda a sua extensão, exceto nos terrenos destinados aos clubes.

Analisando agora apenas o documento Brasília Revisitada, ressalta-se o **repúdio ao alastramento suburbano**. Costa cita que, na implantação da Capital, partiu do pressuposto que sua expansão ocorreria através da **construção de cidades satélites**, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao Plano Piloto. Previa-se, ainda, a alternância das áreas urbanas e das rurais, contrariando a proposta de alastramento suburbano extenso e rasteiro, como se presencia em Brasília nos seus 50 anos. Costa ainda comenta que era intencional manter **grandes vazios entre os núcleos urbanos**, que seriam destinados ao uso rural, contribuindo para a manutenção da feição original de Brasília. Apenas para frisar, a adoção do planejamento estratégico está atrelada à questão do adensamento urbano, à ocupação destes vazios que se configuraram no planejamento urbano do tipo moderno empregado na cidade por quase três décadas.

Mas Lucio Costa reconhece que dessa configuração espacial, com grandes espaços ociosos, fazendo com que as cidades fiquem distantes umas das outras, ocasiona um elevado custo no transporte coletivo, repassado justamente para a população mais carente de recursos, além de isolar a grande massa populacional metropolitana, residente nos núcleos periféricos.

Como medidas complementares e de preservação, é proibida a vedação das áreas cobertas de acesso aos prédios (*pilotis*) e dos seus respectivos estacionamentos, por serem concebidos como espaços livres, de **uso público** e comum. Costa diz que não se deve insistir, como diretriz projetual, na setorização de usos no centro urbano, reiterando que o plano original propunha **apenas a predominância de certos usos**, como, segundo ele, ocorre também nas cidades espontâneas.

Visando atender à população com uma renda menor, Costa sugere e projeta Quadras Econômicas em todas as propostas (*o Setor Sudoeste é o único núcleo habitacional que, por enquanto, implantou as Quadras Econômicas*) dispostas ao longo das vias de ligação entre o Plano Piloto e as cidades satélites. Dentre os desenhos do Brasília Revisitada está o projeto destas Quadras Econômicas, seus respectivos edifícios residenciais com suas plantas-tipo, e seu memorial descritivo. A proposta destas Quadras é uma forma de viabilizar a moradia para a população de baixa renda dentro da Brasília imaginada por Lucio Costa,

população esta praticamente marginalizada, apesar da intenção do plano original ter sido a oposta, de proporcionar em um mesmo local, introduzida pela Superquadra na época, o mesmo “acesso à maneira de viver própria da cidade”.²⁴⁴

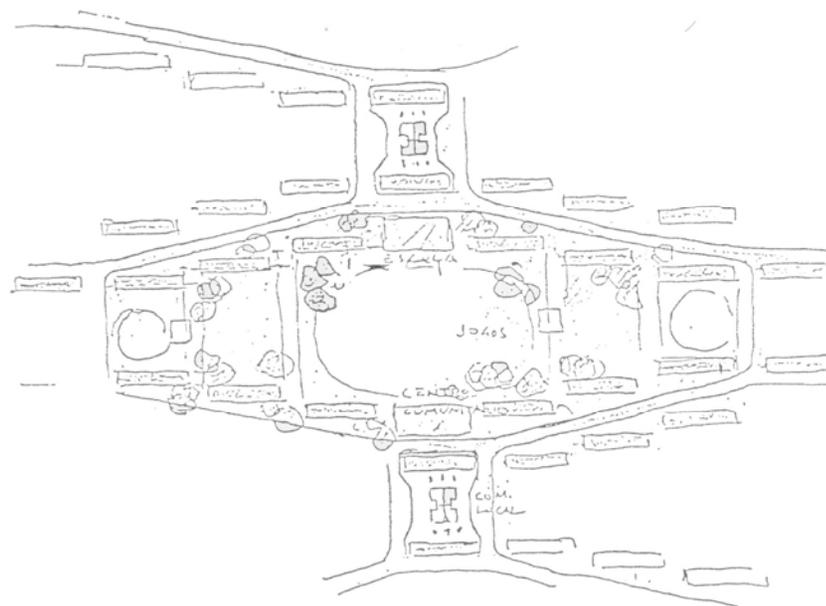


Figura 15 – Croqui das Áreas Econômicas
Fonte: COSTA, 1987, Brasília Revisitada.

No que tange ao adensamento e à expansão urbana do projeto primário, indica novos **setores habitacionais multifamiliares**, como dois novos bairros à oeste (*Setor Sudoeste e o Noroeste*), pequenas quadras na orla do Lago Paranoá próxima à Vila Planalto, com a intenção de se fixar a Vila, ao longo da via EPIA – Estrada Parque de Indústria e Abastecimento, e na região do Lago Sul; e do Setor Habitacional Taquari, peculiar pela topografia e pela extensão maior que as demais propostas, setor este destinado à população de baixa renda, onde é permitido além das quadras econômicas, o parcelamento em lotes

²⁴⁴ COSTA, 1987, p. 27

individuais. Admiti-se também o uso condominial na área das “mansões” criadas por Israel Pinheiro, no Setor de Mansões Park Way (SMPW) e no Setor de Mansões Dom Bosco (SMDB), situado no Lago Sul.

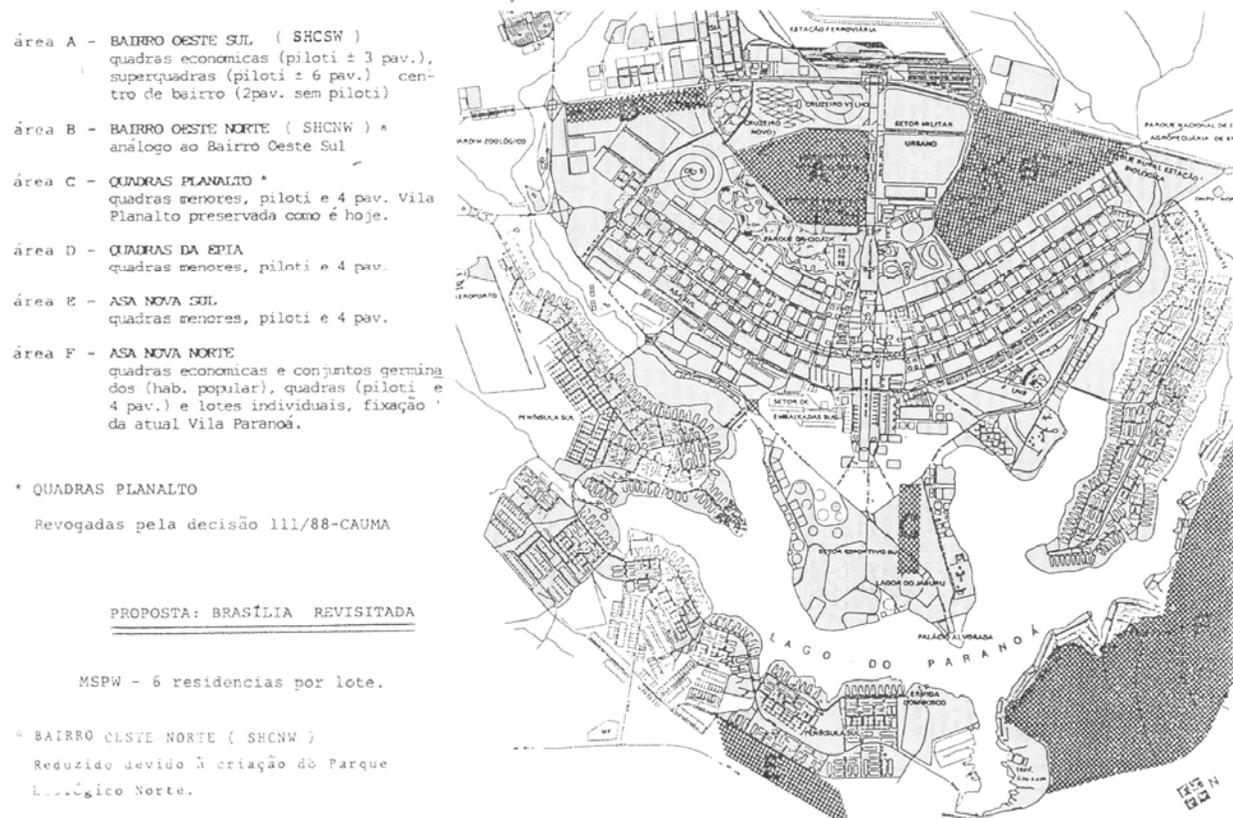


Figura 16 – Zoneamento do Brasília Revisitada

Fonte: COSTA, 1987, Brasília Revisitada.

Portanto, o Brasília Revisitada mantém e reforça a preservação das características originais do Plano Piloto. Os vazios urbanos não destinados a construções devem permanecer como tal, elementos de projeto que permeiam os edifícios da cidade; o solo é público e bem comum de todo cidadão brasileiro, não

devendo ser tratado como privado; não se deve adensar o perímetro urbano, ou seja, não se pode permitir a propagação demasiada de núcleos urbanos, ação esta que compromete a paisagem da concepção urbanística de Lucio Costa.

Identificação:



Tabela 4 - Tabela de análise do Brasília Revisitada-1987

Como se espera, a expansão do Plano Piloto está fundamentada nos princípios do urbanismo moderno. Assim como o PEOT, identificam-se quase todos os elementos-chaves do planejamento urbano de caráter moderno.

O **funcionalismo** é empregado nas propostas dos novos setores residenciais multifamiliares, configurados tal como as áreas habitacionais da Asa Sul e da Asa Norte, com a setorização tanto das residências quanto do comércio local e dos equipamentos públicos, com a ocupação mais rarefeita, de edifícios isolados e permeados por vazios urbanos.

A **ocupação polinuclear** verificada é aquela que propõem setores residenciais menores dentro do perímetro do Plano Piloto, como medida para atender a demanda habitacional. Entretanto, não propõe áreas significativas destinadas a atender a demanda por emprego e por serviços, retrocedendo no planejamento no que tange à oferta de habitação e de trabalho no mesmo local.

Não fica explícito, mas para o urbanista moderno o **poder público** é o único responsável pelo parcelamento do solo, não cabendo à participação privada no ordenamento territorial. E, aproveitando o ensejo, o solo continua sendo de exclusiva apropriação pública, onde o **interesse privado é subordinado ao público**, vetando-se qualquer tipo de cercamento em solo de uso comum, com exceção dos lotes destinados aos clubes (na orla do Lago Paranoá).

A questão sobre a **preservação do Plano Piloto**, a do sítio urbano, é a de se tornar a sua concepção urbanística intocável, imutável. No momento, ainda não se observa a consciência de que um patrimônio pode induzir o desenvolvimento local.

Como a sugestão de expansão e adensamento compreende o território do Plano Piloto como um todo, a partir de uma visão mais geral da cidade moderna, todos os setores residenciais propostos apresentam uma coerência, uma lógica racional, apresentando conexão entre si e com o núcleo original. Portanto, são **projetos urbanos de larga escala**, genéricos, mas coerentes com o projeto de 1957.

A decisão de convidar Lucio Costa para propor a expansão do Plano Piloto reflete em um planejamento tecnocrata por considerar apenas válido a proposição do arquiteto urbanista responsável pelo projeto urbano vencedor da Capital.

E, finalizando, reconhece-se no Brasília Revisitada que o **crescimento urbano é controlado** por promover uma expansão de novas áreas residenciais no Plano Piloto de forma planejada, controlada, sob uma lógica racional-formal-arquitetônica do espaço urbano.

III.1.4 POUso – Plano de Ocupação e Uso do Solo

Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990

O POUso é um plano de ocupação e uso do solo elaborado em 1986, mas regulamentado apenas em 1990, já sob o governo de Wanderley Vallim da Silva, antecedente de Joaquim Domingos Roriz. Este plano é apresentado como um instrumento normativo de macrozoneamento que visa controlar e orientar o uso e ocupação do solo de Brasília, sendo considerado uma revisão do POT, plano diretor realizado no ano anterior. Observa-se a apropriação completa dos objetivos do POT por parte do POUso realizado em 1986²⁴⁵.

²⁴⁵ Cabe ressaltar que o Decreto nº 12.898/90 não apresenta os objetivos e nem as diretrizes do POUso, apenas o zoneamento rural e urbano e as disposições gerais.

Apesar de adotar e reproduzir os objetivos do plano diretor precedente, o POUZO reforça a importância de definir e delimitar o território de Brasília em solo urbano e em solo rural. O Plano de Orientação Territorial já traz na sua subdivisão a Zona de caráter Rural, mas é no POUZO, em seu Art. 1º, que se destaca a divisão das terras brasilienses em solo urbano e solo rural para fins de planejamento territorial.

Assim como no POT, o solo rural é classificado como Zona Rural (ZRU). Já o solo urbano é composto do seguinte zoneamento:

- Zonas Urbanas (ZUR);
- Zonas de Expansão Urbana (ZEU);
- Zonas de Destinação Mista (ZDM);
- Zonas de Ocupação Restrita (ZOR);
- Zonas de Interesse Ambiental (ZIA);
- Zonas Especiais de Proteção (ZEP).

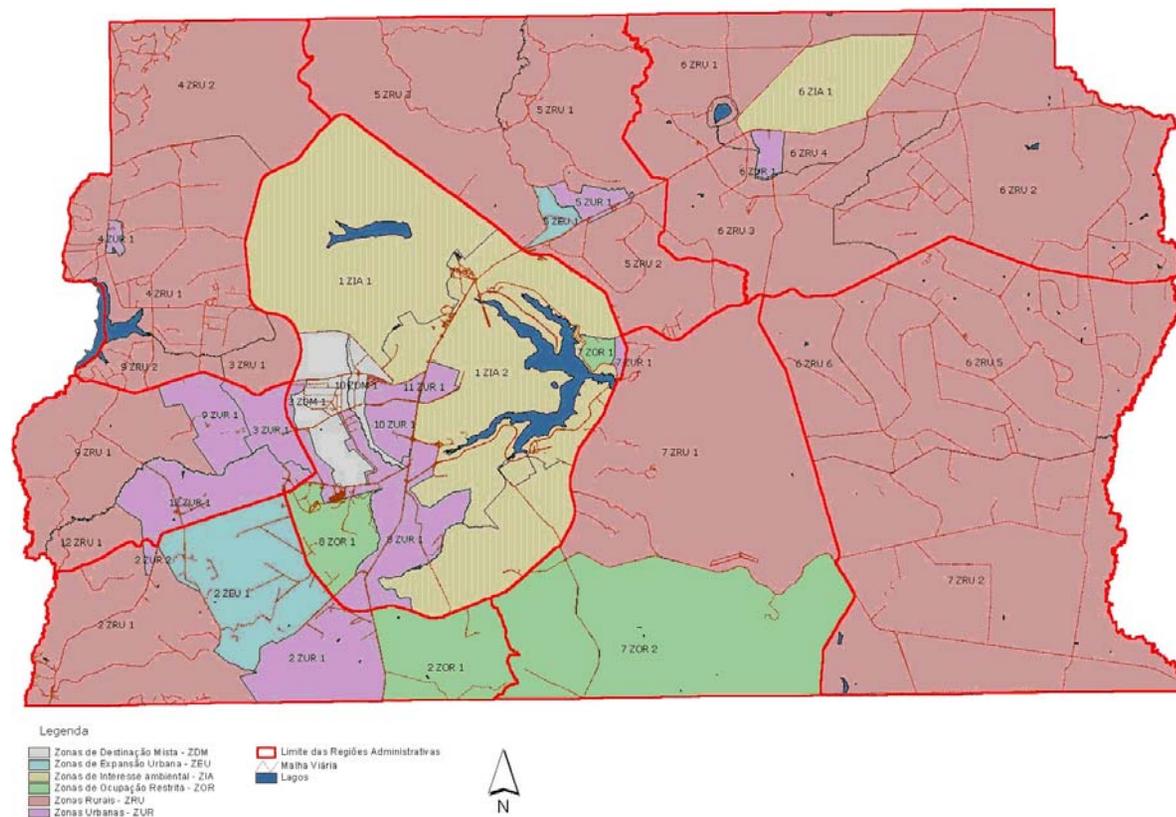


Figura 17 – Zoneamento do POUSO
Fonte: SILVA, s.d.

Cabe ressaltar que as ZEP, Zonas Especiais de Proteção, são caracterizadas e delimitadas no anteprojeto de Lei do POUSO, de 1986. Neste documento, as ZEP são áreas destinadas à preservação e recuperação de suas características físico-ambientais e de sua fauna e flora. Admite-se o parcelamento do solo nestas zonas, em forma de condomínio, quando o mesmo resultar em lotes iguais ou superiores a 20 ha. Para tal ocupação do solo como condomínio, deve-se obedecer às legislações cabíveis ao uso urbano e de proteção do meio ambiente. Entretanto, não se permite o parcelamento do solo na área do Jardim

Botânico. Enfatiza-se que no texto do anteprojeto e no mapa de zoneamento do POUZO, já em forma de Decreto, as ZEP correspondem às áreas ocupadas por condomínios horizontais nas regiões da Fercal²⁴⁶ (ao norte do Distrito Federal) e do Jardim Botânico (quadrante sudeste do DF), contrariando o planejamento de uso e ocupação do solo de Brasília de acordo com o estudo do PEOT.

Como o POUZO é elaborado em 1986, mas sua atualização e regulamentação acontecem apenas em 1990, com o Decreto nº 12.898, as Zonas Especiais de Proteção não existem mais e suas áreas passam a ser classificadas como Zonas de Ocupação Restrita. Estas zonas, assim como as caracterizadas de Especiais de Proteção, são destinadas prioritariamente ao uso rural, preservação e reflorestamento, permitindo-se o uso do solo por chácaras de lazer, turismo e recreio e admitindo-se, em alguns casos, parcelamentos urbanos. As ZOR podem ser consideradas, nestes casos, Zonas de Uso Extensivo quando o uso urbano for possibilitado por questões técnicas e econômicas. Para ser classificada como de Uso Extensivo, as zonas devem apresentar ocupação rarefeita, ou seja, de baixa densidade demográfica onde não se ultrapasse 100 hab/ha.

Em momento algum no decreto é constatada a proibição do parcelamento do solo na área do Jardim Botânico, como é verificado no anteprojeto do POUZO. O que se pode deduzir é que há uma “ausência” de planejamento sobre esta região ambientalmente sensível de Brasília. De certa forma, o POUZO é conivente com a ocupação irregular e sem planejamento dos diversos condomínios horizontais que surgem na região do Jardim Botânico e da Fercal no início da década de 1990.

Em relação ao zoneamento apresentado no POT, o POUZO introduz uma nova zona: a Zona de Destinação Mista, onde se permite o uso rural e o urbano, controlados por legislação específica. Atualmente, a cidade de Vicente Pires está implantada nesta zona. As demais Zonas, em geral, coincidem com o zoneamento estabelecido no POT; observa-se, porém, através da comparação entre os mapas de zoneamento do POT e do POUZO, que as poligonais das zonas do plano elaborado em 1986 são menores em relação ao plano diretor do ano anterior, refletindo conseqüentemente em um território mais fragmentado, mais subdividido.

O texto final do POUZO, decretado em 1990, é menor do que o apresentado no anteprojeto de 1986, fato talvez verificado pela defasagem de aproximadamente quatro anos entre a sua elaboração e a sua homologação. Além da eliminação das Zonas Especiais de Proteção, alguns artigos relevantes

²⁴⁶ A saber, a Fercal, núcleo habitacional localizado próximo à cidade satélite de Sobradinho, é conhecida por abrigar fábricas de cimento, como a Votorantin Cimentos e a Cimentos Planalto (CIPLAN). A partir desta atividade, os empregados das fábricas começam a se estabelecer na região. Atualmente, esse setor habitacional conta com cerca de 30 mil habitantes, segundo dados do GDF. No início do ano de 2012, a Lei nº 4.745 de 29 de janeiro, cria a Região Administrativa da Fercal, tornando-se a 31ª RA de Brasília.

não são reproduzidos no documento final, como o Artigo 22 do anteprojeto, que cita que todas as zonas devem ser objetos de estudo e de detalhamento através da realização de Planos Locais, visando a organização territorial quanto ao uso, ocupação e edificações. Outro assunto polêmico que se perde é o referente aos condomínios; o anteprojeto traz no Artigo 24 outra ressalva quanto a este tipo de ocupação: a que o Distrito Federal pode negar a licença para aprovação de qualquer tipo de parcelamento, mesmo o condominial, em favor do **interesse público** ou em defesa do meio ambiente. Cabe enfatizar que o POUZO é regulamentado depois da Constituição Federal de 1988, podendo ser também um fator relevante na diferença textual entre o anteprojeto e o decreto em si.

