



Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

**Erika Winge**

**NOTAS SOBRE O CONCEITO DE PROPRIEDADE E O LOTE  
URBANO: BRASÍLIA**

Brasília  
2007

**Erika Winge**

**NOTAS SOBRE O CONCEITO DE PROPRIEDADE E O LOTE URBANO:  
BRASÍLIA**

Dissertação de Mestrado em  
Arquitetura e Urbanismo

**Orientador Professor Dr. Antônio Carlos Cabral Carpintero**

Erika Winge

NOTAS SOBRE O CONCEITO DE PROPRIEDADE E O LOTE URBANO:  
BRASÍLIA

Dissertação de Mestrado em  
Arquitetura e Urbanismo apresentada  
à banca examinadora na Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de Brasília

Data da aprovação:

-----

Banca examinadora:

-----

Prof. Dr. Antonio Carlos C. Carpintero

-----

Prof. Dr. Luiz Alberto de C. Gouvea

-----

Prof. Dr. Roberto Armando R. Aguiar

Dedico o presente trabalho à minha mãe, que incondicionalmente me apoia ao longo de minha jornada, e a todos que se interessam e se preocupam com o destino desse legado urbanístico, que é Brasília, recontextualizado.

Agradeço ao Professor Doutor Antonio Carlos Cabral Carpintero, pela inestimável orientação no levantamento e depuração dos dados, pela liberdade que pode me proporcionar no processo de pesquisa e pela didática e debates essenciais; ao Professor Gustavo Lima Braga, pelas úteis contribuições; à Professora Maria Stella Winge, pelos debates enriquecedores sobre propriedade e psicanálise, metodologia científica, lições de vida, além das profícuas revisões; à Professora Doutora Helga Winge, pelo apoio e dicas metodológicas estratégicas; à Ellen Elisa Winge pelo apoio e orientações históricas; aos colegas que contribuíram com debates e generoso fornecimento de dados, aos amigos, incluindo meu irmão entre os que não caberiam nominar pela brevidade desta nota, pelo sincero apoio e compreensão pela minha ausência durante este período.

## SUMÁRIO

RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	09
Notas sobre metodologia	16
<i>Capítulo I – NOTAS SOBRE HISTÓRIA E URBANIZAÇÃO NO BRASIL: ALGUNS CONCEITOS</i>	21
<i>1.1</i> Notas sobre a urbanização brasileira:	28
<i>1.1.1.</i> Os três primeiros séculos da Colônia	31
<i>1.1.2.</i> Industrialização, urbanização e o século XIX	44
<i>1.1.3.</i> Breve histórico da mudança da nova capital	62
<i>Capítulo II – CORRELAÇÃO ENTRE DIREITO E URBANISMO: SUPERQUADRA DE BRASÍLIA</i>	73
<i>2.1.</i> A cidade nos séculos XIX e XX	83
<i>2.2.</i> Notas teóricas e conceituais	89
<i>Capítulo III – BRASÍLIA: PROJETO E PLANO PILOTO</i>	101
<i>3.1.</i> O Plano Piloto de Lucio Costa	102
<i>3.2.</i> Elementos teóricos do Plano Piloto	105
CONCLUSÕES E POSSIBILIDADES	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

## RESUMO

WINGE, Erika. Notas sobre o conceito de propriedade e o lote urbano: Brasília. 2007. 125 folhas. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

A reflexão histórica sobre a cidade na modernidade expõe o plano como manifestação recorrente da história do poder. A partir do reconhecimento de que as cidades devem ser compreendidas historicamente como partes integrantes de sociedades mais abrangentes, é possível discutir a importância da vida urbana para os diferentes fenômenos sociais. A arquitetura do tecido urbano sugere a multiplicação de um repertório onde diferenciados projetos subordinam-se a lógica do plano da cidade.

O estudo proposto nesta dissertação analisa o Plano Piloto apresentado para a nova capital do Brasil (Brasília) sob o ponto de vista da relação social de propriedade em sua dupla dimensão, social e espacial. São analisadas as relações estabelecidas entre o lote urbano e o conceito de propriedade nas superquadras do Plano Piloto de Brasília, sendo especificamente inquirida a natureza das Projeções.

A análise teórica do Plano Piloto não se resume às palavras ditas no memorial descritivo do arquiteto e urbanista ou nas normas e regulamentações pertinentes, mas inclui a análise dos desenhos apresentados pelo autor, ou melhor, planos. São tomados os planos não como mera ilustração, pois desempenham papel protagonista num projeto de arquitetura ou de urbanismo.

Palavras-chave: Brasília, Plano Piloto, Propriedade Urbana, Função Social, Lote Urbano, Projeção, Urbanismo, Teoria.

## ABSTRACT

WINGE, Erika. Notes about the concepts of property and urban lot: Brasília. 125 pages. University of Brasília, Brasília, 2007.

Historical reflections about cities in modern ages expose planning as a recurring manifestation of power. Once cities are recognized as part of broader societies the discussion on the importance of city life to other different social phenomenon is raised up. Architecture of the urban tissue suggests the multiplication of a repertoire in which different plans are subordinated to the logic of the city's plan.

This study proposal is to analyse the Pilot Plan of the New Capital of Brazil (Brasília) under the double dimension of property's social relations, social and spacial. The existing connections between urban lot and the concept of property are analysed in the Superquadras of the Pilot Plan of Brasilia, specially the nature of the Projections.