Talvez por essa diferença de quase quatro anos entre o anteprojeto e o decreto, os princípios do urbanismo moderno estão menos presentes no POUZO, evento já detectado na análise do POT. Mais do que isto, o Artigo 18 do decreto já reconhece no planejamento urbano a **participação da iniciativa privada** no parcelamento do solo. Pode-se observar aqui um reflexo do novo momento político, econômico e social que o país atravessa no início dos anos 1990.

Art. 18. Qualquer parcelamento, de iniciativa pública ou privada, é obrigado a:

- a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos; e as formas prejudiciais de erosão;
- b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;
- c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e estabilidade ecológica.

Identificação:



Tabela 5 - Tabela de análise do POUSO/90

Após a análise do presente plano diretor, toma-se como parâmetro de avaliação do planejamento urbano adotado o Decreto nº 12.898/90. Cabe frisar que se fosse considerado o texto elaborado em 1986, provavelmente se chegaria à mesma conclusão obtida no POT, praticamente com a identificação dos mesmos elementos-chaves.

Porém, como já comentado, o plano diretor sofre mudanças no decorrer de quatro anos, sendo a sua revisão mais simplificada. Nota-se, assim, que o urbanismo moderno, no início da década de 1990, é menos influente no planejamento urbano, este fato verificado desde a elaboração do POT, em 1985. No Plano de Ocupação e Uso do Solo é identificada apenas três características do planejamento urbano moderno.

Ainda se observa uma proposta mais ampla, mais genérica do zoneamento do território de Brasília. Percebe-se, assim, ainda a adoção de **projetos urbanos de larga escala**, a partir da visão ainda global do zoneamento.

O **funcionalismo**, princípio marcante do urbanismo moderno, é percebido apenas na proposição de ocupação de baixa densidade nas Zonas de Ocupação Restritas quando consideradas Zonas de Uso Extensivo; a setorização, criticada desde o POT, não é mais mencionada.

O POUZO possui a característica de não decidir e nem especificar as atividades cabíveis a cada Zona. É mencionado apenas no decreto do presente plano diretor, Artigo 17, que as zonas definidas têm por funções simultâneas qualificar uma determinada parcela do território, de acordo com as características populacionais, predominância de uso, existência de equipamentos urbanos e comunitários e relacionamento com o meio ambiente.

Também não se verifica no planejamento urbano, segundo o POUZO, o tipo de ocupação urbana, se é a partir de núcleos urbanos isolados ou contínuos a uma determinada cidade. Portanto, não é claro se partem da adoção do tipo de ocupação polinuclear em Brasília ou não. O artigo referente às Zonas de Expansão Urbana é muito vago assim como a maioria daqueles que definem cada Zona do Plano de Ocupação e Uso do Solo. O Art. 21 faz a ressalva que cada zona estabelecida neste plano diretor será objeto de regulamentação específica, o que torna o POUZO um instrumento vago, permitindo um uso e uma ocupação do solo sem um planejamento mais apurado, mais bem elaborado, melhor definido.

No momento da regulamentação do POUZO, pode-se concluir que o **crescimento urbano ainda é controlado**, pois a ocupação desejada ainda é aquela que prima por um espaço menos denso, não se incentivando ainda a ocupação dos vazios urbanos.

Se o urbanismo moderno no início da década de 1990 começa a declinar, é possível apontar duas características do planejamento estratégico que começam a influenciar no planejamento urbano. Já se nota o princípio do reconhecimento da participação privada, juntamente com a iniciativa pública, no que tange ao parcelamento do solo, revelando, assim, o **interesse privado associado ao público**.

Mesmo sendo regulamentado após a Constituição Federal de 1988, o POUZO não incorpora a questão da participação popular no planejamento territorial. Entretanto, nota-se um modesto início do **planejamento descentralizador** da ocupação e uso do solo, simplesmente por dividir com o setor privado a responsabilidade de ordenar e investir no espaço territorial de forma a construir paisagens equilibradas, de prevenir e controlar a poluição e seus efeitos maléficos, de promover o aproveitamento racional dos recursos naturais e de criar e desenvolver reservas e parques naturais como forma de garantir a conservação da natureza e preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico (Art. 18).

Uma observação vale ser mencionada após a análise do POUZO. Nota-se a transição entre o planejamento moderno e o estratégico no início da década de 1990. Apesar do POT ser a base do texto elaborado em 1986, o POUZO aguarda quatro anos para ser regulamentado, tempo suficiente para sofrer mudanças que incorporam o novo pensamento urbanístico, voltado ao mercado.

III.1.5 PDOT/92 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992

Lei nº 353 de 18 de novembro de 1992

Dois anos após a homologação do POUISO, Brasília regulamenta um novo plano diretor, intitulado Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Recapitulando, este plano diretor é elaborado e aprovado em 1992, momento que Brasília é administrada pelo primeiro governo pós-ditadura eleito pelo voto popular. Além disto, a cidade já é reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela UNESCO, e como Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pelo IPHAN.

Sob uma nova esfera democrática e sob administração do primeiro mandato de Joaquim Domingos Roriz, o documento técnico que dá origem à Lei nº 353/92 que aprova o PDOT/92 incita a participação comunitária na elaboração e formulação de alternativas viáveis para garantir melhor qualidade de vida à sociedade brasileira, que consiste basicamente em acesso à moradia, à infraestrutura e aos serviços públicos. Conclui que o planejamento urbano só é útil se consegue conciliar as necessidades e expectativas da população aos recursos disponíveis. O documento técnico que precede o texto final regulamentado na lei citada ressalta a importância da **participação popular** no processo de planejamento e na discussão do PDOT/92 e que a **comissão responsável** pela elaboração deste plano **apresenta caráter interdisciplinar**, participando técnicos de diversos órgãos do GDF envolvidos na organização territorial de Brasília. Observa-se, aqui, um entendimento que para planejar uma cidade necessita-se não apenas de arquitetos, e sim de uma equipe multidisciplinar capaz de pensar a cidade como um organismo dinâmico, onde o social, o econômico e o ambiental interferem na organização espacial.

O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN²⁴⁷, instituído na Lei nº 353/92, frisa a importância da participação popular no processo de planejamento urbano. Merece destaque também:

Art. 28.

I – Compatibilizar as ações, sobre o território, do Poder Público, da iniciativa privada e da comunidade como um todo (*planejamento democrático e descentralizado*);

II – Acompanhar a implementação e propor a atualização das diretrizes dos planos responsáveis pelo ordenamento territorial aos níveis interurbanos e intra-urbanos;

²⁴⁷ É o conjunto de órgãos e sua forma de interação no processo de planejamento e gestão das cidades e território do Distrito Federal. DF, PDOT, 1997, Título V, Capítulo I, Art. 53

(...)

V – Propiciar a participação da população na formulação, revisão e fiscalização dos planos e normas de ordenamento territorial e urbano.

O PDOT/92 resgata os planos diretores anteriores – PEOT/78, POT/85 e POUISO/90, reforça o modelo de múltiplos núcleos urbanos (planejamento de ocupação territorial adotado desde o início de Brasília) e consolida a bipolaridade entre o Plano Piloto – centro principal – e a cidade de Taguatinga – centro complementar/secundário. Abre, ainda, a possibilidade de parcelamento do solo pela iniciativa privada. Apresenta como diretrizes a preservação de Brasília como polo cultural, político e econômico; o aumento da densidade demográfica e, conseqüentemente, a ocupação do solo e a utilização do mesmo condicionada aos princípios de preservação e proteção do meio ambiente; e a ênfase e valorização do título de Patrimônio Cultural da Humanidade, como já citado.

Refletindo as transformações do governo local, com a reforma da máquina administrativa, o PDOT/92 introduz a necessidade de descentralizar o planejamento urbano, propondo a criação das gerências de planejamento e das Administrações Regionais. Torna-se, também, obrigatória a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório – EIA/RIMA – para todos os parcelamentos do solo.

Os estudos que resultam no texto do PDOT/92 buscam colher sugestões e propostas populares com o ensejo de promover uma aproximação entre governo e população. Procura-se, assim, um documento menos técnico e mais participativo. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992 tenta consolidar as diretrizes dos documentos e planos anteriores responsáveis pela ordenação territorial de Brasília (PEOT, POT, POUISO e Brasília Revisitada) e propõe-se a atender aos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal que dispõem a respeito da política urbana, sendo o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

E ainda, sendo um instrumento que **orienta as ações governamentais e das classes empresariais**, o PDOT/92 busca fundamentar a **atuação dos agentes públicos e privados** e conciliar os mais diversos interesses sobre o espaço territorial.

No Art. 49 do PDOT/92 fica explícito que este é apenas um dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, sendo complementado, a saber, pelos: Planos Diretores Locais, o macrozoneamento, o zoneamento, o parcelamento e o parcelamento compulsório, a edificação compulsória, o imposto predial e territorial urbano, o direito de preempção, a retrovenda, o tombamento, a outorga onerosa do direito de construir e a

operação consorciada. Suas devidas regulamentações são de competência local e objetos de leis específicas. Existem ainda outros planos que complementam o planejamento urbano, tais como o Plano Diretor de Água e Esgoto do Distrito Federal e o Plano Diretor de Transportes do Distrito Federal, tratados como documentos básicos de acordo com o Art. 71. Os diversos instrumentos, de acordo com o Art. 48, são aplicados pelos agentes do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano em função de cada ação específica, à medida que se faz necessário.

Essencialmente, os objetivos do PDOT/92 são:

- Possibilitar a localização de futuros assentamentos urbanos, de atividades econômicas e sociais, assim como o desenvolvimento físico espacial em âmbito interurbano, observando-se o equilíbrio dinâmico entre o território, a população e a economia;
- Promover programas integrados entre o GDF e os governos dos municípios limítrofes voltados à ocupação e uso do solo e provimento de equipamentos públicos;
- Compatibilizar as diretrizes gerais de crescimento urbano (econômico, territorial) de Brasília com a sua concepção urbanística original, Patrimônio Mundial e Nacional;
- Preservar os locais de valores históricos, culturais e paisagísticos de Brasília, bem como seus recursos naturais;
- Estabelecer diretrizes de ocupação do solo a serem detalhadas em Planos Diretores Locais;
- Definir as áreas rurais assim como as urbanas, as de expansão e as de interesse ambiental;
- Implantar políticas de integração urbano-rural no território como um todo.

Visando possibilitar os seus respectivos objetivos, o PDOT/92 lança o seguinte macrozoneamento para o território de Brasília:

- Zonas Urbanas (ZUR);
- Zonas de Expansão Urbana (ZEU);
- Zonas Rurais (ZRU);
- Zonas de Interesse Ambiental (ZIA).

As Zonas Urbanas são aquelas já consolidadas como tal, ou seja, os núcleos urbanos existentes; abrange também áreas que ainda serão parceladas, desde que contidas em perímetro urbano. As Zonas de Expansão Urbana continuam reafirmando as indicações de crescimento já estabelecidas pelos planos diretores precedentes, orientando o desenvolvimento da cidade em direção à parte sul e sudoeste de Brasília. A localização das áreas de expansão habitacional conjugadas às de empregos e serviços deve estar em consonância com a estrutura urbana existente, ou seja, buscam-se novas áreas de

ocupação urbana que possibilitem a racionalização do sistema viário, da infraestrutura (fornecimento de água, luz, esgotamento sanitário) e dos equipamentos públicos existentes. Mais uma vez, pretende-se aumentar a oferta de empregos nas áreas urbanas, como forma de diminuir os deslocamentos entre habitação e trabalho.

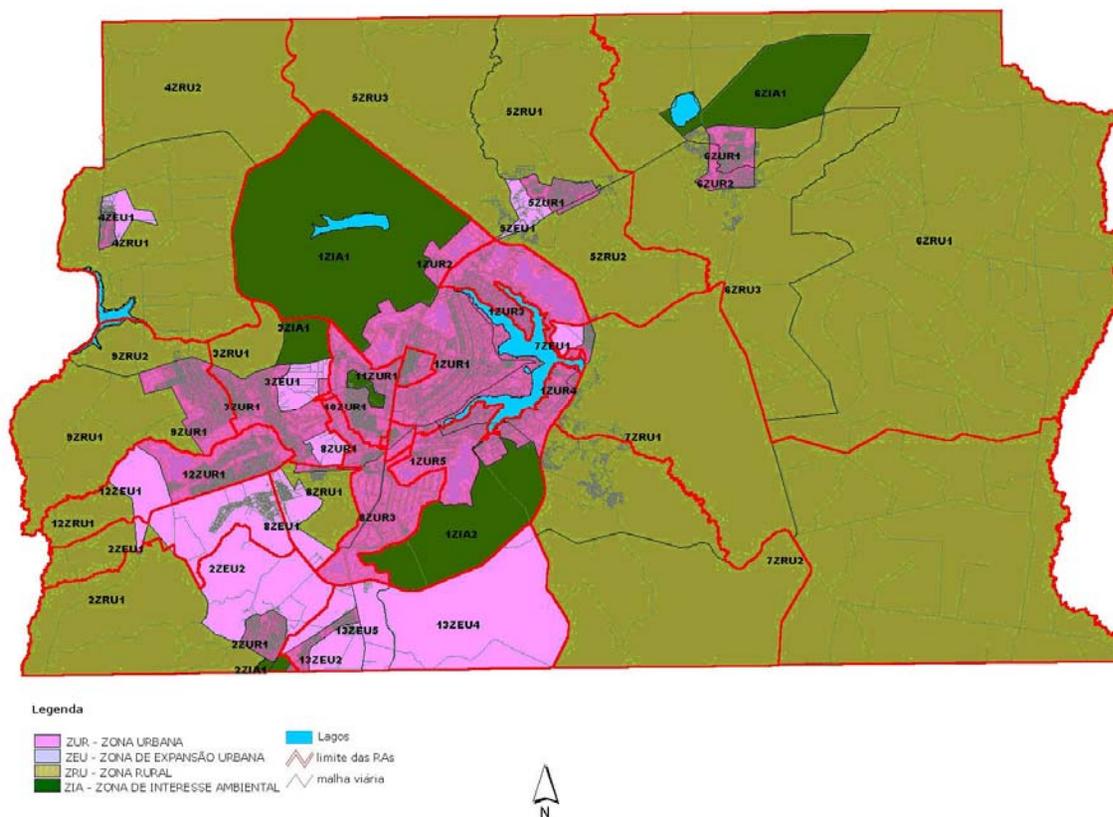


Figura 18 – Zoneamento do PDOT/92
Fonte: SILVA, s.d.

Com **propostas mais genéricas para o zoneamento de Brasília**, o PDOT/92 reserva aos Planos Diretores Locais estabelecer as minúcias a serem tratadas de cada cidade. Não estipula os usos e atividades cabíveis a cada Zoneamento, com exceção de algumas áreas da cidade do Gama reservadas à oferta de empregos e serviços, localizadas na Zona de Expansão Urbana, e a permissão de atividades agrícola, pecuária, extrativa mineral e vegetal, além da industrial e agroindustrial nas Zonas Rurais.

De forma resumida, a política urbana que se pretende adotar a partir da instituição do Plano Diretor de Ordenamento Territorial busca, antes de qualquer decisão, preservar as características essenciais da concepção urbanística moderna do Plano Piloto, como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade. Após esta orientação fundamental, visa-se: consolidar o processo de conurbação em desenvolvimento no eixo Plano Piloto-Taguatinga-Gama; minimizar a segregação espacial e das atividades características da ocupação urbana de Brasília desde a sua construção, estimulando a complementaridade das atividades humanas, os usos mistos, como forma de se evitar os deslocamentos pendulares de passageiros dos núcleos satélites para o centro de Brasília; estimular a utilização dos vazios urbanos a fim de racionalizar o uso dos equipamentos públicos e infraestrutura existentes; promover o adensamento das cidades satélites no limite da capacidade dos seus equipamentos; e adotar padrões urbanos compatíveis com a realidade técnico-econômico-social quanto aos equipamentos urbanos públicos, edificações e sistema viário.

Percebe-se que se busca um “congelamento” das características do urbanismo moderno aplicadas no Plano Piloto e um outro tipo de planejamento para as demais cidades de Brasília, voltado ao adensamento, à ocupação dos seus vazios urbanos e à mistura de usos e atividades. O núcleo original, principal, central é salvaguardado como exemplo de um determinado período do urbanismo e da arquitetura. Às demais cidades, núcleos satélites deste principal, recusa-se o modelo de planejamento da cidade funcional. O crescimento urbano agora é estimulado, mas a oferta de emprego não acompanha este fenômeno, o que acaba por “pressionar” o Plano Piloto preservado, pois este é o maior detentor de serviços e trabalhos ofertados do Distrito Federal e entorno.

Ao analisar o primeiro plano diretor da década de 1990²⁴⁸ e pós-Constituição, confirma-se o que já foi comentado anteriormente a respeito do planejamento da cidade. Os princípios do urbanismo moderno não são tão mais marcantes como antes no planejamento da cidade e os conceitos do

²⁴⁸ A constar, o primeiro elaborado na década de 1990, pois o POUZO é realizado no ano de 1986, sendo regulamentado apenas em 1990.

planejamento estratégico começam a aparecer no desenvolvimento urbano, sendo reconhecido em alguns trechos do plano diretor e no seu respectivo estudo.

A cidade funcional de antes sede lugar à cidade-mercado. Agora, o plano diretor incentiva a **ocupação dos espaços vazios e seu adensamento**, buscando evitar a segregação acentuada dos usos. Alguns trechos da Lei nº 353 que aprova o PDOT/92 ilustram bem este novo pensamento urbanístico.

O Art. 3º diz que o ordenamento territorial de Brasília deve obedecer às seguintes diretrizes gerais, destacando-se:

XIX – **Aumento da densidade demográfica de ocupação do solo**, com o objetivo de melhor aproveitar os equipamentos urbanos existentes, atender a demanda populacional e dar condições de aperfeiçoar a operação do sistema de transporte público, sem prejudicar o inciso XII deste artigo²⁴⁹;

XX – Adequação do dimensionamento das áreas dos terrenos públicos para evitar custos excessivos de manutenção e impropriedade de utilização, respeitando o disposto no inciso IV do §2º do Artigo 1º²⁵⁰;

XXI – **Evitar a segregação acentuada de usos** (*crítica ao urbanismo moderno, ao tipo de planejamento até então adotado na cidade*), estimulados a complementaridade das atividades humanas, de forma a reduzir a intensidade do fluxo pendular de passageiros e viabilizar um modelo de transporte público racional e econômico (*esta orientação casa com o inciso XXV, que acaba por viabilizar a instalação do metrô, como colocado no documento técnico do PDOT*);

XXII – **Redução das grandes discontinuidades espaciais** que caracterizam a forma de ocupação urbana do território do Distrito Federal, principalmente no eixo Brasília (*Plano Piloto*)-Taguatinga-Gama.

Percebe-se, assim, a influência de um novo pensamento urbanístico, uma nova forma de planejar a ocupação territorial de Brasília. Agora, estimula-se o adensamento, visando-se um máximo aproveitamento do solo. Para isto, deve-se ocupar os vazios urbanos não apenas entre as cidades satélites, como aborda o inciso XXII do Artigo 3º, mas também os vazios tratados como elementos da urbanística moderna que compõem o desenho das cidades satélites.

²⁴⁹ Art. 3º Inciso XII – consolidação da política do meio ambiente, preservando e conservando os recursos renováveis e promovendo o manejo de forma equilibrada, econômica, racional e criteriosa, daqueles não-renováveis.

²⁵⁰ Artigo 1º §2º Inciso IV – Compatibilizar as diretrizes gerais de desenvolvimento e de expansão urbana do Distrito Federal com a concepção urbanística de Brasília (*Plano Piloto*), Capital da República, patrimônio cultural da Humanidade, e tombada com base no Decreto Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

Cabe ressaltar que os planos diretores, em momento algum, induzem ao adensamento e à ocupação dos vazios urbanos do Plano Piloto, sendo este núcleo urbano intocável, merecedor de um planejamento paralelo ao aplicado aos demais núcleos, passível apenas de complementação de acordo com o Relatório do Plano Piloto, de 1957, e o Brasília Revisitada, de 1987. Ainda sobre este assunto, uma das diretrizes básicas da política de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial reforça esta orientação:

Art. 11.

IV – Estímulo à ocupação dos vazios urbanos, para racionalizar o uso dos equipamentos públicos existentes.

Como neste trabalho a *Brasília Pós-Moderna* está vinculada à *Brasília Metrópole*, cabe enfatizar que o PDOT/92 já trata a cidade como uma metrópole em formação. Com uma abordagem ainda modesta, mas presente, o plano diretor segue na mesma linha dos planos anteriores e enfatiza a importância de adotar um planejamento que englobe a área metropolitana. O Artigo 42 diz:

Art. 42 O Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal (SITURB) tratará, entre outras, de informações sobre o uso e ocupação do solo, e dos aspectos sociais e econômicos da população do Distrito Federal e dos municípios do seu entorno.

O inciso XXV do Art. 3º cita que deve ser definido um aglomerado urbano com características metropolitanas no eixo Plano Piloto-Taguatinga-Gama, sendo um polo dinamizador das atividades produtoras e um núcleo central complementar ao núcleo central principal de Brasília. Apenas para esclarecer, o inciso anterior a este reforça que o Plano Piloto, centro de Brasília de acordo com o Artigo 7º do Decreto nº 14.829/87, é o núcleo central da **metrópole em formação**. Reafirmando a proposição do PEOT que instiga a expansão de Brasília nesse eixo, o PDOT/92 traz esta área como de caráter metropolitano e polo dinamizador, pois sua posição no quadrante do Distrito Federal (oeste e sul) revela a sua importância na dinâmica da Região Geoeconômica quando se pensa nas principais rodovias (BR-060 e BR-040) que se ligam a esse aglomerado urbano.

Art. 3º O ordenamento territorial do Distrito Federal deverá obedecer às seguintes diretrizes:

II – Explicitação do Distrito Federal como polo irradiador e indutor, e não concentrador, de desenvolvimento regional;

III – Articulação com a Região Geoeconômica de Brasília e, principalmente, com os municípios do entorno do Distrito Federal *(ao nível de planejamento e da co-participação de forças)*.

Lembrando que a situação da ocupação territorial no momento (início da década de 1990) é reflexo do tipo de planejamento urbano adotado até então, onde se estimula a fragmentação espacial, com a adoção do modelo polinuclear como medida para absorver a demanda populacional, o Plano Piloto se afirma como núcleo central, primário, que abriga não apenas as atividades inerentes a sua condição político-administrativa de Capital do Brasil, mas também oferta a maior parte dos serviços e empregos de Brasília. Entretanto, como a cidade projetada por Lucio Costa é limitada fisicamente e sua preservação é debatida desde 1960, a cidade de Taguatinga cresce e começa a ganhar destaque no cenário territorial por sua certa autonomia em relação ao Plano Piloto no que tange à oferta de comércio e serviços à população local e arredores; começa a se constituir como centro polarizador em sua região de influência.

Identificação:



Tabela 6 - Tabela de análise do PDOT/92

Mesmo percebendo a entrada do discurso do planejamento estratégico a partir da identificação de quase todas as suas características, o tipo de planejamento moderno até então empregado na cidade não é abandonado. Ainda detecta-se no texto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992 a presença das características do planejamento urbano moderno como, por exemplo, na questão da **contenção do crescimento urbano** em áreas sujeitas às restrições ambientais, citada no inciso XXIX do Art. 3º, na criação de áreas de baixa densidade demográfica, uma das vertentes do **funcionalismo**,

margeando o corredor definido pelo eixo Plano Piloto-Taguatinga, inciso XXVII do mesmo artigo. Entretanto, o PDOT/92 evita a segregação acentuada das atividades, incitando, assim, à diversificação **dos usos** através da complementaridade das atividades como forma de promover uma oferta mais equilibrada entre habitação X trabalho.

Sobre o eixo Plano Piloto-Taguatinga, este se transforma radicalmente justo nessa década. Enormes edifícios surgem neste corredor no ainda denominado Bairro Águas Claras, interferindo, sim, na paisagem e na concepção urbanística de Brasília, contrariando as diretrizes do PDOT/92; o que era para ser uma área de baixa densidade se transforma em uma região densamente povoada dos dois lados do então corredor mencionado (cidades de Águas Claras e Vicente Pires).

Cabe ressaltar também que o planejamento se revela ineficaz a partir do momento que não detém a expansão urbana e incremento populacional nas áreas rurais. Dentre elas destaca-se a região do Jardim Botânico, localizada na Bacia de São Bartolomeu, sensível ambientalmente e tratada como Zona Rural segundo o macrozoneamento deste plano diretor que vem crescendo com o surgimento de condomínios irregulares voltados para a classe média. O Art. 54 da Lei nº 353 faz uma ressalva quanto aos parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos com finalidade urbana.

Art. 3º Os parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos com finalidade urbana localizados em zonas urbanas, rurais, de expansão urbana ou de interesse ambiental, realizados sem autorização e cadastro competentes, deverão ser objetos de regularização ou desconstituição mediante análise por bacias suas respectivas divisões (...).

Como indícios da presença da organização moderna, há também a noção de que o **poder público** deve intervir no ordenamento territorial quando o exercício do direito da propriedade urbana não estiver condicionado ao interesse coletivo (Art. 3º inciso VII). E, ainda, verifica-se a proposição dos **projetos urbanos em larga escala**, genéricos na abordagem do território como um todo, não focando ainda em especificidades.

Apesar do poder público ainda resguardar o interesse coletivo, como verificado nas diretrizes gerais do ordenamento territorial, no Art. 3º inciso VII, o parcelamento do solo por ação privada é viabilizada desde que não localizado em Zonas Rurais. Na hipótese de se urbanizar uma área de propriedade privada, cabe ao responsável ou loteador ofertar os equipamentos urbanos e o sistema viário. Portanto, o planejamento urbano continua seguindo a linha de que o **interesse privado se associa ao público**.

Nota-se a incitação às **parcerias público-privadas** na política habitacional de Brasília, segundo o inciso III do Art. 14, sendo incentivado a participação da iniciativa privada no desenvolvimento dos programas habitacionais destinados à população de baixa e média renda. O tipo de intervenção urbana característica do planejamento estratégico também já é mencionado no PDOT/92, como sendo uma das ações da política de desenvolvimento urbano definir as áreas de **revitalização** através da alteração de usos, gabaritos e tipologias (inciso XIII do Art. 11). Porém, no texto do plano diretor não são especificados os locais objetos de intervenção.

O mesmo plano diretor faz menção à intervenção predominante do urbanismo moderno. Uma das diretrizes dos assentamentos urbanos é o estabelecimento de áreas de **renovação urbana**, como forma de viabilizar os possíveis adensamentos através, também, da alteração de usos, gabaritos e tipologias edilícias (Artigo 15 inciso II). Contudo, não é claro se a renovação aqui proposta é a mesma apropriada pelo urbanismo moderno, ou seja, o tipo de intervenção que destrói, arrasa uma área em nome da modernização.

Com o estímulo ao adensamento urbano e à ocupação das grandes discontinuidades entre as cidades do território de Brasília, evidencia-se o **incentivo ao crescimento urbano**. Agora, estimula-se o adensamento, visando-se um máximo aproveitamento do solo. A ocupação inicial, configurada antes em núcleos urbanos distantes entre si, tende a se interligar, a se adensar, a se tornar um tecido urbano mais coeso, incitando o processo de **conurbação**. Contudo, percebe-se no texto do PDOT/92 ainda o **controle do crescimento urbano** próximo ao núcleo central de Brasília (*o Plano Piloto*), estimulando a baixa densidade ocupacional como intenção de se preservar a concepção urbanística do Plano Piloto e a bacia do Paranoá.

Quando o PDOT/92 busca compatibilizar as diretrizes gerais de crescimento urbano, tanto o econômico quanto o territorial, com a concepção urbanística de Brasília, Patrimônio Cultural e Histórico Nacional, há um entendimento de que a **preservação do patrimônio cultural** é indutora de desenvolvimento local. Entretanto, o crescimento e o desenvolvimento urbano devem ser impulsionados sem, no entanto, ferir a compreensão das quatro escalas urbanas.

O Art. 1º inicia este diálogo quando diz, no inciso IV §2º, que as diretrizes gerais de desenvolvimento e expansão urbana de Brasília devem estar em consonância com sua concepção urbanística inicial, projetada para ser a Capital da República, agora Patrimônio Cultural da Humanidade e tombada com base no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

O Art. 3º incisos IV e XXXIII também levantam esta questão quando citam como a cidade deve ser salvaguardada, onde o ordenamento territorial precisa obedecer à preservação do papel que Brasília exerce quanto às suas funções culturais, política e econômica, e que a utilização do solo está condicionada à

preservação do meio ambiente e da paisagem urbana e à **valorização do patrimônio Cultural**. Esta característica que, dentre outros motivos, visa atrair investimentos, negócios e turistas casa perfeitamente com a cidade recentemente reconhecida como patrimônio em âmbito internacional e nacional, necessariamente nesta ordem. Reconhece-se no texto do PDOT/92 este princípio do pensamento pós-moderno. Porém, no Art. 11 inciso I pode ser observada ainda a preocupação em se **preservar o bem material, de pedra e cal**.

E, a partir da possibilidade de promover programas integrados entre o Governo do Distrito Federal e do entorno; da formação de uma equipe técnica mais heterogênea, de caráter multidisciplinar²⁵¹, responsável pela elaboração do PDOT/92; de propiciar a participação popular na formulação-revisão-fiscalização dos planos; e da compatibilização das ações do poder público, da iniciativa privada e da sociedade como um todo, reconhece-se a abertura para um **planejamento democrático e descentralizador**.

III.1.6 PDOT/97 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997

Lei Complementar nº 17, de 28 janeiro de 1997

A política urbana não é implementada no mesmo passo que as mudanças na ocupação do solo acontecem, culminando, em 1995, primeiro ano de governo de esquerda sob a administração de Cristovam Buarque, no início das discussões a respeito da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, que se encontra desatualizado face às transformações territoriais que Brasília verifica desde a aprovação do PDOT/92²⁵². O estudo técnico de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial cita, segundo os dados do Censo Demográfico de 1991 do IBGE, que a população de Brasília sofre um aumento 11,4 vezes entre 1960 e 1991. No ano de sua inauguração, a Capital computava 141.742 habitantes, passando para 537.492 pessoas no ano de 1970. Na década seguinte atinge o patamar de 1.000.000 de habitantes (aproximadamente 1.177.000), chegando ao ano de 1991 com 1.601.094 pessoas. Este contingente populacional demanda espaço urbano cada vez maior.

O documento de referência realizado para levantamento da atual situação da ocupação do território brasiliense, dando início aos trabalhos de revisão do PDOT, começa fazendo uma crítica sobre o zoneamento funcional rígido adotado pelo planejamento de Brasília durante décadas, pois não incorpora a

²⁵¹ Com exceção do POUISO, por não ter dados suficientes para tal declaração, os demais planos diretores são, essencialmente, elaborados por arquitetos, cabendo aos demais profissionais uma participação singela. Dados obtidos através da análise da composição da equipe técnica de cada documento técnico.

²⁵² Ressalta-se que o PDOT/92 (Lei nº 353/92) é elaborado e homologado um ano antes de vigorar a última Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (8 de junho de 1993), lei fundamental da Capital que objetiva organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da população. Por esta razão, juntamente com as alterações crescentes e significativas na ocupação do território de Brasília, se faz necessário revisar o plano diretor vigente apenas após três anos da sua regulamentação.

diversidade de usos e atividades geradoras do desenvolvimento urbano e desconsidera a participação conjunta dos agentes públicos e privados. Como já comentado em outros momentos do presente trabalho, o zoneamento rígido, uma das principais características do planejamento urbano moderno, começa a ser criticado e substituído pelo uso misto pelos gestores/planejadores locais a partir da década de 1990 e as parcerias público-privadas estimuladas, fatos demonstrados através da análise do PDOT/92.

Como já observado no plano diretor de 1992, nota-se também que a equipe técnica do PDOT/97 é mais heterogênea, multidisciplinar, não cabendo mais apenas ao arquiteto planejar a cidade, como observado na composição das equipes do PEOT e do POT. Agora, questões sociais, econômicas e ambientais têm seus representantes, oferecendo um trabalho mais aprofundado, mais complexo. Esta é uma tendência e uma observação das mudanças do pensamento urbanístico. Como já citado, o planejamento urbano pós-moderno, dentre eles o de caráter estratégico, prima por um ordenamento territorial que extrapola a visão urbanista, buscando um entendimento não apenas físico da ocupação urbana mais também das relações socioeconômicas e ambientais capazes de construir e (re)construir a cidade ao longo do tempo, proporcionando também cada vez mais ao **cidadão** comum a **participação nos processos decisórios**.

O novo tipo de planejamento que se almeja na última década do século XX, mais intensificado no PDOT/97, busca **descentralizar as decisões**, integrar as políticas públicas, articular os diversos anseios da população e **compartilhar responsabilidades** no processo de planejamento e de tomadas de decisões voltadas ao desenvolvimento da cidade de um modo geral, seja em âmbito urbano seja no rural. Como finalidade, o PDOT/97 pretende ser um instrumento capaz de:

Art. 1º.

§1 (...) realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.

Cabe agora citar os principais objetivos desse novo plano diretor. Primeiramente, romper com a segregação sócio-espacial e com disparidades entre as diversas cidades de Brasília; pretende-se ampliar, descentralizar e localizar as atividades econômicas próximas aos núcleos urbanos, como forma de se **evitar a segregação espacial** dos espaços geradores de empregos e renda e, ainda, distribuir no território atividades econômicas voltadas aos avanços científicos e tecnológicos; ampliar a oferta de habitações para as diferentes classes sociais; otimizar a ocupação do solo, os usos dos equipamentos públicos e a estrutura

viária existente, como já incentivado no PDOT/92; integrar o território do Distrito Federal com a região do entorno, ou seja, a área metropolitana de Brasília e; **preservar e valorizar Brasília** como Capital do país e Patrimônio Cultural da Humanidade e Histórico Nacional.

Sobre a questão de se evitar a segregação espacial dos usos, buscando uma ocupação mais heterogênea de oferta de atividades, por diversas vezes observa-se a contradição desta diretriz do PDOT/97 com o que de fato é implantado. Explicando: mesmo sob críticas, há sempre a tendência de se inserir áreas de desenvolvimento econômico em pontos isolados do território, configurando-se quase sempre em núcleos sem conectividade com as áreas urbanizadas. Novamente, a segregação e a funcionalidade são retomadas nos projetos urbanos implementados na Capital sem atender ao proposto no plano diretor, como observado nos diversos polos de desenvolvimento projetados e disseminados pelo território de Brasília, dentre eles o Polo Digital (atualmente chamada de Cidade Digital, ainda não implantado), o Polo de Artesanato, o Polo de Modas, o Polo JK (de caráter industrial, prioritariamente) dentre outros. Estas áreas são, na grande maioria dos casos, destinadas aos usos específicos, não abrigando outras atividades, como habitação e lazer, e relativamente destacados, distantes dos espaços urbanizados.

Entretanto, como são os instrumentos básicos da política urbana – os planos diretores – os objetos de estudo da presente dissertação e não os projetos urbanos propostos e implantados no território de Brasília, cabe somente ponderar a respeito das características consideradas preponderantes dos planejamentos urbanos – moderno e estratégico – encontrados nos planos de ordenamento do solo. No caso do PDOT/97, a setorização e funcionalismo são elementos do urbanismo moderno a serem evitados na política de ordenamento territorial daquele momento. Alguns trechos deste plano ilustram a posição a respeito dessas colocações:

Art. 6º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deverá atender às seguintes estratégias:

IV – Ocupar e adensar as áreas já urbanizadas do Distrito Federal, preferencialmente à criação de novas áreas de ocupação urbana (...) *(Nota-se novamente a questão do adensamento sendo retomado pelo segundo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal)*;

V – Promover a implantação de novas atividades econômicas, preferencialmente no eixo oeste/sudoeste *(como é o caso do Polo JK na cidade de Santa Maria, Polo de Modas no Guará e o Polo Atacadista no Recanto das Emas)*, criando áreas para programas de desenvolvimento econômico e flexibilizando seus usos de acordo com as diretrizes fixadas nos Planos Diretores Locais e no Zoneamento Ecológico-Econômico.

Art. 19 A Zona Urbana de Dinamização compreende a área já urbanizada e aquela que será urbanizada como de expansão prioritária.

§3º A urbanização da área de expansão urbana prioritária ficará condicionada (...):

IV – Disponibilização de áreas para comércio e prestação de serviços, simultaneamente às unidades para uso residencial pertencentes ao parcelamento.

A palavra da vez é *estratégia*, ou melhor, *estratégias de ordenamento territorial*, segundo o Capítulo III da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997 de aprovação do PDOT. *Estratégia* sendo palavra-chave do planejamento estratégico conforme demonstrado na Parte I²⁵³.

Além das estratégias já citadas acima, outras merecem destaque: promover a constituição do **centro urbano de caráter regional**, complementar ao centro principal de Brasília (já abordado no PDOT/92), na confluência entre as cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, articulando a diversidade de usos e estimulando as atividades do setor terciário; mais uma vez ordenar o desenvolvimento territorial no eixo oeste/sudoeste, orientação que acompanha o planejamento da cidade desde o PEOT; estabelecer uma política urbana integrada com as cidades conurbadas do entorno²⁵⁴; reforçar a autonomia e **revitalização** da centralidade de cada cidade do território de Brasília, configurando centros locais providos de equipamentos públicos, serviços, comércio, mobiliários urbanos, espaços estes que promovam qualidade de vida aos seus habitantes; consolidar as ocupações de algumas cidades²⁵⁵ e restringir as ocupações urbanas nas áreas consideradas ambientalmente sensíveis e de saneamento, como as regiões de Brazlândia e de São Sebastião (onde cresce o número de condomínios irregulares), dos núcleos urbanos isolados e nas localidades com incidências de parcelamentos nas bacias de São Bartolomeu, Paranoá e do Maranhão. Ainda sobre estas restrições, uma outra estratégia de ordenamento territorial complementa esta última no que diz respeito a instituir monitoramento da ocupação territorial nas regiões de incidência dos parcelamentos irregulares, como os condomínios próximos à cidade de São Sebastião e da Fercal.

²⁵³ Capítulo I.1.2 p. 40-41

²⁵⁴ Com a integração por meio do sistema de transporte, com a gestão de recursos hídricos, com o tratamento de resíduos, controle ambiental, com o parcelamento do solo e implantação das áreas de desenvolvimento econômico. PDOT/97, Capítulo III, Art. 6º, inciso XIX.

²⁵⁵ A saber: Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Candangolândia, Cruzeiro, Lago Sul e Lago Norte.

O Art. 6, que lista as estratégias do PDOT, cita também a consolidação da ocupação do Plano Piloto desde que respeitadas as suas restrições ambientais, de saneamento e do seu reconhecimento como patrimônio cultural e histórico, fazendo-se concluir que esta é uma medida adotada em conformidade com o Brasília Revisitada. Outra consolidação tratada é a vocação de cultura e lazer do Lago Paranoá com a implantação de equipamentos e espaços em sua orla adequados para a realização destas atividades e o estímulo ao agroturismo e ao turismo ecológico, o que faz crer na influência direta do plano estratégico de 1995 do governo de Cristovam Buarque, o já citado *Um Plano para Reinaugurar Brasília*, que apresenta o Projeto Orla.