The theoretical analysis of the Pilot Plan goes beyond the words from its descriptive memorial and the applicable regulations and laws. It includes the analysis of the author's presented designs, taken not as mere illustrations. They are understood as essential parts of an architectural or urban plan.

Key-words: Brasília, Pilot Plan, Urban Property, Social Function, Urban Lot, Projection, Urbanism, Town Planning, Theory.



## INTRODUÇÃO

A reflexão histórica sobre a cidade na modernidade expõe o plano como manifestação recorrente da história do poder, considerando, entre outros exemplos, as reformas urbanas do século XIX ou o urbanismo socialista entre guerras.

Nestes casos, a arquitetura do tecido urbano sugere a multiplicação de um repertório onde diferenciados projetos subordinam-se a lógica do plano da cidade. Portanto, a utopia da cidade moderna planejada difunde no território mais do que um plano um poder instituído a partir de uma complexa trama de ações de transformação territorial.

As relações entre arquitetura e urbanismo enfatizam uma vocação para a valorização da integração e da priorização do coletivo. Nos séculos XIX e XX são muitos os planos chamados utópicos que germinam sob este período conflituoso recheado de transformações dinâmicas.

Este período marcou profundamente as transformações econômicas, sociais e políticas de todo o mundo ocidental, bem como os seus referenciais sociais e institucionais. As revoluções industrial, tecnológica e de transmissão de riquezas dos reinos ibéricos, principalmente, para a Inglaterra e França referenciaram transformações sociais que embalsamaram severas mudanças no Brasil: colônia, império, e, logo depois, república.

As utopias do final do século XIX, *loucuras* na época, influenciaram planos e políticas ocupacionistas por todo o mundo, também no século seguinte. Muitas se mantêm atuais em suas intenções, sendo aplicadas com sucesso em diversas cidades do mundo.

A Utopia de Tomas Morus realiza, no seu famoso livro, uma forte reação às mudanças sociais que eram desencadeadas, nomeadamente a grande controvérsia da época: a delimitação física das propriedades privadas.

A evolução do conceito de propriedade, de uma visão privatista,

mercantilista e absolutista, temos, desde o século XIX, se fortaleceu o entendimento no sentido da *publicização* da propriedade e sua função imbricada social.

Percorrendo a problematização do conceito de propriedade, no intuito de compreender a sua relação com o processo de urbanização, foram analisadas algumas das concepções urbanísticas e arquitetônicas que melhor refletem o Plano Piloto de Brasília, na proposta do Plano Piloto para a Nova Capital, especificamente inquirindo a natureza das Projeções.

É importante observar que o instituto da propriedade tem sido pivô de discussões jurídicas, sociais, econômicas, culturais, assim como de qualquer instância que envolva a natureza humana. Entre elas, a relação existente entre os pólos privado e o coletivo sobressai como um dos dínamos da História. Esta complexidade pode ser reconhecida no Plano Piloto para a Nova Capital, de Lucio Costa para Brasília, publicado no concurso nacional em 1957.

A intervenção do Estado no domínio econômico e a imposição de limites à vontade do homem são fenômenos presentes desde a segunda metade do Século XIX. Todavia, uma vez que o Código de 1916 inspirou-se no modelo napoleônico de 1804, em que predominavam a autonomia da vontade e o absolutismo do direito de propriedade, há não muito tempo vivíamos sob esse paradigma.

A evolução do sistema de propriedade marcou a definição física e conceitual da ocupação e uso do solo. No desenvolvimento deste estudo fez-se mister destacar a íntima relação entre o lote e a arquitetura nele implantada. No Brasil, descendente das primeiras sesmarias, a abrangência do assunto tratado pesa significativamente sobre a produção da arquitetura e do urbanismo, uma vez que *a priori* a propriedade definia o lote. E, temos que dessa origem desenvolveu-se a noção de lote urbano.

O exame da evolução das propostas urbanísticas acompanha a das propostas arquitetônicas e do contexto (“aspectos sociais”) social e políticos em que se insere. Pois, a arquitetura é formulada inclusive

conforme influência do contexto urbano em que se insere, portanto ‘a evolução da arquitetura é associada à evolução urbana’:

“Ao mesmo tempo os esquemas urbanísticos começam a pressupor um conjunto de relações arquitetônicas e, no dizer de Candillis e Woods, o urbanismo somente deixa de ser uma abstração quando se torna gerados de arquitetura”<sup>1</sup>.

E, neste diapasão, o jurista Toshio Mukai, ao tratar da relevância do conceito de urbanismo, entende que o fenômeno urbano “aqui e alhures, é constatado como um daqueles em que é preciso disciplinar e conformar para que o homem não se veja engolfado pela civilização do caos que se avizinha”<sup>2</sup>.

Como define Gravagnuolo<sup>3</sup>, a cidade é, em suma, a mais extraordinária idealização humana, cuja origem e desenvolvimento coincidem com a história da civilização.

Léfèbvre, citado pela antropóloga Rita Amaral<sup>4</sup>, definiu a cidade como a projeção da sociedade sobre um dado território. Assim, se é necessário ultrapassar o empirismo da descrição geográfica, o espaço existe devido à ação dos personagens sociais e das instituições, sem encontrar obstáculos, a não ser limitações trazidas pelas gerações anteriores. Neste diapasão, a natureza seria moldada pela cultura e, assim, toda problemática social teria origem na união destes dois termos, por meio do processo dialético. O homem se transforma e transforma o seu desenvolvimento na luta pela vida e pela apropriação diferencial do produto de seu trabalho.