O PDOT/97 incentiva, como uma das suas diretrizes setoriais, a ocupação preferencial dos vazios urbanos e áreas intersticiais urbanas, com lotes ou conjuntos habitacionais (Art. 9º inciso II). Espera-se também explorar as potencialidades e vocações econômicas do território, com parcerias entre o Distrito Federal e Estados/Municípios que integram a região do Entorno, a **região metropolitana** de Brasília (*aqui, não é mencionada a parceria com a iniciativa privada*).

Ainda no Art. 9º, para implementar as diretrizes setoriais relacionadas ao desenvolvimento econômico, visa-se **atrair investimentos** internos e externos para incrementar o setor terciário e a utilização da **parceria com a iniciativa privada** para promover o desenvolvimento econômico, enfatizando a instalação de empresas de alto valor agregado e de tecnologia de ponta, o que automaticamente faz recordar o projeto da Cidade Digital. E, mais uma vez, estimula-se o desenvolvimento de projetos compatíveis com as potencialidades turísticas, de lazer, cultura e educação (*de acordo com “Um Plano para Reinaugurar Brasília”*) como indutores da dinamização do território de Brasília.

Percebe-se que o ordenamento territorial fica mais complexo, com um macrozoneamento maior, marcado pelas subdivisões das zonas urbanas e rurais. Consequentemente, verifica-se o aumento significativo de artigos constantes na Lei Complementar nº 17/97 para esclarecer e definir, dentre outros, o zoneamento do território de Brasília. Este fato é curioso: quanto mais a cidade cresce e se expande, mais intrincado fica seu planejamento e maiores ficam seus planos diretores. O Decreto do PEOT é composto apenas por dois artigos, o do POUZO por 23 artigos, a Lei que aprova o PDOT/92 possui 79 artigos, a Lei Complementar que regulamenta o PDOT/97 conta com 91 e o último plano diretor, o PDOT/2009, com 330 artigos.

Sobre o macrozoneamento estipulado para Brasília no PDOT/97, a divisão do território se estabelece assim:

- Zona Urbana de Dinamização;
- Zona Urbana de Consolidação;

- Zona Urbana de Uso Controlado;
- Zona Rural de Dinamização;
- Zona Rural de Uso Diversificado;
- Zona Rural de Uso Controlado;
- Zona de Conservação Ambiental.

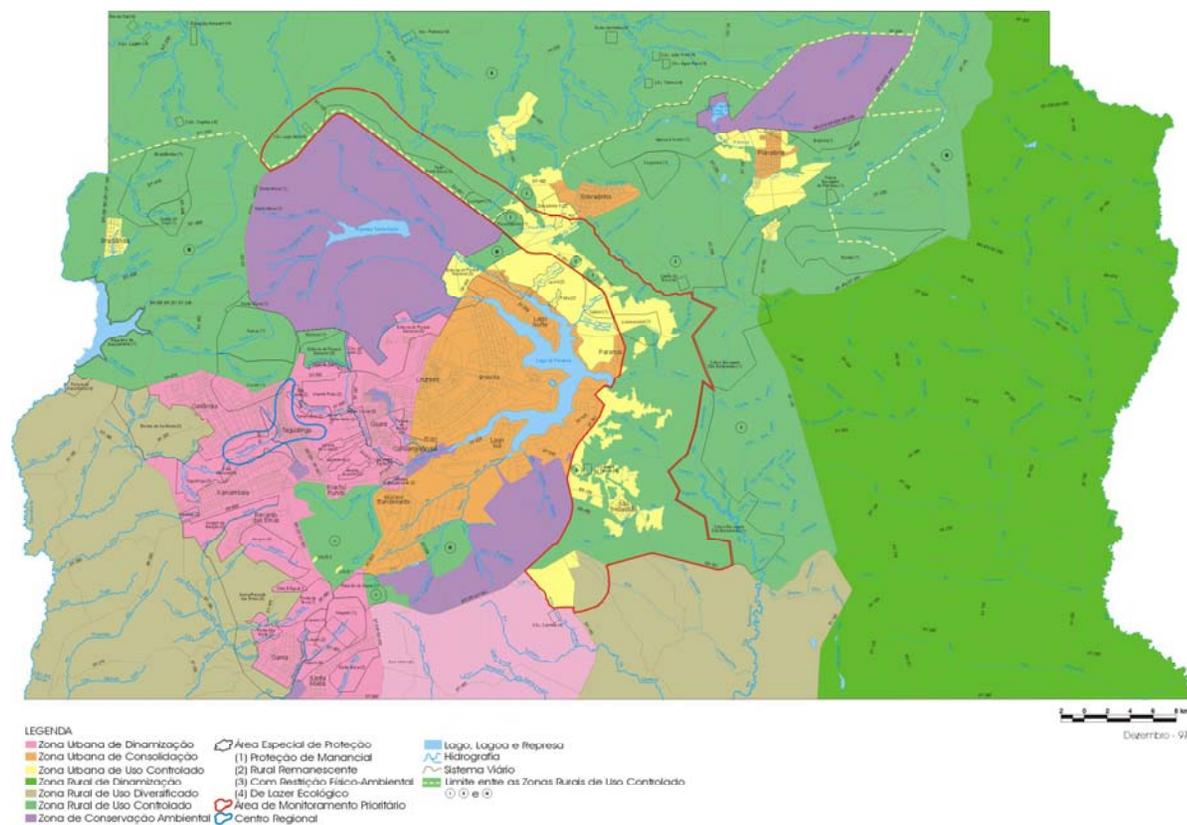


Figura 19 – Zoneamento do PDOT/97

Fonte: DF, PDOT, 1997.

Segundo o Art. 14, a ocupação urbana sobre a Bacia do Paranoá só poderá ocorrer mediante um **planejamento global** que especifique a população prevista e a localização dos empreendimentos urbanísticos em conformidade com a capacidade da respectiva Bacia. Parece que apenas a área que engloba o Plano Piloto merece ter um planejamento mais amplo, de larga escala, não cabendo ao restante do território de Brasília um plano urbano mais extenso, e sim ações pontuais, fragmentadas, típicas do planejamento estratégico que não compreende a cidade como um todo.

Observa-se que o PDOT/97 é mais criterioso nas definições/conceituações abordadas na Lei Complementar. Por exemplo: quando se trata o macrozoneamento de Brasília, esclarece primeiramente o que se entende por zona e por áreas de diretrizes, tornando o texto melhor embasado, fundamentado. Portanto, entende-se por zona “a porção territorial sujeita aos mesmos critérios e diretrizes relativos ao uso e à ocupação do solo”²⁵⁶. A cada zona do PDOT/97 cabe uma descrição mais esclarecedora/detalhada do que compete ou não quando em comparação com as especificações das zonas dos planos diretores anteriores. A seguir, algumas diretrizes relevantes do zoneamento do plano em análise são destacadas em relação à identificação dos elementos característicos do urbanismo moderno e do planejamento estratégico.

No PDOT/97, a Área de Expansão tratada no PEOT agora é a Zona Urbana de Dinamização, área localizada na parte oeste/sudeste de Brasília, já urbanizadas ou que será urbanizada como expansão urbana prioritária. Cabe a esta zona ser induzida por uma **nova polarização** apresentada na dinâmica urbana da Capital, configurando um centro complementar de caráter regional; promover o **adensamento do uso e ocupação** ao longo da linha do metrô e nas suas proximidades; estimular a **diversificação dos usos** e induzir a **ocupação de áreas urbanizadas ociosas**.

Retomando a questão da constituição do centro urbano de caráter regional, a este tema o PDOT/97 reserva uma Seção da Lei Complementar. No Título II Capítulo IV Seção III Art. 35, a área que se almeja configurar como o Centro Regional deve se constituir como um marco simbólico e de referência espacial de uma Brasília contemporânea, buscando equilibrar e compartilhar com o Plano Piloto suas funções de centralidade regional. Esta prerrogativa viabiliza a proposta de se transferir a sede do Governo do Distrito Federal do Eixo Monumental para a confluência entre as cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Ressalta-se que o projeto da nova sede, chamada de Complexo Administrativo do GDF, já foi objeto de um RIVI – Relatório de Impacto de Vizinhança, aprovado pelo TERRACAP e IBRAM – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental. Para o §1º do

²⁵⁶ DF, PDOT, 1997, Título II, Capítulo I, Art. 11 §1º

Art. 35, a configuração do Centro Regional constituirá fator de indução ao desenvolvimento do quadrante sudoeste de Brasília, ampliando as possibilidades de expansão de atividades econômicas, sociais, culturais e de lazer. O §2º inciso II deste mesmo artigo cita que a concepção do centro regional se dá por meio de medidas do Poder Público capazes de **atrair investimentos públicos e privados** para esta região, além de ser objeto de um projeto urbanístico que permita a **revitalização** do centro de Taguatinga (§3º inciso I).

A Zona Urbana de Consolidação é aquela que engloba praticamente as localidades inseridas na Bacia do Paranoá²⁵⁷, dentre elas o Plano Piloto, e as cidades de Sobradinho, Planaltina e Paranoá. Cabe, então, a esta zona consolidar o Plano Piloto como centro regional e nacional, Capital do Brasil e Patrimônio Cultural da Humanidade, respeitando-se as definições e critérios para a sua ocupação constantes no Decreto nº 10.829/87 e na Portaria nº 314 de 08 de outubro de 1992 do IPHAN; incentivar também as atividades de lazer, de turismo, cultura e educação por meio de **parcerias com o setor privado** (*Um Plano para Reinaugurar Brasília*); induzir a ocupação das áreas ociosas e com disponibilidade de infraestrutura, viabilizando a construção do projeto do Setor Cultural Sul no Eixo Monumental, conhecido também como Complexo Cultural da República João Herculano. Além de viabilizar a complementação do Setor Cultural, o §3º do Art. 20 ainda faz outras observações mais explícitas quanto à ocupação dos espaços livres com infraestruturas disponíveis e ociosas, permitindo dizer que o PDOT/97 ressalta alguns **planos pontuais** que são implementados ao longo da década de 2000.

Art. 20 A Zona Urbana de Consolidação (...)

§3º O Poder Executivo deverá implementar, preferencialmente, o disposto no inciso VI do §2º deste artigo²⁵⁸ no setor Noroeste, na Estrada Parque Indústria Abastecimento (EPIA), nas áreas do Centro de Atividades do Lago Norte (*um novo setor dentro do Lago Norte característico por abrigar edificações com uso misto: serviços e comércios no térreo e habitação nos demais pavimentos*), na orla do Lago Paranoá (*como indicado no plano estratégico de 1995 já citado aqui*) e nos lotes e projeções não ocupados da Zona Urbana de Consolidação (*viabilizando a complementação da Esplanada dos Ministérios com a construção do Setor Cultural Sul*).

As áreas que antes eram rurais, mas foram alvos de loteamentos irregulares ao longo dos anos agora são consideradas Zonas Urbanas de Uso Controlado. Estas zonas são caracterizadas pelo uso predominantemente habitacional (*setorização*) de baixa densidade (*característica da cidade funcional*).

²⁵⁷ O Plano Piloto, a Vila Planalto, as cidades do Cruzeiro, Candangolândia, partes do Núcleo Bandeirante e Park Way, Lago Sul e Lago Norte.

²⁵⁸ Art. 20 §2º Na Zona Urbana de Consolidação será: inciso VI – induzida a ocupação das áreas ociosas e com disponibilidade de infra-estrutura.

Compreendem os núcleos urbanos de Brazlândia e São Sebastião, dentre eles os condomínios privados da região do Jardim Botânico, o Taquari, as concentrações urbanas no Vale do Rio São Bartolomeu, os núcleos isolados do Vale do Amanhecer (*Planaltina*), as ocupações da região da Fercal (*outra área característica por localizar loteamentos privados configurados em condomínios*). Observa-se que, ao contrário de outras orientações do PDOT/97, a essa Zona Urbana de Uso Controlado permite-se a setorização por meio do uso predominantemente habitacional com comércio local, servido também de equipamentos públicos inerentes à ocupação. Aqui, nota-se o retorno do **funcionalismo e da setorização de atividades** características do planejamento urbano moderno.

A setorização também se faz presente em outra orientação desta Zona Urbana de Uso Controlado:

Art. 21 A Zona Urbana de Uso Controlado (...)

§3º Na Zona Urbana de Uso Controlado será

VII – priorizada a implantação de áreas nas proximidades de Sobradinho e Planaltina para a instalação de atividades econômicas geradoras de emprego e renda (*setorização*);

VIII – (...)

§3º No projeto previsto no inciso IV²⁵⁹ do §3º deste artigo deverá ser incluída a organização de Áreas de Inovação Tecnológica (*projeto da Cidade Digital*) (...)

Enfatiza-se que o PDOT/97, ainda no §3º Art. 21, reconhece a necessidade de se solucionar o problema dos parcelamentos irregulares, ou seja, as invasões e dentre estas, os condomínios privados.

III – desenvolvido um **programa para solucionar os parcelamentos irregulares** (*reconhece os condomínios*), implicando regularização ou descontinuação por conjunto de **parcelamentos em áreas públicas e privadas**, com a participação das associações que representem as comunidades atingidas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Poder Executivo local.

²⁵⁹ Art. 21 §3º Inciso IV – elaborado projeto definitivo para ocupação do setor Taquari e áreas adjacentes constantes desta Zona, levando-se em consideração, entre outros aspectos, o ambiental.

Apenas mais uma elucidação relevante para o trabalho sobre a Zona Urbana de Uso Controlado. O Art. 22 diz que a ocupação desta zona deve obedecer a alguns critérios, como respeitar as restrições e limitações físicas das Bacias de São Bartolomeu e do Descoberto, ponto frisado deste o PEOT, mas não aplicado uma vez que se permitiu expandir para áreas rurais; ocupar as áreas públicas urbanas da Zona Urbana de Uso Controlado preferencialmente após a ocupação da Zona Urbana de Dinamização, política não verificada após a regularização do PDOT/97 e; na hipótese de se urbanizar e regularizar parcelamentos em áreas de propriedade privada, cabe ao empreendedor ou loteador o custeio e o provimento dos equipamentos urbanos e do sistema viário.

O PDOT/97 aborda minúcias que antes não cabiam nos planos anteriores, pontuando ações, programas e projetos e especificando com mais complexidade as áreas compreendidas nas Zonas. O Título VI, que dispõe sobre as diretrizes gerais e transitórias, esmiúça as áreas que não são abordadas anteriormente nos artigos referentes ao zoneamento que necessitam especificidades. A partir do momento que Brasília cresce, faz-se necessário especificar e detalhar regiões delicadas e que merecem realce para um melhor ordenamento urbano.

Identificação:



Tabela 7 - Tabela de análise do PDOT/97

A análise do PDOT/97 permite identificar todas as características aqui consideradas como principais do planejamento estratégico. Desde as estratégias de ordenamento territorial, passando pelas diretrizes do zoneamento urbano até as políticas de desenvolvimento urbano, ações, programas e projetos prioritários reconhece-se o vocabulário adotado pelo planejamento estratégico.

Do urbanismo moderno, reconhece-se apenas o funcionalismo e a adoção de projeto urbano de larga escala. O **funcionalismo** é identificado apenas nas disposições gerais da Zona Urbana de Uso Controlado, com a predominância do uso residencial com comércio local. Em contraponto, observa-se sempre a promoção, nas demais zonas, da **diversificação e flexibilização de usos**.

Busca-se, como estratégia de ordenamento territorial, reforçar a autonomia e a **revitalização** da centralidade própria de cada cidade, assim como do centro de Taguatinga.

Quando o PDOT/97 aborda as ações, programas e projetos prioritários, a partir do Artigo 36 Título III, enfatiza que o cumprimento dos objetivos e estratégias do presente plano diretor se dá por meio dos seus órgãos e da participação do setor privado, promovendo os estudos, projetos, obras, ações e programas, dentre eles alguns de maior relevância para a dissertação: o Programa de Implantação do Centro Regional; o Programa de **Adensamento (incentivando o crescimento urbano)** da Faixa de Domínio do Metrô; o Monitoramento Integrado do Território do Distrito Federal, avaliando permanentemente as tendências de crescimento urbano e ocupação do solo de Brasília; o incremento de ações que resultem na **descentralização governamental**; o Programa Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno; o Programa de **Incentivos a Parcerias do Governo com a Iniciativa Privada**; o Programa de Implantação de Vias de Integração, objetivando **conectar os diversos núcleos urbanos (ocupação conurbada)**, muitas vezes distantes entre si, e melhorando o sistema viário existente. Privilegia o **adensamento** e a **ocupação preferencial dos vazios das cidades já existentes**, assim como das **áreas intersticiais urbanas**, à criação de novos núcleos urbanos, **incentivando o crescimento urbano**, desejando-se uma ocupação territorial do tipo **conurbada** à polinuclear.

O **planejamento de caráter democrático** e descentralizador, pretendido no PDOT/97, busca descentralizar as decisões governamentais, integrar as políticas públicas locais com as do entorno e articular os diversos desejos da população, compartilhando as responsabilidades no processo de planejamento entre o poder público, o setor privado e a sociedade brasileira.

De um modo geral, o planejamento territorial tende a articular as ações públicas, privadas e da população, buscando também meios de cooperação e articulação entre o Distrito Federal, o Estado do Goiás e o de Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas que dinamizem a Região do Entorno do Distrito Federal (Art. 54), culminando em um **planejamento descentralizado e democrático**. Lembrando que é em 1998 que acontece a criação da RIDE/DF. Além disso, o planejamento urbano de Brasília, a partir da empregabilidade do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997, busca promover uma **participação maior da população** nas decisões de ocupação e usos do solo, possibilitar o emprego de padrões diferenciados de parcelamento para atender às diversas atividades, adensar as áreas urbanas de dinamização, intensificando o processo de conurbação fundamentalmente nas porções oeste e sudoeste do território de Brasília.

Art. 40 Os Planos Diretores Locais subordinam-se aos princípios estabelecidos neste Plano Diretor, complementam a legislação urbanística, são instrumentos básicos do planejamento e controle do uso e da ocupação das Zonas de categoria urbana do Distrito Federal e têm como objetivos:

V – Garantir a **participação da comunidade** (*planejamento democrático e descentralizador*) no processo de elaboração, execução e avaliação dos Planos Diretores Locais, por meio de audiências públicas (...);

VI – estabelecer projetos e programas para o desenvolvimento estratégico dos núcleos urbanos (...);

VII – Definir usos públicos para as áreas verdes públicas dos núcleos urbanos do Distrito Federal (...).

Quando o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997 reconhece os condomínios, reconhece que o **interesse privado está associado ao público**.

No PDOT/97, pode-se notar a incitação aos **projetos urbanos pontuais**, distribuídos pelo território de Brasília. A introdução de projetos urbanos no plano diretor, mesmo que alguns de forma implícita e outros mais explícitos, é mais uma prova de que o planejamento estratégico, com ações setoriais, atua de forma plena no território de Brasília desde o final da década de 1990, confirmando a hipótese colocada nesta dissertação. O Art. 20 §3º esclarece esta observação. Contudo, nota-se que para a ocupação urbana sobre a Bacia do Paranoá é especificado que seja realizada mediante planejamento global, visualizando aqui a incitação também de um **projeto urbano de larga escala** para a área que envolve o Plano Piloto.

Como já comentado, o PDOT/97 realça a desconcentração de renda e de empregos, abrindo espaço para o surgimento de vários polos de desenvolvimento em regiões distintas de Brasília. Podemos citar alguns desses polos, como o Polo de Artesanato, localizado na região do Jardim

Botânico, o Polo de Moda, na cidade do Guará, e o Polo Digital, atual Cidade Digital, próximo ao Colorado. Este último ainda não está implantado, mas é uma promessa de emprego e de pesquisas científicas voltadas para a área de Tecnologia de Informação (TI).

Finalizando, o PDOT/97, assim como o plano anterior, reconhece que se deve **valorizar e preservar Brasília** como Capital da República, **Patrimônio Cultural** da Humanidade e Histórico Nacional (Art. 5º inciso VII). Como forma de induzir e atrair investimentos, o Art. 20 §2º inciso II diz que, na Zona Urbana de Consolidação, zona responsável por abrigar o conjunto urbanístico do Plano Piloto, deve-se incentivar as atividades de turismo, lazer, cultura e educação por meio de parcerias com o setor privado, visão esta peculiar do planejamento estratégico.

III.1.7 PDOT/2009 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009

Dez anos após a homologação do último Plano Diretor de Ordenamento Territorial, inicia-se a sua revisão, em conformidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). De acordo com o Parágrafo Único do Artigo 317 da Lei Orgânica do DF, o plano diretor deve ser elaborado para vigorar durante 12 anos, passível de revisão a cada quatro anos. Já o Estatuto da Cidade, no seu Artigo 40 §3º, diz que a lei que instituir o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada 10 anos. Portanto, a revisão do PDOT está em consonância com as duas leis citadas.

O governo de José Roberto Arruda (2007-2009) dá início à revisão do plano diretor. Cabe ressaltar que no primeiro dia de seu mandato, 01 de janeiro de 2007, o então governador se instala em uma sede provisória (chamada de Buritinga) na cidade de Taguatinga, medida em conformidade com suas propostas de governo de fixar definitivamente a sede do GDF no centro regional de caráter complementar citado desde o PDOT/92 e abordado enfaticamente no PDOT/97.

O projeto de Lei nº 46/2007 fica em tramitação por dois anos, sendo aprovado o PDOT apenas em 25 de abril de 2009 sob diversas críticas a respeito de como está se tentando planejar a cidade, aonde vários artigos são propostos de acordo com o interesse pessoal de políticos e investidores privados. O Ministério Público da União – MPU veta uma quantidade significativa desses artigos²⁶⁰. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial está mais detalhado, mais específico, porém não significa que esteja melhor elaborado no que tange ao planejamento urbano, abordando minúcias que, muitas vezes, revelam os

²⁶⁰ MPU. Ministério Público da União – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Procuradoria Geral da República. *Recomendações de Veto ao PCL 46/2007 – PDOT-DF*. Anexo Único.

interesses de políticos e empresários do setor privado. O PDOT/2009 aponta e especifica diversas áreas do território, conceitua e aprofunda vários temas que envolvem um planejamento territorial²⁶¹, além de incorporar e tratar dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

Mesmo após todos esses vetos, o então PDOT/2009 inicia a sua revisão em 2011, dois anos após a regulamentação da Lei Complementar nº 803/2009, devido ainda à presença de artigos de caráter inconstitucional de acordo com ações do MPU em conjunto com diversos seguimentos da sociedade brasiliense, dentre eles a Universidade de Brasília. Apesar dessas questões serem de extrema relevância para o planejamento urbano de Brasília, o objetivo do presente trabalho é analisar o texto da referida lei, que ainda se encontra em vigor, a fim de identificar aspectos do urbanismo moderno e do planejamento estratégico, e não os assuntos abordados no atual processo de revisão do PDOT/2009, gerando tema para outro trabalho.

Como é o primeiro plano diretor pós-Estatuto da Cidade (2001), o PDOT/2009 aborda os diversos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto, em seu Artigo 4º inciso V – *institutos jurídico e tributários*, referentes:

- ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória;
- ao imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e;
- à desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Trata, então, os mecanismos do direito de superfície, do direito à preempção, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, da transferência do direito de construir, da operação urbana consorciada, do consórcio imobiliário, etc. Cabe ressaltar que o PDOT/97 já traz em seu texto, na Seção II e III (Arts. 46-52) do Capítulo III – *Dos instrumentos jurídicos e urbanísticos*, a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa da alteração de uso, respectivamente.

O PDOT/2009 aponta a necessidade de cada órgão gestor responsável por um serviço elaborar seu próprio plano diretor setorial como, por exemplo, cabe ao órgão gestor dos serviços públicos de limpeza elaborar o *Plano Diretor de Resíduos Sólidos* e assim por diante. Esta medida caracteriza a descentralização do poder e a regulamentação mais específica para cada serviço ofertado, uma necessidade para um território que se expande e assume proporções metropolitanas, como se observa no Art. 8º do PDOT/2009:

²⁶¹ Seguindo a tendência do PDOT/97, o atual plano diretor conceitua diversos termos abordados, como se buscasse a base conceitual para validar suas posições, suas diretrizes. Como exemplo, é o primeiro plano que traz o conceito de patrimônio material e imaterial, o que significa cada parâmetro urbanístico, e assim por diante.

Art. 8º São objetivos gerais do PDOT:

X – Integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais que tenham reflexo no processo de planejamento e gestão do território do Distrito Federal e dos municípios limítrofes.

Se essa medida for adotada, Brasília terá, além do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, mais outros planos diretores setoriais, todos em conformidade com o PDOT e com o Plano de Saneamento, a ser aprovado por lei nos termos do Art. 332 da LODF: o Plano Diretor de Transporte Urbano; o Plano Diretor de Resíduos Sólidos; o Plano Diretor de Drenagem; o Plano Diretor de Água e Esgoto; os Planos Diretores Locais; e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. Além de apontar a necessidade de planos diretores setoriais, percebe-se no corpo do texto da Lei Complementar nº 803/2009 que para cada assunto abordado, há diretrizes setoriais. O texto levanta o debate sobre a questão das políticas dos setores de saneamento básico – saneamento básico, resíduos sólidos, drenagem, energia, preservação do patrimônio cultural, sistema de transporte, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, habitação e etc., todas com suas respectivas diretrizes.

Analisando a Lei Complementar nº 803/2009 e o seu respectivo Documento Técnico, elaborado em 2007, pode-se notar a continuação da apropriação completa do planejamento estratégico na política da cidade, como já verificado com o PDOT/97, uma vez que se identificam todos os elementos considerados fundamentais e que caracterizam esse tipo de planejamento urbano.

Primeiramente, o PDOT/2009 reconhece Brasília como a Capital do Brasil, centro regional e **metrópole nacional** em formação. De acordo com o Documento Técnico do PDOT, o processo de **metropolização** em Brasília decorre da estruturação de um forte núcleo polarizador, responsável por acolher as atividades governamentais, administrativas e judiciárias, além de organismos internacionais. O Plano Piloto é o principal núcleo urbanizado, centro desta metrópole, concentrador das atividades fundamentais, sustentadas por eixos e polos de atividades, que caracterizam Brasília como metrópole nacional. A Capital estende suas relações de caráter polarizador também para seus municípios limítrofes. Esta função polarizadora decorre por abrigar a maioria dos postos de trabalho e de prestação de serviços, com destaque para os equipamentos públicos. Como nas demais metrópoles nacionais, a metropolização de Brasília é marcada pela desigualdade social e econômica: quanto mais periférico é o núcleo urbano, maiores os seus problemas.

Ressalta-se que o PDOT/2009 continua apostando na implantação de polos de desenvolvimento, como sendo áreas de atração de investimentos e de ofertas de empregos, voltados principalmente à demanda regional. Ressalta-se a implantação do Polo JK, situado na cidade de Santa Maria, voltado

principalmente à atividade industrial de baixa ação poluidora, que visa atender à demanda regional de trabalho – Santa Maria, Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Luziânia – e ao incremento econômico da Brasília Metrôpole.

A passos lentos, mas caminhando para se consolidar, o PDOT/2009 aborda a integração de Brasília com seus municípios limítrofes, que acabam por compor a área metropolitana, elegendo como cidades prioritárias para implantar ações: Águas Lindas de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, ambas localizadas no sentido noroeste; Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental, núcleos urbanos ligados às cidades satélites a sul de Brasília; Planaltina de Goiás, situada próxima à Sobradinho e Planaltina, ambas cidades importantes do quadrante nordeste do Distrito Federal (Art. 57 §2º).

Como núcleo urbano principal e central da metrôpole em formação, o PDOT/2009 diz que o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto deve ser **fortalecido como Patrimônio Cultural da Humanidade**, reconhecido pela sua singularidade, “resultante da aplicação dos preceitos espaciais do Movimento Moderno de Arquitetura, e a conseqüente necessidade de preservação do seu sítio e de direcionar, definir e potencializar as ações setoriais nessa temática”²⁶². Partindo desses princípios, um dos objetivos gerais do plano diretor é consolidar, resguardar e **valorizar** este conjunto urbanístico como sítio urbano tombado e patrimônio mundial, além de proteger, recuperar, valorizar também e aproveitar as potencialidades do patrimônio cultural ofertados no território como um todo de Brasília. No Título II Capítulo I – *Do patrimônio cultural*, entende-se por patrimônio cultural do DF:

Art. 9º Integram o patrimônio cultural do Distrito Federal os bens de natureza material e imaterial, considerados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos da sociedade.

Sob os preceitos da Constituição Federal, do Estatuto das Cidades e da Lei Orgânica do Distrito Federal, o PDOT/2009, assim como os dois últimos planos, enfatiza a importância da **participação da sociedade** no planejamento, gestão e controle das políticas de ordenamento do território (Art. 7º inciso VIII; Art. 8º inciso VI), devendo ser objetos de controle social, garantida a participação da comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil, os instrumentos de política urbana – dentre estes o Plano Diretor e os Planos Diretores Locais – que demandem gastos de recursos por parte do Poder Público do DF:

Art. 148

²⁶² DF/SEDUMA, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) – Documento Técnico, Versão Final, 2007, II –Fundamentos para a revisão do PDOT, 2. Princípios e objetivos do PDOT

§3º Os instrumentos de política urbana que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público do Distrito Federal devem ser objetos de controle social, garantida a participação da comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil.

A partir do princípio adotado pelo planejamento urbano de se distribuir de forma equilibrada e coesa as oportunidades de emprego e renda no território de Brasília, o PDOT objetiva ampliar as ofertas de trabalho equilibrando a sua localização em relação à concentração da população urbana e rural; distribuir equitativamente as áreas destinadas aos equipamentos públicos e; otimizar e priorizar a ocupação em território urbano dos vazios nas áreas consolidadas e em locais com infraestrutura implantada. Busca-se promover o desenvolvimento de novas centralidades por todo o território da Capital. Ressalta-se que o PDOT/97 já incorpora ao seu discurso a necessidade de se reforçar a autonomia e a revitalização da centralidade própria de cada cidade.

Como medida para atender à necessidade da população quanto à oferta de emprego e renda, assunto levantado desde o PEOT por Brasília ser uma cidade que concentra a maior parte dos trabalhos e serviços em sua região central, o PDOT/2009 traz no Título II Capítulo V a questão das Áreas Econômicas²⁶³, locais definidos para promover e implementar a política de desenvolvimento econômico do DF. Visando ampliar a geração de empregos e renda, incentiva-se as **parcerias público-privadas**; estimula-se a instalação de empreendimentos de grande porte nos eixos de articulação e de integração com os municípios limítrofes, o que nos faz remeter à implantação/viabilização do Polo JK e do Polo Atacadista; promove-se a diversificação de atividades econômicas em áreas já instituídas e; adota-se o **uso misto**, com exceção dos lotes destinados aos programas de estímulo de emprego e renda, como forma de se diminuir a distância entre a oferta de trabalho e a residência.

Art. 33 São diretrizes setoriais para o desenvolvimento econômico:

XI – Adotar o uso misto, à exceção dos lotes destinados aos programas de estímulo ao emprego e renda do Governo do Distrito Federal, como forma de consolidação e potencialização do desenvolvimento econômico e melhoria da escala de aproveitamento da infraestrutura e da relação entre oferta de emprego e moradia.

Art. 35 Nas Áreas Econômicas serão implementadas ações que busquem:

²⁶³ Segundo o Art. 34 §1º, as Áreas Econômicas abrangem as Áreas de Desenvolvimento Econômico, os polos de desenvolvimento econômico, os polos tecnológicos e outras áreas instituídas por programas governamentais de desenvolvimento.

II – Possibilitar a implementação do uso misto e a revisão das atividades, de modo a melhorar a escala de aproveitamento da infraestrutura instalada e a relação entre oferta de empregos e moradia;

III – Estimular a geração de empregos por meio de atração de investimentos privados.

Apenas para complementar, para os novos parcelamentos urbanos, o PDOT/2009 estabelece os seguintes usos:

Art. 44

I – Residencial;

II – Comercial de bens e prestação de serviços;

III – Institucional ou comunitário;

IV – Misto (residencial, comercial de bens, prestação de serviços, industrial e institucional);

V - Industrial.

Ainda a respeito das Áreas Econômicas, para praticar o desenvolvimento econômico busca-se também revitalizar e renovar as áreas comerciais e industriais em processo de decadência ou de degradação, promovendo a flexibilização de usos e atividades onde for possível e viável. Definitivamente, a renovação aqui abordada não é a mesma esperada pelo urbanismo moderno, uma vez que a política urbana adota o adensamento, e não a destruição como forma de intervir no meio urbano. Aplicada no urbanismo moderno, a renovação está associada ao novo, à modernização do lugar, à higiene, à destruição do espaço urbano existente para dar lugar a outro mais atual.

A **ocupação do solo do tipo polinuclear** é abolida, pelo menos no discurso do planejamento, como se percebe no Art. 49.

Art. 49 Constituem diretrizes setoriais para a política de habitação do Distrito Federal:

V – Viabilizar o aumento de áreas destinadas a programas e projetos habitacionais, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do território, evitando-se a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente. *(percebe-se, aqui, a viabilização do Setor Noroeste, complementação do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto segundo o “Brasília Revisitada” e do Jardins Mangueiral, setor habitacional localizado na região entre o Jardim Botânico e a cidade de São Sebastião).*

A organização e ocupação territorial de Brasília, segundo o PDOT/2009, tem como finalidade orientar a ocupação equilibrada e condizente com o uso do solo, em conformidade com as diretrizes setoriais citadas na Lei Complementar que aprova o presente plano diretor, a partir da adoção do Macrozoneamento, do Zoneamento e das Estratégias de Ordenamento Territorial²⁶⁴.

O Macrozoneamento de Brasília, constituído de solo urbano e rural, é apresentado pelo PDOT/2009 a partir das seguintes Zonas:

- Zona Urbana do Conjunto Tombado;
- Zona Urbana de Uso Controlado I;
- Zona Urbana de Uso Controlado II;
- Zona Urbana Consolidada;
- Zona Urbana de Expansão e Qualificação;
- Zona de Contenção Urbana;
- Zona Rural de Uso Diversificado;
- Zona Rural de Uso Controlado

²⁶⁴ De acordo com o Artigo 58 §1º e §2º, o Macrozoneamento e o Zoneamento do PDOT/2009 são os elementos normativos do Plano Diretor que expressam a destinação do solo e suas diretrizes gerais e uso e ocupação do território de Brasília, cabendo às Estratégias de Ordenamento Territorial orientar as políticas públicas, os projetos e os investimentos futuros, a partir da definição de ações em áreas identificadas no texto do plano diretor de 2009.

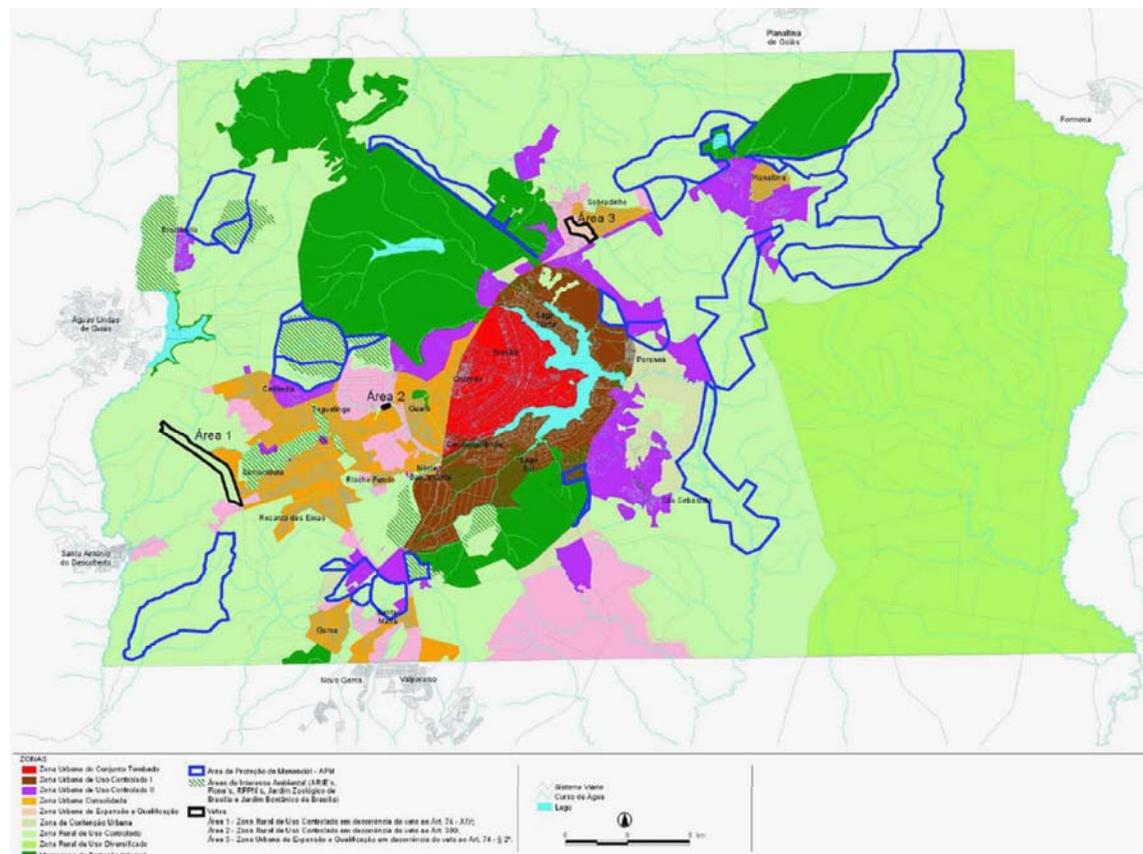


Figura 20 – Zoneamento do PDOT/2009

Fonte: DF, PDOT, 2009.

O Art. 62 diz que as Macrozonas Urbanas e Rurais devem acatar a legislação ambiental e de recursos hídricos e o Art. 64 cita que se sobrepõem às zonas listadas acima as Áreas de Proteção de Manancial e as Áreas de Interesse Ambiental. Sob uma visão geral, a Macrozona Urbana é predominantemente destinada às atividades dos setores secundário e terciário, não excluindo a presença de atividades primárias, e o contrário pode acontecer na Macrozona

Rural, onde predominam as atividades ligadas ao setor primário, mas sem eliminar a possibilidade de se instalarem atividades voltadas ao setor secundário e terciário. Cabe a cada zona especificar os usos e atividades possíveis.

A fim de não se estender na análise e se distanciar do objetivo da presente dissertação, apenas alguns pontos relevantes das zonas urbanas para o desenvolvimento do trabalho são levantados aqui, assim como ocorre na crítica dos outros planos diretores de Brasília. Verifica-se o incremento das zonas urbanas à medida que a cidade se expande, fato comprovado pela subdivisão do zoneamento desde o PEOT, primeiro plano diretor, até o em vigor, demonstrando a complexidade atual do planejamento urbano.

O que antes é a Zona Urbana Consolidada, agora se divide, destacando-se a necessidade de tratar, separadamente, o Conjunto Urbano Tombado, ou seja, o Plano Piloto, a área do conjunto urbano formado em decorrência da cidade planejada de Lucio Costa e demais áreas incorporadas importantes no contexto de complementação do núcleo original. A Zona Urbana do Conjunto Tombado corresponde ao Lago Paranoá e à Poligonal da área tombada na esfera federal e distrital. Esta zona deve ser orientada pelas normas que tratam das definições, critérios e restrições para a preservação da área reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade e Histórico Nacional (Art. 66 §2º). Cabe ressaltar que o PDOT/2009 trata do futuro Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília que está em processo de elaboração, instrumento este de planejamento e gestão da área tombada que deve considerar as legislações federal e distrital que tratam da questão do tombamento, observando a singularidade da concepção do projeto urbanístico original e da sua expressão arquitetônica.