Outros entendem que a cidade não se auto-explica. Ela não é uma totalidade, mas apenas a objetivação de uma totalidade maior na qual se insere. Os fatores históricos são afastados e a cidade estudada como produto de diversas causas econômicas, políticas e sociais.

De acordo com diferentes circunstâncias e forças históricas, existiriam cidades de tipos diferentes (portos, santuários, industriais etc.)

<sup>1</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil, 1500/ 1720*. São Paulo: Ed. Pini, 2ª edição, 2000, p. 9.

<sup>2</sup> MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p.3

<sup>3</sup> GRAVAGNUOLO, Benedetto. *La progettazione urbana em Europa. 1750-1960*. Roma e Barri: Laterza, 1994.

<sup>4</sup> AMARAL, Rita. *Povo-de-santo, povo de festa. O estilo de vida dos adeptos do candomblé paulista*; Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

desempenhando funções ligadas às áreas nas quais estão inseridas. Entre estes os estão Karl Marx e Max Weber. Apesar de suas divergências teóricas serem profundas, ambos caracterizam a cidade ocidental como um lugar de mercado.

Consoante o estudo realizado por Rita Amaral, Weber, no texto *Conceito e Categorias da Cidade* (Weber, 1987), formula um conceito que é construído por uma série de circunstâncias ou pré-requisitos necessários para o desenvolvimento das cidades. Assim, a existência da cidade implica a existência de uma comunidade com alto grau de autonomia, tanto no nível objetivo (mercado, fortificação, exército, tribunal e direito ao menos parcialmente próprio), quanto no nível subjetivo.

Para Weber, a cidade é pré-condição da existência do capitalismo e pressuposto de seu desenvolvimento. À medida, entretanto, em que as cidades são incorporadas a Estados nacionais não podem mais ser captadas como uma totalidade, porque são absorvidas numa unidade mais ampla.

Por isso, afirma Rita Amaral, Weber descartou a relevância de uma sociologia das comunidades urbanas, de modo que a cidade moderna se originou da comunidade relativamente autônoma de *burgueses livres* que existiu no período de transição do feudalismo para o capitalismo, mas estas comunidades perderam rapidamente sua independência para se tornarem os alicerces do Estado-nação.

Marx, ainda consoante entendimento de Rita Amaral, entendia que a economia urbana requer um processo prévio de divisão social do trabalho. No caso das cidades européias da Idade Moderna, isto significou o desenvolvimento de um novo padrão de exploração, que substituiu o sistema estamental pelo de classes sociais.

Para tanto, seriam necessários homens livres. Assim, de um lado, haveriam pessoas não sujeitas aos laços da servidão vendendo sua força de trabalho e, de outro, uma classe burguesa (portanto livre da dominação de senhores feudais) disposta a comprar e usar tal força de trabalho. Para Marx, é apenas nas cidades que estes dois novos atores sociais se encontram

e interação.

Desse modo, como mercado de bens e de dinheiro (dos capitais), a cidade também se torna o mercado de trabalho (da mão de obra). Assim, se a cidade industrial capitalista representa o encontro de indivíduos que compartilham uma situação de libertação do sistema feudal, para Marx ela expressa as condições mais fundamentais de alienação do homem.

Consoante Fernando Cardoso, indicado por Rita Amaral, apesar das divergências entre Marx e Weber serem profundas, os dois analisaram a cidade historicamente e mostram que:

"cidade e política nasceram, na tradição ocidental, como conceitos e realidades inter-relacionadas. De resto, etimologicamente as ligações são claras: *civitas* e *polis* são as raízes em distintos idiomas para expressar, ao mesmo tempo, um modo de habitar e uma forma de participar: civismo e política"<sup>5</sup>.

A partir do reconhecimento de que as cidades deviam ser compreendidas historicamente como partes integrantes de sociedades mais abrangentes, é possível discutir a importância da vida urbana para os diferentes fenômenos sociais.

Havia, entretanto, quem pensasse diferentemente. A Escola de Chicago, nos anos trinta, adotava, consoante Rita Amaral, teorias sobre a cidade que a consideravam como uma variável independente. A cidade é entendida como uma *força* social capaz de gerar, por sua influência, diferentes efeitos na vida social.

Seus representantes entendiam que o modo de vida originado pela cidade é sua principal consequência. Entre eles se destaca Louis Wirth, Simmel e Redford. Afirma Rita Amaral que Wirth e Simmel acreditavam que o estabelecimento de cidades implicava o surgimento de uma nova forma de cultura, caracterizada por papéis altamente fragmentados, predominância de contatos secundários sobre os primários, isolamento, superficialidade, anonimato, relações sociais transitórias e com fins instrumentais,

---

<sup>5</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. "A Cidade e a Política: do Compromisso ao Inconformismo". In: Autoritarismo e Democratização. Paz e Terra, Rio de Janeiro. 1975 p. 135.

inexistência de um controle social direto, diversidade e fugacidade dos envolvimento sociais, afrouxamento nos laços de família e competição individualista. Assim, por trás desses modelos está a oposição culturalista entre o tradicional e o moderno.

Essa abordagem, entretanto, se limita ao não reconhecer que se a cidade é o contexto onde tais fenômenos ocorrem, eles são gerados pelo desenvolvimento da industrialização capitalista que são abrigados pelas próprias cidades. Analisa Rita Amaral que confundem-se, nesta abordagem, cidade e sistema produtivo.

Entre as diversas utopias e teorias urbanísticas da época, algumas são destacadas. As dos CIAM, de Soria Y Mata, de Howard, e de Le Corbusier são analisadas mais de perto, devido à clara influência sobre Lucio Costa, ao elaborar o projeto urbano do Plano Piloto de Brasília.

Como dito anteriormente, o período de intensas mudanças atingia a recém estruturada república brasileira, que externalizava suas próprias reestruturações e reflexões. Um fator muito importante que permeia as transformações políticas e sociais do Brasil, nos séculos XIX e XX, foi exatamente a clara intenção de interiorização e mudança da capital. Em verdade, se tratou de dar continuidade a uma política estratégica de ocupação e de defesa do território nacional, cujas origens remontam ainda o início do período colonial. E, a respeito, expõe Carpintero:

“Brasília é o exemplo mais acabado da produção brasileira em urbanismo em arquitetura. Cidade nova, localizada em uma região central do país, proposta desde o início do século XIX, em um sítio escolhido cuidadosamente, por critérios naturais e estratégicos, e construída num momento político de desenvolvimento e ufanismo patriótico. Contudo, a tradição brasileira de cidades novas vem de longe”<sup>6</sup>.

Fruto dessa intenção política insistente, a transferência da capital do Brasil do Rio de Janeiro para o Planalto Central do Brasil<sup>7</sup> pode ser

<sup>6</sup> Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. **Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998**. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 25.

<sup>7</sup> Vale observar que, no que se refere ao período histórico que gerou a mudança da capital do Rio de Janeiro para o planalto central do Brasil, Brasília era o nome proposto para a nova capital da República. Especificamente sobre a cidade, este estudo trata da análise do projeto urbanístico apresentado por L. Costa ao concurso, bem como são tecidas algumas análises a respeito da obra de toda a nova capital implementada. Contudo, as análises vão além da mera descrição e, criticamente, procuram se ater à relevância da implantação dos elementos urbanísticos do projeto do Plano Piloto, tanto em si como dentro do conjunto urbano proposto.

planejada e realizada. E, com sessenta e sete anos de antecedência, o Brasil foi um dos poucos países que planejou e analisou minuciosamente como se daria esta transformação, e onde e como deveria ser recebido este empreendimento nacional.

Certamente erros podem ser apontados, mas a empreitada obteve sucesso em meados do século XX, quando ganhou, em concurso público nacional, o projeto de Lucio Costa para o Plano Piloto da Nova Capital, cuja execução tomou meros três anos.

Como mencionado, em meio a um mundo que sofria intensas transformações, L. Costa, um urbanista notoriamente reconhecido por seu conhecimento e cultura, não poderia senão estar conectado com as tendências locais e mundiais. Propôs um projeto que integrava o passado brasileiro com as expectativas futuristas do então governo, além de responder às normas e políticas estipuladas para a transmissão da capital.

A análise teórica do Plano Piloto não se resume às palavras ditas no memorial descritivo do arquiteto e urbanista ou nas normas e regulamentações pertinentes, mas inclui a análise dos desenhos apresentados pelo autor, ou melhor, planos. São tomados os planos não como mera ilustração, pois desempenham papel protagonista num projeto de arquitetura ou de urbanismo.

O estudo proposto neste trabalho de dissertação analisa este *plano piloto* apresentado para a nova capital, sob o ponto de vista “da relação social de propriedade em sua dupla dimensão, social e espacial”. Uma vez que a urbanização traduz inclusive a “espacialização dos problemas da sociedade”<sup>8</sup>, são analisadas neste trabalho as relações estabelecidas entre o lote urbano e o conceito de propriedade nas superquadras do Plano Piloto de Brasília.

---

Hoje em dia há muita confusão na definição do que seria o Plano Piloto e o que seria Brasília. Isso depende do ponto de vista histórico, administrativo, político, popular etc. Administrativamente, correntemente, a Região Administrativa I, a RA-I, de Brasília é composta pela região do “plano piloto”. Anteriormente, chamava-se a região administrativa toda de “Plano Piloto” (Lei orgânica do DF 49/1989), passando a se chamar “Brasília” pela Lei nº 110/1990.

O plano apresentado por L. Costa no concurso para a nova capital propunha um plano que fosse piloto, ou seja, originário. Por isso, neste trabalho é tratado por Plano Piloto ou plano de L. Costa. O termo “plano piloto” acabou sendo divulgado, ao longo dos anos, como se fosse um bairro da cidade capital federal, e sendo banidos os termos “cidade satélite”.

A respeito, sugere-se a leitura do capítulo três da tese de Carpintero.

<sup>8</sup> CARPINTERO, Antonio C. Cabral e REIS FILHO, Nsetor. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 6

## Notas sobre metodologia

Reis Filho é firme ao dispor sobre as limitações do profissional do espaço quanto à compreensão da verdade. Os problemas da urbanização vão além das variáveis dominadas pelos arquitetos e urbanistas. E, “ao não entender corretamente todo o processo social no seu conjunto, fracassam”<sup>9</sup>.