Art. 153 O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília é um instrumento de consolidação do regulamento de ordenação urbanística, de preservação do conjunto tombado e das diretrizes de planejamento, de controle de sua evolução espacial e de **promoção do desenvolvimento econômico e social**.

Parágrafo único. O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília corresponde, simultaneamente, à legislação de uso e ocupação do solo e ao Plano de **Desenvolvimento Local** da Unidade de Planejamento Territorial Central.

O PDOT/2009 afirma, assim como o plano de 2007 sob influência do plano estratégico *Um Plano para Reinaugurar Brasília*, que é uma das diretrizes da Zona Urbana do Conjunto Tombado consolidar a vocação de cultura, lazer, esporte e turismo do Lago Paranoá, mediante a criação de espaços voltados para tais usos.

Para esta zona incentiva-se também a **ocupação urbana**, desde que respeitada as restrições ambientais, de saneamento e de preservação do sítio urbano tombado. Outra diretriz que merece destaque é a citação das quatro escalas urbanísticas em que se traduz a concepção do Plano Piloto: pela primeira vez após o documento Brasília Revisitada de 1987 um plano diretor realça a preservação das características que compõem cada escala trabalhada por Lucio Costa – a residencial, a monumental, a gregária e a bucólica, sendo que, para isto ocorrer, deve-se resguardar o conjunto urbano do Plano Piloto como elemento de identidade da paisagem, visando manter a permeabilidade visual do seu entrono (Art. 67 inciso VI). Entretanto, quando se permite aumentar o gabarito dos edifícios da cidade de Águas Claras e dos setores habitacionais que vem surgindo na cidade do Guará, marginal à EPIA, a paisagem urbana fica comprometida.

Atenta-se para o fato de terem sido regulamentados quatro planos diretores desde a realização do documento Brasília Revisitada – POUZO, PDOT/92, PDOT/97 e PDOT/2009, sendo este último o único a tratar da relevância da salvaguarda das quatro escalas, apesar de saber que alguns projetos urbanos, dentre eles a revitalização do Setor Hoteleiro Norte – a partir da apropriação/incorporação da Quadra 901 do Setor de Grandes Áreas Norte (Art. 113 §2º), voltado a atender à demanda hoteleira para a Copa do Mundo de 2014, tendo o Brasil como sede e Brasília uma das cidades escolhidas para realizar alguns jogos – fere a concepção urbanística e o jogo de escalas, colocando em risco o reconhecimento do Plano Piloto como Patrimônio Cultural da Humanidade²⁶⁵.

As Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II demarcadas no plano diretor atual coincidem, praticamente, com as Zonas Urbanas de Consolidação e de Uso Controlado do PDOT/97. À de Uso Controlado I reserva-se áreas predominantemente habitacionais de baixíssima densidade demográfica, com enclaves de baixa, médias e altas densidades. São, em sua maior parte, áreas situadas nas Áreas de Proteção Ambiental – APA Lago Paranoá e das Bacias do Gama e Cabeça de Veado: Lago Norte, Varjão, Lago Sul e seu Setor de Mansões Dom Bosco, agrovila de Vargem Bonita, algumas quadras do Setor de Mansões Park Way, Setor Habitacional Taquari (viabilizado no PDOT/97) e o núcleo urbano do Paranoá. O uso urbano nestas localidades, caracterizadas por serem envoltórios da paisagem do Conjunto Urbano Tombado (Art. 69 inciso V), deve ser compatível com as restrições ambientais e de proximidade com o Plano Piloto, a fim de se preservar a paisagem deste núcleo central, como já colocado antes.

²⁶⁵ A UNESCO possui uma visita agendada para o ano de 2012 justamente para avaliar se Brasília ainda apresenta suas características originais, se ainda se encaixa nos critérios (i) e (iv) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura.

Já na Zona Urbana de Uso Controlado II cabem as densidades baixa e média, com possibilidades também de alta densidade. São as áreas sensíveis ambientalmente e que sofreram a alteração de usos de rural para urbano nas duas últimas décadas. Englobam, geralmente, os parcelamentos de caráter irregular, como parte do núcleo urbano de Planaltina e os condomínios particulares da região da Fercal (a norte do DF), além dos núcleos urbanos de Brazlândia e São Sebastião, Setor Habitacional Tororó (a sudeste) e Catetinho (ao sul), áreas urbanas situadas no entorno do Parque Nacional de Brasília (como a Vila Estrutural) e da Reserva Biológica da Contagem (região do Colorado, próximo à Sobradinho), dentre outras inseridas em áreas ambientais (APA e ARIE – Áreas de Relevante Interesse Ecológico). O uso urbano deve estar em consonância com o meio ambiental pela proximidade de áreas ambientalmente sensíveis.

Nota-se que o **funcionalismo** e a **setorização** estão, de certa forma, presentes nas diretrizes de uso e ocupação das Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II, uma vez que se opta pela ocupação de baixa e média densidade e pelo uso predominantemente residencial, como mostra o inciso I dos Artigos 69 e 70:

Art. 69 Na Zona Urbana de Uso Controlado I (...):

I – Manter o uso predominantemente habitacional de baixa densidade demográfica, com comércio, prestação de serviços, atividades institucionais e equipamentos públicos e comunitários inerentes à ocupação.

Art. 70 Na Zona Urbana de Uso Controlado II (...):

I – Permitir o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade demográfica, com comércio, prestação de serviços, atividades institucionais e equipamentos públicos e comunitários inerentes à ocupação urbana, respeitadas as restrições de usos determinadas para o setor Militar Complementar e o Setor de Múltiplas Atividades Norte.

A Zona Urbana Consolidada é, desde sempre, os núcleos urbanos já implantados e estabilizados, predominantemente urbanizados ou em processo de urbanização, como antes eram tratados como Zonas Urbanas propriamente ditas (POT/POUSO/PDOT/92), Áreas de Valorização e Dinamização e Áreas de Expansão (PEOT) ou simplesmente Zonas Urbanas de Dinamização (PDOT/97). São, portanto: as cidades de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Águas Claras, Núcleo Bandeirante, Guará, Riacho Fundo I e II, Recanto das Emas, Gama, Santa Maria, Sobradinho I e II e Planaltina. Para essas localidades consolidadas

intenta-se desenvolver as suas potencialidades como um meio de incrementar a dinâmica interna e melhorar a integração entre núcleos, tomando como uma das diretrizes promover o **uso diversificado**, visando otimizar o transporte público e a oferta de empregos.

Já as Zonas Urbanas de Expansão e Qualificação são aquelas ocupações essencialmente residenciais, possuindo relação direta com as áreas situadas na Zona Urbana Consolidada. Geralmente são colônias agrícolas (Vicente Pires, Arniqueira, Águas Claras) e setores habitacionais voltados à baixa classe social próximos às cidades já implantadas. Para se qualificar, planejar e regularizar essas porções territoriais deve-se aplicar um conjunto de instrumentos da política urbana, abordados no Estatuto da Cidade.

E a última Zona Urbana do Macrozoneamento do PDOT/2009 é a de Contenção Urbana, caracterizada por áreas urbanas limítrofes às zonas rurais, geralmente ocupadas com baixíssima densidade demográfica, criando-se, assim, zonas de amortecimento entre o meio urbano e o rural. O objetivo da Zona de Contenção é garantir a preservação e manutenção das características naturais por meio de ocupação limitada, compatibilizando o uso urbano com a conservação do meio ambiente. Para tanto, o parcelamento do solo se dá de forma condominial.

Já em relação às Zonas Rurais, percebe-se uma maior especificação e caracterização das áreas em meio rural. O tamanho do PDOT/2009, com 330 artigos, até se justifica, pois possui um nível de detalhamento, listando-se quase que todas as áreas urbanas e rurais que compõem o território de Brasília, maior em relação aos planos anteriores. Porém, não se pode deixar de citar, novamente, o esforço que o plano diretor de 2007 faz para levantar grande parte do território. Essa necessidade de se especificar, no instrumento básico da política urbana e da orientação dos agentes públicos e privados que atuam no território, todas (ou as mais relevantes) áreas rurais, de interesse e proteção ambiental, de proteção permanente e as urbanas só evidenciam um território vasto, complexo, pontual e fragmentado.

Além do Macrozoneamento e do Zoneamento, há ainda as Estratégias de Ordenamento Territorial como complemento da organização e ocupação do solo de Brasília no final da primeira década do século XXI, em conjunto com as diretrizes setoriais. Mais uma vez, não cabe esmiuçar todas as áreas apontadas como prioritárias das ações estratégicas, apenas as principais ações que ilustram as características dos planejamentos urbanos aqui trabalhados. O PDOT/2009, segundo o Art. 104, sugere um conjunto de intervenções de estruturação do território baseado, principalmente, na consolidação de novas centralidades, em uma tentativa de **reduzir a segregação socioespacial** e estreitar as relações com os municípios limítrofes; na **revalorização** dos conjuntos urbanos do Plano Piloto (*recuperação de áreas degradadas por meio de ações integradas no espaço público e privado*); na articulação das novas áreas

residenciais com os núcleos urbanos já consolidados e; na consolidação do sistema de transporte como elemento articulador das cidades e indutor do desenvolvimento das atividades econômicas.

Esse conjunto de intervenções no território de Brasília é apresentado como estratégias:

- de dinamização dos espaços urbanos;
- de revitalização de conjuntos urbanos;
- de estruturação viária;
- de regularização fundiária;
- de oferta de áreas habitacionais;
- de implantação de polos multifuncionais; e
- de integração ambiental do território.

Assim como no plano diretor de 1997 e como fator elementar do planejamento urbano pós-moderno, o PDOT/2009 se utiliza do termo *estratégia*, desta vez como ações pontuais que guiam o ordenamento do solo. Identifica-se, aqui, a idéia de “colagem” de projetos pela cidade, de tecido urbano fragmentado, abordados pelos autores David Harvey e Otilia Arantes. A maioria das estratégias de ordenamento territorial apresentados na Lei Complementar nº 803/2009 traz uma noção de cidade desconectada, uma vez que traça intervenções muito específicas, desconsiderando, na maioria das proposições, o território como um todo.

Identificação:



Tabela 8 – Tabela de análise do PDOT/2009

Assim como verificado no PDOT/97, todas as características do planejamento estratégico são identificadas no texto do PDOT/2009. Já o urbanismo moderno é, praticamente, abandonado, observando-se apenas a incitação ao funcionalismo no que tange ao Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília, como forma de resguardar a sua concepção, e às diretrizes de uso e ocupação das Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II, uma vez que se opta pela baixa e média densidade e pelo uso predominantemente residencial.

Sob uma visão mais ampla, as estratégias de ordenamento tratadas na referida Lei incentivam a **diversidade do uso do solo** (*estimulando a multifuncionalidade dos espaços, possibilitando comungar no mesmo local comércio e habitação*) e a implantação de novos centros de trabalho e renda, ofertando também comércios de bens, serviços, habitação, lazer e cultura; concentram intervenções de **revitalização** nos diversos setores do Plano Piloto (*zona central do Plano Piloto, W3 Sul e Norte*), nas regiões inseridas na poligonal de tombamento (*SIA – Setor de Indústria e Abastecimento, SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Vila Planalto*) e áreas relevantes para a história da formação do território da Capital (*áreas históricas de Planaltina e Brazlândia*), voltadas à **preservação do patrimônio cultural e histórico**, com o incentivo de **parcerias entre o Governo, a iniciativa privada e a comunidade**, continuando na linha do **planejamento descentralizador e democrático**; destinam-se à melhoria da acessibilidade das áreas urbanas consolidadas de Brasília, com modificações ou execuções de novas vias; visam à regularização de ocupações irregulares, com a classificação de três categorias de assentamentos (*dentre estas áreas estão as dos condomínios do Jardim Botânico e da Fercal, ambos já inseridos em zonas urbanas, onde o interesse privado está associado ao público*),

priorizando a regularização fundiária dos parcelamentos informais de baixa renda consolidados e das terras públicas rurais ocupadas; visam atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública desenvolvidos para todas as faixas de renda, sendo o Setor Noroeste e o Setor Mangueiral uma dessas estratégias, mas uma vez marcando a adoção de **projetos urbanos pontuais**, focais, específicos; e buscam a promoção da integração e articulação entre os espaços naturais e os urbanizados, criando-se parques, recuperando-se APPs – Áreas de Proteção Permanente, e conscientizando-se a população para manter e preservar as áreas verdes, sejam inseridas em lotes privados ou em espaços públicos e rurais.

Cabe ainda citar que é preciso consolidar as potencialidades do **Patrimônio Cultural de Brasília** como fator de **desenvolvimento econômico e social** e de geração de trabalho, emprego e renda, segundo o Art. 11 inciso VI. Ainda sobre a questão da preservação do patrimônio cultural, cabe citar que o Plano de **Preservação do Conjunto Urbanístico** de Brasília – PPCUB será um instrumento de planejamento e gestão do Conjunto Urbano Tombado onde considerará a legislação federal e distrital competente, observando a especificidade do sítio urbano e sua singularidade, tanto na sua concepção urbanística quanto na sua expressão arquitetônica²⁶⁶. Entretanto, eximir o planejamento do sítio tombado do PDOT não é uma prática louvável. Isto porque a cidade deve ser vista como uma unidade, e não em partes separadas. Tentar examinar o perímetro patrimônio e as demais cidades deveria ser prática do planejamento urbano de Brasília porque são indissociáveis, uma vez que o núcleo urbano que mais recebe diariamente a população da metrópole é justamente a área tombada.

Em linhas gerais, a política pretendida para se urbanizar, ocupar e usar o solo de Brasília, ou seja, para planejar o território da Capital no final da primeira década do século XXI busca o adensamento, com áreas mais compactas no território, otimizando seus equipamentos públicos e estimulando a ocupação dos vazios urbanos residuais das áreas urbanizadas já dotadas de infraestrutura à criar novas áreas urbanas, evidenciando-se o **crescimento urbano incentivado**; dar preferência à urbanização conectada, buscando-se o aumento da densidade demográfica ao longo da rede viária estruturante/principal; promover a integração entre os diversos parcelamentos habitacionais localizados de forma dispersa e fragmentada no território entre si e com os núcleos urbanos vizinhos, promovendo a **ocupação conurbada**; evitar a segregação dos usos de modo a reduzir os deslocamentos que grande parte da população enfrenta entre a sua residência e o seu trabalho; modernizar as infraestruturas a medida que a cidade se expande e; permitir a **participação da iniciativa privada** em conjunto com o Poder Público em diversos programas governamentais, seja de habitação, de desenvolvimento econômico, etc.

Art. 49 Constituem diretrizes setoriais para a política de habitação do Distrito Federal:

²⁶⁶ Para sua concretização, algumas audiências públicas já ocorreram no intuito de se discutir este Plano de Preservação.

VIII – Estimular a **participação da iniciativa privada** na produção de moradias para todas as faixas de renda.

Art. 53 São diretrizes setoriais para o provimento de equipamentos regionais no território do Distrito Federal:

X – Promover **parcerias público-privadas** na implantação, recuperação, **revitalização**, otimização, manutenção e gestão dos equipamentos públicos. *(Tentou-se passar a gestão do Hospital Regional de Samambaia para a iniciativa privada, mas muitos protestos ocorreram para que isto não acontecesse).*

A política adotada de se ocupar os espaços livres ou desocupados/abandonados, como o antigo Jóquei Clube, permite a realização de diversos projetos pontuais em Brasília nos seus vazios, muitas vezes ignorando o tombamento do Plano Piloto, ou seja, as escalas e sua concepção, a volumetria estabelecida. Diversas construtoras têm o aval do governo local e erguem até uma nova “superquadra” inteira, interpretação diferente da adotada por Lucio Costa, pois é cercada por muros, também localizada na cidade do Guará, próxima ao Plano Piloto.

Contudo, com a mesma ferocidade empregada no planejamento urbano que transforma a paisagem urbana de forma tão rápida em apenas três anos de mandato, o governador José Arruda sofre investigação por parte da Polícia Federal, conhecida como “Caixa de Pandora”, revelando um grande esquema de corrupção que envolve desde o governador e seu vice até deputados distritais. Esta investigação resulta na prisão e posterior renúncia de José Arruda, sendo necessária a convocação de eleições internas para eleger outro governador e vice que comandam o Distrito Federal até a posse de Agnelo Queiroz, em 01 de janeiro de 2011.

Agora, finalizadas as devidas apreciações dos planos diretores de ordenamento territorial e do documento Brasília Revisitada, a questão central do trabalho já pode ser respondida, uma vez que apresenta fundamentos suficientes para tal esclarecimento. Portanto, *será que os Planos Diretores fornecem elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos adotados em Brasília?*

III.2. ATUAÇÕES, CONTINUIDADES, RUPTURAS

Brasília, nos seus primeiros 50 anos, conta com seis planos diretores voltados ao ordenamento do seu território e com um documento relevante para a complementação, preservação e expansão do Plano Piloto, núcleo original, principal e central da Capital. A saber:

- PEOT | Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, 1978;
- POT | Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal, 1985;
- Brasília Revisitada, 1987;
- POUZO | Plano de Ocupação e Uso do Solo, 1990;
- PDOT/92 | Plano Diretor de Ordenamento Territorial, 1992;
- PDOT/97 | Plano Diretor de Ordenamento Territorial, 1997;
- PDOT/2009 | Plano Diretor de Ordenamento Territorial, 2009.

A questão central do trabalho gira em torno do reconhecimento dos atributos²⁶⁷ que caracterizam o urbanismo moderno e o planejamento estratégico nos seis planos diretores, instrumentos básicos da política urbana da Capital Federal, e no documento Brasília Revisitada. Trata-se de características capazes de revelar a atuação, a continuidade e a ruptura entre os planejamentos urbanos de ordenamento territorial de Brasília. Após a apreciação e devida ponderação dos planos diretores é possível, sim, reconhecer e apontar os elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos urbanos empregados na cidade.

Entretanto, faz-se necessário compreender, primeiramente, as três palavras-chaves da pergunta central. Se atuação consiste na ação de atuar, se continuidade é o ato de continuar e ruptura é a ação ou efeito de romper, o que de fato são atuar, continuar e romper? Segundo o dicionário da língua portuguesa Houaiss, atuar significa “exercer ação ou atividade; agir”²⁶⁸, continuar é “levar adiante, não interromper”²⁶⁹ e romper denota, no caso do planejamento urbano, “parar por um tempo, interromper-se”²⁷⁰.

Portanto, quando se busca identificar os elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos urbanos adotados em Brasília, procura-se reconhecer, através da análise dos planos diretores de uso e ocupação do solo da cidade, como o urbanismo moderno e o planejamento estratégico **agem**, no território, como **são levados adiante** e se são **interrompidos** em algum momento, a partir da identificação, nos planos diretores e no

²⁶⁷ Estes atributos ou elementos-chaves que caracterizam o urbanismo moderno e o planejamento estratégico estão apresentados a partir da página 100.

²⁶⁸ HOUAISS & VILLAR, 2004, p. 75

²⁶⁹ HOUAISS & VILLAR, 2004, p. 186

²⁷⁰ HOUAISS & VILLAR, 2004, p. 652

Brasília Revisitada, dos principais atributos aqui apontados destes dois tipos de planejamento. A partir deste reconhecimento, é possível apontar as atuações, as continuidades e as rupturas dos elementos que caracterizam o planejamento moderno e o pós-moderno.

A fim de se obter um panorama mais amplo do planejamento territorial de Brasília, fez-se uma compilação das tabelas resultantes das análises dos planos diretores e do Brasília Revisitada, gerando, assim, uma tabela-síntese²⁷¹ que ilustra e torna mais rápida a visualização da atuação, da continuação e da ruptura dos atributos principais do urbanismo moderno e do planejamento estratégico nos três períodos aqui trabalhados de Brasília: a *Moderna*, a *Patrimônio* e a *Pós-Moderna*.