O objeto de estudos do arquiteto e urbanista está claro: o espaço. Contudo, não se pode esquecer que esta organização espacial, esta forma concreta é só uma parte de todo um processo social mais amplo. Assim sendo, buscou-se observar tanto os aspectos físicos, como também as relações sociais que existem por trás da produção deste espaço e sua representação formal, bem como sua concepção teórica. Outro aspecto essencial que reitera o que já foi dito, “é que esse processo é social, ou seja, é a sociedade no seu conjunto quem produz o espaço”<sup>10</sup>.

Uma abordagem histórica do processo social produtor da urbanização já traz em si uma certa *multidisciplinaridade*. Dessa forma é possível a contextualização da relação existente entre a arquitetura e a forma de apropriação do lote, visando entender o papel que o conceito de propriedade desempenha na política ocupacional, na conformação urbana e arquitetônica do país, e na valorização da propriedade imóvel urbana.

No intuito de pavimentar o caminho até a propositura do Plano Piloto de Brasília, é necessário conhecer tanto os processos da época (do plano) como aqueles “mais longos e gerais”, conforme orienta Reis Filho, em suas notas de aulas preparadas nos cadernos de pesquisa do Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação - LAP, pelo arquiteto Ricardo Medrano<sup>11</sup>.

Na afirmação de Mukai, jurista especializado em questões

<sup>9</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. **AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP n° 19**, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997, p. 20 e 21

<sup>10</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP n° 19, 2ª tiragem, 2003. São Paulo: LAP/USP, 1997, p. 13.

<sup>11</sup> Notas preparadas pelo Arquiteto Ricardo Hernán Medrano sobre as aulas do Professor Nestor Goulart Reis Filho na Disciplina AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I, Cadernos de Pesquisa do LAP n.º 19, mai-jul97, Revista de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, p.11.



urbanísticas, “o sentido social do urbanismo moderno coloca-o como disciplina interdisciplinar”<sup>12</sup>. O arquiteto não pode se posicionar como único agente, a resolver as questões urbanas, “de modo que na solução delas convergem conhecimentos sociólogos, econômicos, geográficos, estatísticos, jurídicos, de engenharia sanitária, biologia, medicina, e, sobretudo políticos, no sentido de tomada de decisões prioritárias”<sup>13</sup>.

Este não é um entendimento inabitado. O entendimento de Mukai está em harmonia com o entendimento de Edésio Fernandes e outros pesquisadores da área. Na metade do século XX, a necessidade indispensável de laços entre as diferentes disciplinas - cada vez mais especializadas e envolvidas somente em si mesmas - traduziu-se na *pluridisciplinaridade* e na *interdisciplinaridade*.

A esse respeito, ensina o autor do “Manifesto da Transdisciplinaridade”, Nicolescu, que:

“a *pluridisciplinaridade* diz respeito ao estudo de um objeto de uma mesma e única disciplina por várias disciplinas ao mesmo tempo. [...] Com isso, o objeto sairá assim enriquecido pelo cruzamento de várias disciplinas. O conhecimento do objeto em sua própria disciplina é aprofundado por uma fecunda contribuição pluridisciplinar. A pesquisa pluridisciplinar traz um *algo mais* à disciplina em questão [...], porém este ‘algo mais’ está a serviço apenas desta mesma disciplina. Em outras palavras, a abordagem pluridisciplinar ultrapassa as disciplinas, mas sua *finalidade continua inscrita na estrutura da pesquisa disciplinar*”<sup>14</sup>.

Enquanto a pluridisciplinaridade trata de diversas perspectivas sobre um mesmo objeto, de uma disciplina, a interdisciplinaridade “*diz respeito à transferência de métodos de uma disciplina para outra*”<sup>15</sup>. Conforme Nicolescu, são três graus: a) um grau de aplicação; b) um grau epistemológico; e, c) um grau de geração de novas disciplinas. Contudo, assim como na pluri, a interdisciplinaridade “ultrapassa as disciplinas, mas sua *finalidade também permanece inscrita na pesquisa disciplinar*”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> MUKAI, Toshio. Direito e Legislação Urbanística no Brasil (História-Teoria-Prática). São Paulo: Saraiva, 1988, p.5.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> NICOLESCU, Basarab. **Manifesto da Transdisciplinaridade**. [Tradução Lucia Pereira de Souza]. São Paulo: Ed. Triom, 1999, p. 52

<sup>15</sup> NICOLESCU. Op. cit., p. 53.

<sup>16</sup> *Idem*.

Enfim, Nicolescu aponta a *transdisciplinaridade*. 'Trans' porque "diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento"<sup>17</sup>. Pressupõe-se, para tanto, a renúncia do pensamento clássico de visão piramidal do conhecimento, ou seja, do entendimento de que entre as disciplinas há o vazio, o vazio da física clássica. Neste entendimento, a *transdisciplinaridade* seria uma absurdo, pois lhe faltaria objeto. Explica Nicolescu:

“Diante de vários níveis de realidade, o espaço entre as disciplinas e além delas está cheio, como o vazio quântico de todas as potencialidades: da partícula quântica às galáxias, do quark aos elementos pesados que condicionam o aparecimento da vida no Universo.

A estrutura descontínua dos níveis de Realidade determina a *estrutura descontínua do espaço transdisciplinar* [...]. A *pesquisa disciplinar diz respeito, no máximo, a um único e mesmo nível de Realidade*[...]. Por outro lado, a *transdisciplinaridade se interessa pela dinâmica gerada pela ação de vários níveis de Realidade ao mesmo tempo*.[...] não são antagônicas, mas complementares.