²⁷¹ Esta tabela-síntese traz todas as tabelas já apresentadas na fase de análise dos seis planos diretores e do documento Brasília Revisitada com o intuito de mostrar, de forma clara, o declínio do urbanismo moderno e a ascensão do planejamento estratégico no que tange à política de uso e ocupação do solo, apontando atuações, continuidades e rupturas.

Plano	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
PEOT 1978	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
POT 1985	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
Brasília Revisitada 1987	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
POUSO 1990	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
PDOT 1992	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
PDOT 1997	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		
PDOT 2009	Usos Diversificados	Ocupação Conurbada / Metropolização	Parcerias Público-Privadas	Interesse Privado Associado ao Público	Preservação Patrimônio Cultural	Projetos Urbanos Pontuais	Revitalização/ Requalificação Urbana	Planejamento Democrático Descentralizador	Crescimento Urbano Incentivado	U.M.	P.E.
	Funcionalismo	Ocupação Polinuclear	Poder Público	Interesse Privado Subordinado Público	Preservação Patrimônio Pedra e Cal	Projetos Urbanos Larga Escala	Renovação Urbana	Planejamento Tecnocrata Centralizador	Crescimento Urbano Controlado		

Tabela 9 –Tabela-síntese da atuação, da continuidade e da ruptura dos atributos principais do Urbanismo Moderno e do Planejamento Estratégico

INTRODUÇÃO

PARTE I

PARTE II

PARTE III

CONCLUSÃO

A partir da leitura da tabela-síntese, é possível ter um panorama da atuação, da continuidade e da ruptura do planejamento urbano de Brasília dentro de um período de 31 anos, que se inicia em 1978 com o PEOT, terminando em 2009 com o terceiro PDOT (plano diretor atual).

Sob um ponto de vista reducionista, o urbanismo moderno, compreendido neste trabalho como um modelo de planejamento urbano, atua quase que de forma exclusiva no cenário da política urbana brasiliense até o final da década de 1980, quando, no início do decênio seguinte, o planejamento estratégico surge como alternativa de planejamento que não seja o do tipo moderno, refletindo o novo pensamento urbanístico voltado ao mercado, à competitividade urbana.

Até o Brasília Revisitada, de 1987, o urbanismo moderno é o planejamento da vez no que tange ao uso e à ocupação do solo da Capital. Porém, a cada plano diretor subsequente, nota-se a continuidade de alguns dos seus atributos e a ruptura de outros. A partir do contexto da década de 1990, já no POUSSO é possível verificar o surgimento do planejamento estratégico no cenário urbano brasiliense. Portanto, se é notável a atuação cada vez menos significativa do urbanismo moderno no planejamento territorial de Brasília e o emprego cada vez mais intenso do planejamento estratégico, cabe ressaltar as continuidades e rupturas dos seus atributos.

Entre o Relatório do Plano Piloto, de Lucio Costa (1957) e a elaboração do primeiro Plano Estrutural de Organização Territorial de Brasília, o PEOT (1977) há um intervalo de 20 anos. Através da análise do PEOT, é nítida a atuação predominante do urbanismo moderno no planejamento da cidade, uma vez que se identificam quase todos os atributos principais deste tipo de planejamento urbano, com exceção da renovação urbana que não se verifica. Das nove características apontadas como relevantes para a identificação do urbanismo moderno, oito são reconhecidas no primeiro plano diretor pós-Relatório do Plano Piloto. Percebe-se claramente a atuação do urbanismo moderno através do funcionalismo, da ocupação polinuclear, do poder público, do interesse privado subordinado ao público, da preservação do patrimônio de pedra e cal, dos projetos urbanos de larga escala, do planejamento tecnocrático e centralizador e do crescimento urbano controlado.

O funcionalismo, talvez a característica mais marcante do urbanismo moderno, apresenta um único momento de ruptura no planejamento urbano de Brasília no período de 1978 à 2009: no POT de 1985. Se sobrepondo ao funcionalismo a partir do PDOT/92, os usos diversificados são estimulados como crítica à setorização extrema do urbanismo moderno. Assim, sua continuidade é verificada desde 1992 até o presente plano diretor.

Se, como já comentado, o funcionalismo se faz presente em quase todos os instrumentos de ordenamento territorial, o modelo de ocupação do tipo polinuclear adotado desde a construção do Plano Piloto é verificado apenas no PEOT e no Brasília Revisitada. Assim, entre o plano diretor de 1978 e o de 1985 (POT), este atributo sofre uma ruptura para ser resgatado em 1987, onde se observa uma tentativa de continuidade no documento de Lucio Costa; porém, a partir do POUISO sua ruptura é definitiva. Já a ocupação conurbada, típica do fenômeno da metropolização, é verificada a partir do PDOT/92 que, desde este momento, apresenta uma linha de continuidade até o plano diretor de 2009.

É clara a percepção da continuidade do poder público compreendido como único agente capaz de decidir sobre o uso, ocupação e oferta de solo entre o PEOT/78 e o Brasília Revisitada. Contudo, observa-se a ruptura deste atributo do planejamento moderno no plano diretor de 1990. Com o PDOT/92 nota-se uma tentativa de continuidade, mas este plano diretor já reconhece também as parcerias público-privadas como uma nova opção de viabilizar os parcelamentos urbanos. A partir do plano seguinte, existe a ruptura definitiva do poder público e a continuidade das parcerias público-privadas até o PDOT/2009.

O interesse privado subordinado ao público é notado até 1987, sendo bastante clara a sua continuidade nos três primeiros documentos aqui analisados – PEOT, POT e Brasília Revisitada. A partir do POUISO, de 1990, verifica-se o reconhecimento do setor privado no que tange ao uso e à ocupação do solo da Capital, sendo um dos indicativos da entrada do planejamento estratégico no cenário da política urbana. A partir de então, a continuidade do interesse privado associado ao público é notada até o último plano diretor.

A preservação do patrimônio de pedra e cal, ou seja, do edifício isolado de caráter excepcional, visão esta moderna, é verificada também até o Brasília Revisitada de 1987. O POUISO, plano diretor de 1990, momento de ruptura, não faz menção sobre qualquer questão referente à preservação do patrimônio de Brasília, seja este de pedra e cal, seja como patrimônio cultural. Entretanto, o plano diretor seguinte retoma a questão sobre a importância de se preservar o patrimônio de pedra e cal e também enfatiza a relevância de Brasília ser Patrimônio Cultural da Humanidade, havendo, assim, uma sobreposição de conceitos e entendimentos no PDOT/92. A partir do PDOT/97, a salvaguarda do edifício isolado, intocável, é abandonada, momento de ruptura definitiva com este pensamento moderno, tendo destaque apenas a valorização e preservação do patrimônio cultural, com continuidade até o presente plano diretor (PDOT/2009).

Até o PDOT/92, verifica-se a continuidade da adoção de projetos urbanos de larga escala em Brasília, onde se tem uma visão mais global do planejamento da cidade. No PDOT/97, há uma sobreposição de adoção de projetos urbanos típicos do período moderno e de projetos urbanos pontuais, característicos do

pós-moderno, ou seja, geralmente vinculados a projetos setoriais, específicos, onde o espaço urbano é tratado como uma “colagem”. Na análise do PDOT/2009, observa-se apenas a continuidade dos projetos urbanos pontuais, revelando, assim, a ruptura com os de larga escala.

Cabe ressaltar que a renovação urbana não é mencionada na maioria dos planos diretores de Brasília, com exceção do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992. Entretanto, esta característica marcante do urbanismo moderno provavelmente não é apropriada pelo PDOT/92 do mesmo modo como é empregada pelos modernos, uma vez que essa intervenção conota o sentido de destruição, de arrasamento de uma área em nome da modernização. Acredita-se, portanto, que o termo é empregado mais no sentido de recuperar, renovar uma área degradada ou obsoleta visando a sua (re)inserção à malha urbana. Ainda sobre o PDOT/92, as intervenções características do planejamento moderno já são citadas. A partir do plano diretor de 1992 até o de 2009, a revitalização e a requalificação urbanas são as ações intervencionistas da vez.

O planejamento de caráter tecnocrata e centralizador, marcante do período moderno, apresenta continuidade até 1987. Em 1990, através da análise do POUISO, observa-se a ruptura com este tipo de planejamento e a adoção de uma outra forma de planejar, revelando o momento de transição da política, da economia e do planejamento urbano no Brasil e em Brasília. A partir de então, a entrada do planejamento democrático e descentralizador se faz presente na política urbana brasiliense, verificando a sua continuidade até o PDOT/2009. Este elemento indica, também, o início do planejamento estratégico na Capital do país a partir do POUISO.

E, por fim, o crescimento urbano controlado, uma forma de planejar a cidade, sob a ótica dos modernos, visando promover a expansão territorial planejada, rígida, controladora, segue uma linha de continuidade desde o plano diretor de 1978 até o PDOT/92, onde se sobrepõe ao crescimento urbano incentivado. Este atributo, típico do planejamento pós-moderno, é adotado pelos planejadores urbanos como um meio de estimular e promover o adensamento urbano, visando à máxima utilização das infraestruturas e do sistema viário, intensificando-se o processo de metropolização: a cidade compacta. Assim, a partir de 1992, o crescimento urbano incentivado apresenta sua continuidade até o PDOT/2009 e o crescimento controlado, sua ruptura definitiva a partir do plano diretor de 1997.

Mesmo estando em uma curva descendente, reclinado para a sua quase ruptura, o urbanismo moderno ainda se faz presente no uso e ocupação do solo. Provavelmente, pelo fato do Plano Piloto de Brasília ser fruto de um plano urbano moderno, exemplo maior do urbanismo pregado por Le Corbusier e pela Carta de Atenas de 1933, o funcionalismo é a única característica do tipo de planejamento urbano moderno presente em quase todos os planos diretores, com um único momento de ruptura verificado no POT/85. Esta vertente do urbanismo moderno abrange uma série de fatores que possivelmente estarão

sempre presentes (ou pelo menos se almeja isto) no planejamento territorial de Brasília como, por exemplo, o incentivo à baixa ocupação/densidade nas áreas próximas ao Plano Piloto, em uma tentativa de se preservar o núcleo original reconhecido como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO.

Mesmo se verificando que o planejamento estratégico atua no território urbano desde o POUISO de 1990, o urbanismo moderno não é abandonado por completo. Contudo, observa-se que os [novos] planos diretores se apropriam mais do planejamento estratégico e menos urbanismo moderno. No POUISO é nítida a transição entre um planejamento e outro.

Em linhas gerais, até o documento Brasília Revisitada, de Lucio Costa, não se verifica a entrada do planejamento estratégico em Brasília. Já no ano de 1990, o POUISO é o primeiro plano diretor que incorpora dois elementos deste tipo de planejamento, rompendo com grande parte dos atributos do urbanismo moderno. Em 1992, o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT – resgata algumas características do urbanismo perdidas no plano anterior, dá continuidade aos elementos do planejamento estratégico já identificados e introduz novos atributos deste planejamento pós-moderno. A partir do PDOT/97, o urbanismo é quase abolido e o planejamento estratégico é totalmente incorporado, uma vez que se reconhecem todos os seus elementos.

Buscando elucidar este panorama do planejamento urbano da Brasília-50 anos, uma linha do tempo é elaborada, trazendo como recorte temporal o início da construção da Capital e o ano de comemoração do seu cinquentenário:

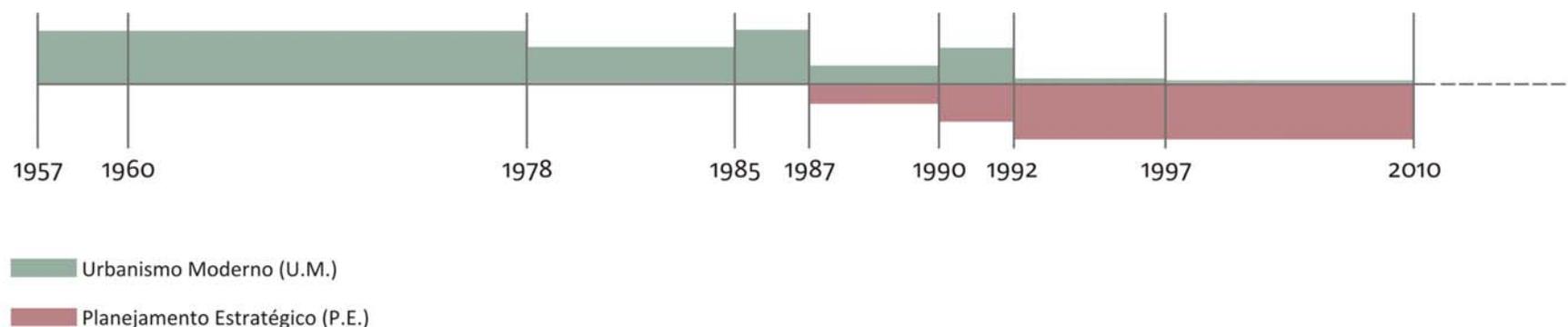


Figura 21 - Linha do tempo do planejamento urbano de Brasília nos primeiros 50 anos

CONCLUSÃO

Paris é Paris, Nova Iorque é Nova Iorque (...) e Brasília é Brasília.

Lucio Costa, 1985.

BRASÍLIA, 50 ANOS: DO URBANISMO MODERNO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Não se deve esquecer que Brasília é uma experiência urbana absolutamente singular (...).²⁷²

À guisa da conclusão, vale a pena lembrar que a presente dissertação lançou a seguinte pergunta: *Será que os Planos Diretores fornecem elementos de atuação, de continuidade e de ruptura entre os planejamentos urbanos adotados em Brasília?* Mas, quais seriam estes planejamentos urbanos aqui citados? Qual a relação entre planos diretores e planejamento urbano? E, por que Brasília?

Antes mesmo do questionamento central, o trabalho se inicia com a afirmação de que o século XX é marcado por dois períodos no que tange ao planejamento: o *moderno*, ao qual está associado o Urbanismo Moderno defendido por Le Corbusier e pela Carta de Atenas de 1933, e o *pós-moderno*, ao qual se encontra ligado ao Planejamento Estratégico. No contexto do desenvolvimento deste trabalho, o termo “Urbanismo Moderno” é compreendido como o tipo de planejamento urbano predominante no Brasil até os anos 1970-1980, assim como o planejamento estratégico, que entra no cenário urbano brasileiro a partir da década de 1990.

A primeira parte da dissertação, portanto, se desenrola a partir da análise do período moderno e do pós-moderno sob o viés do planejamento urbano referente a cada momento. De um lado, existe o planejamento moderno (urbanismo moderno) alicerçado no zoneamento das quatro funções urbanas – *habitar, trabalhar, recrear e circular*, no funcionalismo, no modelo de ocupação territorial do tipo polinuclear, primando por uma ocupação rarefeita com grandes vazios entre os núcleos urbanos, no poder público como o único responsável pelo uso, ocupação e oferta do solo, na preservação do patrimônio de pedra e cal, nos projetos urbanos de larga escala, que consideram o território como um todo, na renovação urbana e na *tabula rasa*, no planejamento tecnocrata e centralizador que procura controlar o crescimento urbano, ou seja, busca promover a expansão urbana de forma planejada e organizada, contida.

Do outro lado, o planejamento estratégico, uma das vertentes do planejamento urbano pós-moderno, está calcado no urbanismo de mercado, na competitividade entre e intraurbanas, no incentivo aos usos diversificados, na ocupação conurbada, fenômeno típico das metrópoles, nas parcerias público-privadas, no interesse privado associado ao público, na preservação do patrimônio cultural, nos projetos urbanos pontuais, na revitalização e requalificação

²⁷² TERRACAP, 1985, p. 18

urbana, no planejamento democrático e descentralizar e no crescimento urbano incentivado, ou melhor, no estímulo e promoção do adensamento urbano, voltado a uma densidade maior, quase sempre voltada à geração de uma cidade compacta.

Considerando que o urbanismo moderno entra em colapso, no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980 e que o planejamento estratégico encontra espaço para atuar nas cidades a partir da década de 1990, elege-se o plano diretor como o principal instrumento da política urbana capaz de revelar a atuação, a continuidade e a ruptura das características básicas desses dois tipos de planejamento urbano relevantes do século XX.

Cabe ressaltar que atrelado ao período moderno, há o velho plano diretor, visto como uma ferramenta do planejamento urbano utilizada como uma forma de ordenar o crescimento das cidades, controlar o uso e ocupação do solo, orientar os investimentos públicos e privados e promover o desenvolvimento urbano. Já no contexto pós-moderno, surge um novo plano diretor, encarado como o espaço da negociação que introduz a participação popular no que tange à gestão urbana e reconhece o conflito social no ordenamento físico da cidade. Uma política democrática é fundamental para transformar o planejamento urbano em trabalho compartilhado entre o poder público, o poder privado e os cidadãos, dividindo, assim, as responsabilidades no processo de ordenar e usar a cidade.

Se a presente dissertação propõe-se a compreender o urbanismo moderno e o planejamento estratégico no espaço de uma cidade, a partir da leitura dos planos diretores de ordenamento territorial, sob os efeitos das comemorações dos seus 50 anos e diante do momento de reflexões acerca da preservação do patrimônio recente, moderno, elege-se Brasília como estudo de caso, esta considerada exemplo maior do urbanismo moderno no Brasil e no mundo.

Portanto, a segunda parte do trabalho desenvolve-se em torno de Brasília, diante de três momentos marcantes da cidade: a *Brasília Moderna*, abordando desde a sua construção até o final da década de 1970; a *Brasília Patrimônio*, reportando ao decênio de 1980, ocasião que a Capital Federal pleiteia a sua inscrição na Lista de Patrimônio Mundial, sendo reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade em 1987, pela UNESCO; e a *Brasília Pós-Moderna*, tratando do ano de 1990 até 2010 que marca o cinquentenário da cidade.

Considerando que a organização territorial de Brasília reflete o tipo de planejamento urbano adotado ao longo de 50 anos e que a expressão maior do planejamento é o plano diretor que, em um primeiro momento é influenciado pelos dogmas da urbanística moderna e depois, pelo planejamento estratégico, que vê a cidade como um tecido fragmentado e os projetos de requalificação e revitalização urbana como intervenções pontuais capazes de fortalecer e inserir a cidade em um contexto de competição mundial, a presente dissertação busca, portanto, identificar a atuação, a continuidade e a

ruptura, se houver, do urbanismo moderno e do planejamento estratégico através da análise dos planos diretores de ordenamento espacial da Capital Federal.

No recorte temporal de aproximadamente 53 anos, a cidade conta, nos últimos 31 anos, com seis planos diretores e um documento relevante, de autoria de Lucio Costa, para a expansão e continuidade do Plano Piloto. Sendo assim, a terceira parte da dissertação se ateve em trazer a análise de sete instrumentos de ordenamento territorial – PEOT/78, POT/85, Brasília Revisitada-87, POUISO/90, PDOT/92, PDOT/97 e PDOT/2009, dentro do contexto da *Brasília Moderna, Patrimônio e Pós-Moderna*, sob o intuito de verificar os atributos de atuação, de continuidade e de ruptura entre o urbanismo moderno e o planejamento estratégico na Capital Federal.

Conclui-se, portanto, que os seus planos diretores fornecem, sim, os critérios apontados nesta dissertação capazes de detectar o urbanismo moderno e o planejamento estratégico no cenário urbano de Brasília, revelando, assim, suas respectivas atuações, continuidades e rupturas ao longo dos primeiros 50 anos da cidade, fato verificado no item III.2.

Em linhas gerais, até a década de 1980, o urbanismo moderno é o planejamento predominante, não se detectando indícios de outros tipos tão significativos sobre o ordenamento territorial. O PEOT, o POT e o POUISO revelam as tentativas bastante consistentes de se estabelecer um processo de planejamento territorial que considera o território como um todo, ou seja, com a adoção de projetos urbanos de larga escala. Mesmo o documento Brasília Revisitada de Lucio Costa focando predominantemente na expansão urbana da região do Plano Piloto, esta ação pode ser considerada também como um projeto de larga escala, pois as propostas urbanas revelam a visão ampla que o urbanista possui do núcleo original. A rigor, a ocupação urbana de Brasília, até meados dos anos de 1990, é controlada, ou seja, é intensamente planejada, ordenada.