Os três pilares da transdisciplinaridade – os níveis e Realidade, a lógica do terceiro incluído e a complexidade – determinam a *metodologia da pesquisa transdisciplinar*”<sup>18</sup>.

O tratamento dessas metodologias não pode ser dissociado, de modo que “a *disciplinaridade, a pluridisciplinaridade, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade são as quatro flechas de um único e mesmo arco: o do conhecimento*”<sup>19</sup>.

Apesar da multidimensionalidade da realidade sobrepujante do tema ora pesquisado, uma análise transdisciplinar inviabilizaria a sua consecução. Seria necessária uma total renovação da proposta de pesquisa, inviável a esta altura. Assim, a metodologia histórica foi adotada, por meio de fontes secundárias de áreas diversas, contudo com enfoque na análise teórica do

---

<sup>17</sup> NICOLESCU. Op. cit., p. 53.

<sup>18</sup> NICOLESCU. Op. Cit., p. 54.

<sup>19</sup> NICOLESCU. Op. Cit., p. 55.

projeto urbanístico do Plano Piloto de Brasília. A abordagem histórica do Plano em si já implica em certa multidisciplinaridade, em especial se extensiva.

Em auxílio a esta ampla varredura, procurou-se referenciar cronologicamente a pesquisa. Os pontos de referência históricos se limitam aos enlaces do conceito de propriedade com a proposta do projeto de urbanismo de Brasília. E, ao invés de balizar os estudos somente pelos elementos visíveis do urbanismo e do processo de urbanização, foram analisados também seus significados sociais.

Assim, tem relevância o ciclo de fatos que permitem uma visão de conjunto do processo que culminou na proposta das projeções das superquadras. Essa perspectiva, como ensina Professor Reis Filho<sup>20</sup>, visa a compreensão do processo, e fatores envolvidos, sem perder de vista o objetivo maior, que é o de relacionar este conjunto de fatos com a teoria de modo a fornecer instrumentos para o desenvolvimento do estudo sobre este tema - o qual, estranhamente, é encontrado com raridade nas academias.

Importante observar que a escolha da bibliografia procurou ser estratégica, de modo que o embasamento e desenvolvimento da dissertação abarcassem autores renomados na comunidade científica tanto nos campos da disciplina Arquitetura e Urbanismo quanto da História, Economia, Direito e Política. Essa escolha se deu, principalmente, por meio de sugestões do orientador, dos colegas, a partir de leituras realizadas sobre o tema. Enfim, faz-se mister ressaltar que não se pretende exaurir o tema, mas preparar o campo para fecundas reflexões futuras.

Assim, ao arranhar a superfície da complexa realidade que se busca conhecer, temos satisfação ao abrir caminho para futuras expedições a respeito do tema estudado, de modo que a história da urbanização brasileira possa ser compreendida face a fatos sociais analisados de forma integrada e crítica. Uma pesquisa mais abrangente realmente se mostra necessária, em especial dentro do campo jurídico.

---

<sup>20</sup> Notas preparadas pelo Arquiteto Ricardo Hernán Medrano sobre as aulas do Professor Nestor Goulart Reis Filho na Disciplina AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I, , Cadernos de Pesquisa do LAP n.º 19, mai-jul97, Revista de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura Preservação, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo..

Mesmo delimitando o enfoque da pesquisa, foram enfrentadas imensas dificuldades quanto às diferenças de linguagem reveladas através de interpretações diversas de linguagens comuns a diversas áreas de conhecimento, ou mesmo de interpretações diversas de linguagens comuns. Portanto, este estudo se propõe a ser um estudo preliminar, no qual sabe-se ter apenas arranhado as diversas questões relevantes ao tema, por pura falta de tempo dentro das limitações de uma dissertação de mestrado em urbanismo.

O uso de conceitos e termos utilizados com os mais variados significados, inclusive diferindo de disciplina para disciplina, alimentou a idéia de uniformiza-se a compreensão de noções essenciais ao entendimento do sistema de propriedade e da concepção de lote urbano propostos nas superquadras de Brasília. Entre os conceitos mais fundamentais, se sobressaem a noção de propriedade - como complexo instituto jurídico e direito fundamental - e o lote - no caso, o *pedaço de chão* que dá suporte às edificações residenciais das superquadras e carrega toda uma importância econômica, contextual e histórica. Sobre estes conceitos se lançam a projeções das superquadras de Brasília.

A proposição do tema em forma de “notas” permitiu uma elaboração coerente com a sua abrangência, em face da ausência de estudos desenvolvidos a fundo sobre o próprio conceito da propriedade imóvel urbana, especialmente, aplicada à proposta urbanística para o Plano Piloto de Brasília.

## Capítulo 1

### NOTAS SOBRE HISTÓRIA E URBANIZAÇÃO NO BRASIL: ALGUNS CONCEITOS

Perseguindo uma compreensão mais ampla da natureza do lote urbano no caso das projeções das superquadras de Brasília é desenvolvida, a partir de agora, dentro de uma perspectiva histórica, uma inquirição do processo de urbanização que culminou nele e da natureza da propriedade que o compõe.