O momento entre 1980 e 1990 é marcado por transformações substanciais, pois é o momento de redemocratização do país, é um período de transição política, econômica e social. Este fato repercute sobre a política urbana da Capital do país, visto que seus planos diretores revelam bem esta passagem nebulosa do planejamento urbano. O Distrito Federal, através da Constituição Federal de 1988, ganha autonomia política e administrativa e as decisões sobre a ocupação do território têm a participação da população.

Como o Governo do Distrito Federal tem até então o total controle do uso e ocupação do solo, em virtude de deter a posse da maioria das terras disponíveis, ora ofertando ora retendo, com a promoção da abertura econômica e política nacional no início dos anos 1990 e com a falta de recursos por

parte dos municípios, encolhendo os investimentos públicos principalmente na área de habitação e de infraestrutura, a entrada de investidores privados é possibilitada, passando estes a agir em associação com o poder público no que tange à ocupação territorial. Nota-se nos PDOTs de 1992, de 1997 e de 2009 (em vigor) o reconhecimento desta participação na questão fundiária. Os condomínios irregulares parcelados por ação de particulares disseminam-se no cenário brasiliense e obras públicas são realizadas em parceria com o setor privado. Apesar disso, ainda prevalece a decisão do GDF quanto à estruturação espacial do território de Brasília.

O planejamento estratégico, assim, entra no cenário da política urbana durante a década de 1990, confirmando a hipótese levantada nesta dissertação, uma vez que se reconhecem, desde o POUISO, as características apontadas deste planejamento. Entretanto, é a partir do PDOT/92 que se evidencia a entrada efetiva do planejamento estratégico em Brasília; sendo no plano seguinte, no PDOT/97, que o planejamento urbano dito moderno se torna inexpressível no ordenamento territorial.

Portanto, a análise de todos os planos diretores e do documento Brasília Revisitada constata que Brasília, em seus primeiros 50 anos, vai do planejamento urbano moderno ao estratégico sem, no entanto, romper de vez com o urbanismo moderno. Todavia, assim como se verifica nos anos de 1960 o colapso do urbanismo moderno em âmbito mundial e aproximadamente 10 anos mais tarde em nível nacional, hoje, findo o primeiro decênio do século XXI, o planejamento estratégico está vivenciando também o seu momento de crise, de questionamentos.

Otília Arantes e Ermínia Maricato, no livro *A cidade do pensamento único*, debatem acerca desta falsa ruptura entre o urbanismo moderno e o planejamento estratégico, que nada mais são que uma nova camuflagem de um mesmo embrião de planejamento urbano. Arantes questiona se realmente o período pós-moderno traz, de fato, um novo pensamento urbanístico, pois, se na década de 1960 é feita a crítica a respeito dos planos urbanos modernos, propostos para um indivíduo-tipo, um local-tipo, desconsiderando a cultura local, atualmente, os planos e projetos urbanos estratégicos também são realizados para uma sociedade-tipo, a-cultural.



Figura 22 e 23 – Torre Digital de Brasília, 2012. Torre das Comunicações Montjuic de Barcelona, 1992.

Fonte: google.com.br/image.

Se o urbanismo moderno surge, dentre outros fatores, como uma reação à cidade industrial – imagem do caos, visando à máxima eficiência da cidade, o planejamento estratégico, por sua vez, é uma reação ao caráter universal do urbanismo moderno, do indivíduo-tipo, da ordem-tipo, da necessidade-tipo. Contudo, será que o planejamento estratégico de fato é a reação ao planejamento moderno, uma vez que reproduz projeto urbanos estratégicos em distintas cidades, como uma fôrma pronta a ser empregada em qualquer lugar, em qualquer sociedade, ou seja, volta-se a questão da sociedade-tipo, da padronização dos projetos. Portanto, apreende-se que os planos e projetos estratégicos nada mais são que uma (re)leitura dos planos e projetos de caráter modernos diferenciando-se apenas na escala urbana.

Em outras palavras, o planejamento estratégico apresenta uma fórmula/agenda pronta para ser aplicada nas cidades que o adotam: requalificar e revitalizar espaços vazios ou em desuso, ou seja, áreas portuárias e ferroviárias, praças, centros urbanos e construir uma mega-estrutura quase sempre desnecessária, como estádios, museus, etc. Pode-se dizer que é o planejamento das grandes empreiteiras com o consentimento dos governos locais e nacionais. Assim, faz-se a cidade de consumo: consomem-se as estradas, os estádios, os museus, os aeroportos; enfim, quase todos os espaços públicos são privatizados.

Em Brasília, este lado mais agressivo, predatório do planejamento estratégico se revela pois, dentre outros fatores, será uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol que ocorrerá no Brasil em 2014. Se o próprio planejamento estratégico lança mão do patrimônio cultural para atrair investimentos privados, este mesmo tipo de planejamento é uma das causas da UNESCO estar questionando a permanência de Brasília na Lista de Patrimônio Mundial, uma vez que os planos e projetos urbanos estratégicos propostos chocam-se com a sua concepção urbanística em nome da requalificação e da revitalização dos vazios urbanos, da nova modernidade que se impõe frente às demandas pós-modernas de se construir estádios, museus, centro de convenções, típicos de uma arquitetura de espetáculo. E Brasília é palco desse fenômeno: o Estádio Mané Garrincha é demolido para dar lugar ao novo Estádio Nacional de Brasília, destacando-se no cenário do Eixo Monumental. Mais à leste, observam-se o novo Centro de Convenções e o Complexo Nacional da República, com a Biblioteca Nacional e o Museu Honestino Guimarães.



Figura 24 e 25 – Estádio Mané Garrincha. Maquete eletrônica do Novo Estádio Nacional de Brasília.

Fonte: google.com.br/image.

Se o urbanismo moderno traz uma visão arquitetural da cidade, como observado em Brasília, o planejamento estratégico também traz uma arquitetura de espetáculo, quase sempre voltada a uma pequena parcela da população. Com isto, gera-se o fenômeno da privatização dos espaços públicos, a “gentrificação estratégica”, quase sempre voltados a grandes eventos mundiais: Copa do Mundo de Futebol, Jogos Olímpicos, Feiras Internacionais, etc.

Observa-se, na primeira década do século XXI, à luz das comemorações do cinquentenário de Brasília, a completa incorporação ao planejamento estratégico voltado a vender a cidade e a crítica de como o planejamento urbano (ou a falta deste) coloca em risco o título de Patrimônio Cultural reconhecido pela UNESCO após tantas medidas adotadas ao longo desses anos. O Plano Piloto talvez ainda não tenha perdido suas características fundamentais pela ação do mercado e da especulação imobiliária por ser uma área tombada, mas o seu entorno sofre esta ação que acaba por interferir na paisagem urbana do seu núcleo central. Esta característica não deixa de ser uma ameaça ao jogo de escalas que Lucio Costa idealizou e aplicou no seu projeto.

Se o urbanismo moderno “está em fim de linha”²⁷³, se o planejamento estratégico já está sendo alvo de críticas, mas ainda é o planejamento urbano predominante no cenário urbano brasileiro, e se o último Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Brasília se encontra em revisão, uma vez que adota diversos artigos considerados inconstitucionais, que rumo será que Brasília tomará, uma vez que caminha para se tornar a terceira metrópole nacional?

Neste contexto que Brasília está se transformando e que o planejamento urbano praticado está colocando em risco o seu título de Patrimônio Cultural da Humanidade, como conciliar o seu crescimento, a sua evolução/transformação com a cidade projetada aos moldes do urbanismo moderno da década de 1950?

Cabe frisar que a cidade deve crescer, mas deve fazer isto a partir de um planejamento muito bem feito, ou melhor, levando a ocupação do solo planejada e ao mesmo tempo empregos para poder preservar o perímetro tombado de modo que gerações futuras ainda reconheçam o urbanismo moderno aplicado no Plano Piloto, marco urbanístico e arquitetônico nacional e internacional.

Espera-se, portanto, que, sendo Patrimônio Cultural da Humanidade, a cidade não rompa de vez com o urbanismo moderno, mas ao mesmo tempo não se deseja uma cidade congelada, engessada em um tempo remoto, mas sim se almeja que Brasília continue crescendo de forma consciente da sua condição de Capital Federal, de Patrimônio Mundial e de metrópole nacional.

²⁷³ Apropriação da expressão usada por Otília Arantes, 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Uma nova geração? Tenho dúvidas. O que está se chamando de “terceira geração” urbanística, a meu ver, não representa – mais uma vez... – nenhuma ruptura maior de continuidade com a anterior.

Otília Arantes, 2009.

- ARANTES**, Otília; **VAINER**, Carlos; **MARICATO**, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.
- ARANTES**, Otília. *Urbanismo em fim de linha e outros estudos da Modernização Arquitetônica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo Edusp, 1998.
- BENEVOLO**, Leonardo. *A História da Cidade*. 4ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2005.
- BENEVOLO**, Leonardo. *História da Arquitetura Moderna*. 4ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.
- BORJA**, Jordi. *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana*. In FISCHER, Tânia. *Gestão Contemporânea: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 79-99.
- BRASIL**. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946.
- BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL**. Decreto Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- BRASIL**. Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal.
- BRASIL**. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e dá outras providências.
- BRASIL**. Lei nº 7.456, de 1º de abril de 1986. Cria órgãos na estrutura básica da administração do Distrito Federal, e dá outras providências.
- BRASIL**. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera-se o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).
- BRASIL**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências.
- BUCHMAN**, Armando José. *Lucio Costa, o inventor da cidade de Brasília: centenário de nascimento*. Brasília: Thesaurus, 2002.
- CAMPOS**, Neio. *Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial: Brasília, década de 90*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

CARPINTERO, Antônio Carlos C. *Brasília: Prática e Teoria Urbanística no Brasil, 1956-1998*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

CHOAY, Françoise. *A Alegoria do Patrimônio*. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

COMPANS, Rose. *O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – ANPUR, São Paulo, v. 1, n. 1. p. 91-142, 1999

COSTA, Lucio. (1957). *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF, 1991.

COSTA, Lucio. *Brasília Revisitada*. Brasília: GDF, 1987.

DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF): promulgada em 08 de junho de 1993.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998. Proíbe a utilização da expressão satélite para designar as cidades situadas no território do Distrito Federal, nos documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do GDF.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. *Brasília Revisitada*. Regulamenta os art. 38 da Lei nº 3.571, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. *Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT)*, 1977. Aprova o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal – PEOT, e dá outras providências.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990. *Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal (POUSO)*, 1986. Dispõe sobre a Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal, e dá outras providências.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT)*, 1992. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT)*, 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT)*, 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

DF. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). *Um Plano para Reinaugurar Brasília: Plano Estratégico para o desenvolvimento do Turismo no Distrito Federal 1995-1998*. Brasília: Gráfica da CODEPLAN, 1995.

DF/CODEPLAN. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). *Distrito Federal: Síntese de Informações Socioeconômicas 2010*. Brasília: CODEPLAN, 2010.

DF/SEDUH. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília: Metroquattro Arquitetura Tecnologia, 2004.

DF/SVO/TERRACAP. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Viação e Obras (SVO). Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). *Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto*. Brasília: TERRACAP, 1985.

DF/SVO/TERRACAP/UnB. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Viação e Obras (SVO). Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). Universidade de Brasília (UnB). *Plano de Ordenamento Territorial (POT)*. Brasília: GDF, 1985.

DF/SVO. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Viação e Obras (SVO). *POUSO, Decreto de Preservação, Brasília Revisitada*. Brasília: Departamento de Urbanismo (DeU), 1987.

DF/SEDUMA. DISTRITO FEDERAL. (Brasil). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) – Documento Técnico*. Brasília: GDF, Versão Final, 2007.

- FERREIRA**, Márcio Mendes; **GOROVITZ**, Matheus. *A invenção da Superquadra: o conceito de Unidade de Vizinhança em Brasília*. Brasília: IPHAN, 2009.
- FRANCISCONI**, Jorge G. & **SOUZA**, Maria A. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: IPEA, 1976.
- FUNARI**, Pedro Paulo; **PELEGRINI**, Sandra de Cássia A. *Patrimônio histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.
- GIEDION**, Sigfried. *Espaço, tempo e arquitetura: o desenvolvimento de uma nova tradição*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- HARVEY**, David. *Condição pós-moderna*. 19ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- HARVEY**, David. *Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX*. In Cadernos Urbanos de Arquitetura e Urbanismo, nº 1. Conferência no primeiro Pan-Americano de arquitetura, setembro 1992, Ouro Preto-MG. Belo Horizonte: PUC/MG, 1994.
- HOLANDA**, Frederico de. *Brasília – cidade moderna, cidade eterna*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB), 2010.
- HOLSTON**, James. *Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia da Letras, 1993.
- HOUAISS**, Antônio; **VILLAR**, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 2ª ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.
- IPHAN. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL** (Brasil). *Cartas Patrimoniais*. 3ª ed. rev. aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.
- KOHLSDORF**, Maria Elaine; **KOHLSDORF**, Gunter; **Holanda**, Frederico de. *Brasília: permanências e metamorfoses*. 2003. In DEL RIO, Vicente et al (org). *Urban Design in Brazil*. (a ser publicado nos EEUU)
- LE CORBUSIER**. *Urbanismo*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LE CORBUSIER**. *Precisões sobre um estado presente da arquitetura e do urbanismo*. São Paulo: Cosac & Naify, 2004.
- LE CORBUSIER**. *Planejamento Urbano*. 2ª reimpressão da 3ª ed. de 2000. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- LEFEBVRE**, Henri. *O direito à cidade*. 2ª reimpressão da 5ª ed. de 2008. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Maria Cristina da S. *A Formação do pensamento urbanístico no Brasil*. In LEME, Maria Cristina da S. (org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2005.

LERNER, Jaime. *O que é ser um urbanista [ou arquiteto de cidades]: memórias profissionais de Jaime Lerner*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LIMA, Evelyn F. W. *Políticas de desenvolvimento e patrimônio cultural*. In LIMA, Evelyn F. W.; MALEQUE, Miria R. *Espaço e cidades: conceitos e leitura*. 2ª ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

MADER, Helena. *UNESCO volta à Brasília para avaliar a conservação do Plano Piloto*. Correio Braziliense, Brasília, 24 out. 2011.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. *Materialidade e Imaterialidade Criadoras: O Global, o Nacional e o Local na Construção do Patrimônio Cultural – O Bairro do Recife como Caso*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília. 2002.

MEDEIROS, Ana Elisabete de A. *Brasília: patrimônio mundial e instrumento de desenvolvimento local?* In RIBAS, Otto (org.). *Visões de Brasília: Patrimônio, Preservação e Desenvolvimento*. Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil IAB, 2005.

MEDEIROS, Ana Elisabete de A. *Brasília, o Museu, a Biblioteca e o Vazio Urbano: elementos para reflexões*. In I TRIENAL DE ARQUITETURA DE LISBOA, julho 2007. Lisboa. *Anais do Seminário Estudos Urbanos 2007 – Vazios Úteis*. Lisboa, 2007.

MEDEIROS, Ana Elisabete de A. *Unidade 5: Intervenções Urbanas*. In ROMERO, Marta Adriana Bustos (org.). *Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2009.

MERLIN, Pierre; CHOAY, Françoise. *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*. Paris: Quadrige/Manuel, 2005.

MINC. MINISTERIO DAS CIDADES (Brasil). *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília.

MONGIN, Olivier. *A condição urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. *Do Urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira (1980)*. In COSTA, Geraldo M.; MENDONÇA, Jupira G. (org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p. 31-65.

- MONTE-MÓR**, Roberto Luis. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In DINIZ, Clélio Campolina (org) *Economia regional e urbana – contribuições recentes*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, 2006.
- MORAES**, Lúcia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. 2ª ed. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás (Ed. UCG), 2003.
- MOREIRA**, Antônio Cláudio M. L. *O novo e o velho plano diretor*. In SEMINÁRIO PLANO DIRETOR MUNICIPAL, 1989. São Paulo. *Anais do Seminário Plano Diretor Municipal*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), 1989. p. 186-191.
- MOREIRA**, Clarisse da Costa. *A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o poro do Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- MOREIRA**, Fernando D. *Urbanismo, modernidade e projeto nacional: reflexões em torno do Plano Agache*. 6º Seminário DOCOMOMO Brasil, 2005. Niterói. *Moderno e Nacional*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em < <http://www.docomomo.org.br/seminario%206%20pdfs/Fernando%20Diniz%20Moreira.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2011.
- MPU**. Ministério Público da União – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Procuradoria Geral da República. *Recomendações de Veto ao PCL 46/2007 – PDOT-DF*. Anexo Único, 2009.
- Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/pdf/recomendacoes/PRODEMA_PROURB_2009_004_vetoaopdot1_Anexo_%C3%9Anico.pdf> Acesso em: 20 dez. 2011.
- MUÑOZ**, Francesc. *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. 2ª impressão da 1ª ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2010.
- OLIVEIRA**, Rômulo Andrade de. *Brasília e o Paradigma Modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.
- PAVIANI**, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. 2ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.
- PAVIANI**, Aldo. *Patrimônio urbano de Brasília: urbanização com desigualdade socioespacial*. 9º Seminário DOCOMOMO Brasil, 2011. Brasília. *Interdisciplinidade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente*. Brasília, 2011.

REIS, Carlos Madson. *Brasília: espaço, patrimônio e gestão urbana*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília. 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 13-25.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Urbanização sem Urbanidade: um cenário de incertezas*. In SEMINÁRIO O PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO: DIAGNÓSTICO GLOBAL, 1995. Belo Horizonte. *Anais do Seminário O Processo Brasileiro de Urbanização – Diagnóstico Global*. Belo Horizonte: MRE, 1995. p. 556-590.

RIBEIRO, Luiz César de Q.; CARDOSO, Adauto L.. *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. In DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 70-88.

RIBEIRO, Sandra Bernardes. *Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural*. São Paulo: Annablume, 2005.

SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. *Sustentabilidade e Vazios Urbanos*. Monografia do 1º curso de pós-graduação lato sensu Reabilita – Faculdade de Arquitetura, Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília. 2008.

SABBAG, Juliane A. A.; MEDEIROS, Ana Elisabete de A. *Plano Piloto, 50 anos: de Capital a centro histórico? Uma visão a partir dos seus planos diretores*. In II SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS`II, 2011. Maceió. *Anais do II Seminário Internacional Urbicentros`II: construção, reconstrução e desconstrução: morte e vida dos centros urbanos*. Maceió: EdUFAL, 2011.

SILVA, Carolina Pescatori C. da. *O processo de urbanização do Distrito Federal*. Brasília, s.d.

SILVEIRA, Denise Prudente de F. *Gestão Territorial do Distrito Federal: trajetórias e tendências*. In PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 145-166.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A Prisão e a Agora: reflexões em torno da democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TIMM, Paulo Cezar. *Brasílianas*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

UNESCO. *Patrimônio Mundial no Brasil*. 3ª ed. Brasília: UNESCO e Caixa Econômica Federal, 2004.

VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

VILLAÇA, Flávio. *Plano Diretor: Modernismo X Pós-Modernismo?* São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), 1993a.

VILLAÇA, Flávio. *Plano Diretor anos 90*. SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE PLANEJAMENTO URBANO, maio de 1993. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 1993b.

XAVIER, Alberto (org.). *Lucio Costa: sobre arquitetura*. 2ª ed. Porto Alegre: UniRitter Editora, 2007.

DOCUMENTOS EM MEIO ELETRÔNICO:

Disponível em: <<http://www.pmkb.com.br/padrde-gerenciamento-mainmenu-59/pmbok-mainmenu-58.html>> Acesso em: 10 out. 2011.

Disponível em: <<http://whc.unesco.org/fr/criteres>> Acesso em: 05 abr. 2011.

Disponível em: <<http://jordiborja.blogspot.com/>> Acesso em: 01 fev. 2012.

Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/>> Acesso em: 08 fev. 2012.

Disponível em: <http://www.sde.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=159837> Acesso em: 01 fev. 2012