Parte-se da hipótese em que a projeção nas superquadras é um lote urbano, parte constituinte do tecido urbano, unidade de construção da propriedade imóvel urbana, na região residencial de Brasília. Ademais, as características que lhe são peculiares são fruto de um projeto urbanístico eivado de ideais, respaldado em um momento histórico de euforia revolucionária, que marcou o governo que efetivamente executou a mudança da capital. Indo mais além, a proposta urbana para Brasília é fruto de um processo de urbanização de escala nacional.

Neste sentido, são apresentadas notas sobre este processo de urbanização, bem como da evolução do sistema de propriedade que marcou a definição física e conceitual da ocupação e uso do solo brasileiro.

Importante fazer ressalva quanto à natureza complexa do instituto da propriedade, que encerra em si tanto a noção de público quanto de privado, tanto de coletivo, quanto de individual. Debatida em diversos âmbitos, essa relação complexa entre os pólos privado e público pode ser reconhecida no Plano Piloto para a Nova Capital, de autoria de Lucio Costa, publicado em concurso nacional de 1957.

Como marco inicial, foram tomados os estudos reunidos em *Quadro da Arquitetura no Brasil*, onde Reis Filho propõe a relação entre o lote e a construção como referência para o estudo da evolução da arquitetura urbana

brasileira. Sob esta ótica, assume-se que “o urbanista precisa ter essas duas competências: saber analisar as relações sociais e entender como se projeta o espaço, identificando a conexão entre as partes”<sup>21</sup>, e aprofundou-se o conhecimento do espaço em meio a redes de interesses políticos, econômicos, sociais, mas, principalmente em vista do conceito de propriedade imóvel urbana.

Retomando os ensinamentos de Reis Filho, “a urbanização inclui tanto aquilo que é planejado pelos ditos urbanistas, como também o que é produzido pelos outros membros de uma sociedade, com ou sem objetivos urbanísticos”<sup>22</sup>.

Assim, o urbanismo deixa de ser mera disciplina da cidade, e passa “de uma série de técnicas e conhecimentos relacionados com a construção, reforma e extensão das cidades, para projetos de estruturação regional e, posteriormente, a planos mais ambiciosos que abarcam a ordenação do território de um país”.

No caso de Brasília, poder-se-ia aplicar tal entendimento à ordenação de um território que viria a abrigar a nova capital, cuja transposição para o Planalto Central se deu eivada de ideais, direcionamentos e batalhas políticas, influências econômicas e sociais, internas e externas, bem como outros determinantes espaciais.

O âmbito do urbanismo costumava se limitar ao território urbano e seus elementos. “A partir da obra de Ebenezer Howard (*Garden cities of tomorrow*, 1902), o urbanismo começa a desvencilhar-se da cidade, procurando abranger também o campo, e, além disso, preocupando-se não mais com os aspectos meramente físicos do território”<sup>23</sup>.

Citado por Mukai, o prefácio da edição de Howard por Osborne, enfatiza a relevância da obra, pois “a partir de Howard o urbanismo se tornou uma função governamental mais importante e a planificação

---

<sup>21</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP n° 19, 2ª tiragem, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 1997, p. 40

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> MUKAI, *Op. Cit.*

estendeu-se às cidades, às regiões e ao país inteiro”<sup>24</sup>. Observamos que as *garden cities* são uma influência marcante no Plano Piloto de Brasília, cuja estrutura será aprofundada mais a frente.

Bidagor<sup>25</sup>, citado na obra de Mukai, distingue o conceito de urbanismo antigo e moderno, de modo que se costumava entender por urbanismo alinhamentos, arruamentos, pavimentações, equipamentos urbanos, como bancos e fontes em praças, etc. Contudo, apesar de sua importância, não são esses elementos que definem o objeto de atuação do urbanismo. Trata-se de “arte de projetar e construir as unidades de concentração humana de forma que sejam satisfeitas todas as premissas que garantem a vida digna dos homens e a eficácia da grande empresa que constitui uma cidade”<sup>26</sup>.

Este entendimento se complementa com o de Campos Venuti<sup>27</sup> - citado por Veiga de Faria na obra de Mukai. Pondera Venuti que “a consideração científica dos problemas da cidade leva a reconhecer que esta última não se apresenta como entidade autônoma, destacada e a considerar separadamente do território que surge[...]”<sup>28</sup>, sendo o urbanismo difundido de modo que ultrapassa “os limites da cidade para abrigar um território inteiro, quer na sua parte urbana, quer na sua parte rural”.

Este entendimento quanto à abrangência do plano urbanístico se coaduna com o do projeto do ganhador do concurso para o Plano Piloto de

---

<sup>24</sup> *Apud* MUKAI, Op.Cit., p.5

<sup>25</sup> Pedro Bidagor Lasarte foi o responsável pelo “Plano Nacional de Ordenação” na Espanha. Propunha como alternativa à cidade liberal o que chamou de “cidade orgânica”. Em ordem de importância, os fins concretos a que se prestam, segundo o urbanista, são: o caráter político, econômico e social. A prioridade dada aos aspectos políticos revelam os conteúdos ideológicos da proposta. A “cidade orgânica” de Bidagor constitui-se como um núcleo de representação central, um órgão fechado, rodeado de outros órgãos ou bairros também fechados, dotados de determinadas funções, e que se relacionam entre si por critérios hierárquicos.

O novo modo de hierarquizar o espaço urbano não seria fruto da estratificação social em classes, comum à cidade liberal. Mas este responderia à ideologia dum novo regime em que a distribuição social da população se realiza por grupos de atividades econômicas, entre os quais não haveriam mais os conflitos sociais existentes antes da guerra.

Quanto à política econômica do novo regime, os núcleos que rodeiam o núcleo central são concebidos por Bidagor como pequenos centros de abastecimento de produtos agrícolas.

Fonte: Carrillo, Bibiana Treviño. La utopía ruralista del primer franquismo en los planes de reconstrucción de la posguerra. Disponível em <http://hispanismo.cervantes.es/documentos/trevino.pdf>. tradução livre da autora. Para aprofundamento, sugere-se: BIDAGOR LASARTE, PEDRO. CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS EN LA GESTACION DE LA LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956. P. 91-100. URBANISMO ; DERECHO URBANISTICO ; LEGISLACION URBANISTICA ; ORDENACION URBANA. ESPAÑA

<sup>26</sup> *Apud* MUKAI, p. 4

<sup>27</sup> Urbanista italiano, que propôs nova tendência do urbanismo italiano nos anos oitenta, definida por “planos da terceira geração”, que definia a pretensão de muitas cidades italianas de estudar e redigir pela terceira vez depois do conflito mundial o plano urbanístico. Dessa forma, se o centro temático do primeiro plano (isto é do plano da primeira geração) era a reconstrução e o do segundo a grande expansão da cidade devido aos movimentos migratórios que tinham invadido o país, o centro temático do terceiro plano e, portanto, da terceira geração era o da qualidade do espaço habitável e do espaço urbano. Há quem diga que construía-se de uma “narrativa” de progressiva conquista do *welfare* individual e coletivo no qual, mais uma vez, o urbanista se revestia do papel do herói.

<sup>28</sup> *Apud* MUKAI, Op.Cit., p. 4.

Brasília. Nos relatórios que o precedem e no próprio Plano são previstas diversas planificações e expansões sobre o território todo do DF.

No entanto, é importante ressaltar que, ainda assim, o projeto não foi seguido como originalmente proposto. Em palestra proferida no auditório Dois Candangos da Universidade de Brasília, em vinte de setembro de 2006, Doutor Ernesto Silva<sup>29</sup>, esclareceu e realçou que a nova capital foi feita para ser um pólo irradiador de desenvolvimento no interior do país, “como um corpo que caísse na água, formando círculos concêntricos para desenvolver a região”.

As cidades satélites deveriam ser desenvolvidas depois que ocupada plenamente a região do Plano Piloto<sup>30</sup>. Fato que não aconteceu. De modo que não podemos esquecer que “não é a presença de um profissional que caracteriza o urbanismo, mas sim a presença de agentes que planejam realizar um investimento, implicando na apropriação, produção, uso e/ou transformação do espaço”<sup>31</sup>.

Nos ensinam Medrano e Reis Filho, que o projeto (inclusive o urbanístico) precisa estar atento a pelo menos dois aspectos básicos: um de extrema necessidade, i.e. utilitária, a exemplo das estruturas de suporte do edifício, das áreas de cultivo para prover determinada região, vias de deslocamento de pedestres e veículos, tubulações de escoamento de águas, etc.

Mas há uma outra dimensão do projeto que é também muito importante. A sociedade não é homogênea, forma-se de grupos com diferentes interesses. Uns grupos disputam o poder de submeter os outros, em diversos graus e por diversas formas. Uma das formas de expressas essa

---

<sup>29</sup> Dr. Ernesto Silva foi secretário da "Comissão de Localização da Nova Capital do Brasil" (1953/1955); presidente da "Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal" (1956); diretor da NOVACAP (1956/1961); e conselheiro da Fundação Educacional e da Fundação Hospitalar do DF (1960/1961).

Mora até hoje em Brasília. Atualmente é presidente e/ou membro de diversos órgãos ligados às áreas de Saúde e de Cultura no DF.

Além disso, vale lembrar que foi Ernesto Silva quem assinou o Edital do Concurso do Plano Piloto, em 1956; foi o autor do livro História de Brasília, publicado em 1970 e posteriormente reeditado em 1997.

<sup>30</sup> O edital exigia população máxima, dentro do Plano Piloto, de 500 mil habitantes. Entretanto, observa-se que não são raras as referências de expansão, em especial de “cidades satélites”, tanto no projeto ganhador do concurso quanto nos documentos que o antecedem e o configuram. A respeito, verificar os relatórios do General Poli Coelho, estudos realizados pela Comissão de Localização da Nova Capital do Brasil, e Relatório Belcher.

<sup>31</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2ª tiragem, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 1997, pg. 14.



dominação é a arquitetura e o urbanismo.

No caso da arquitetura e do urbanismo, essa hierarquia se expressa “através de um investimento no supérfluo, no simbólico, nos valores. Ou seja, há a necessidade, mas há também o desejo”<sup>32</sup>. Portanto, a leitura do espaço se dá através da identificação das relações entre as pessoas e o universo físico, sem se esquecer que estas relações se dão por meio de processos.

A desigualdade citada não é fato novo, existe desde a origem da urbanização, a partir da apropriação do excedente produzido diretamente da terra de um determinado grupo por outro. Trata-se de uma relação de domínio ou “complementaridade assimétrica”<sup>33</sup>, em que o grupo que se apropria passa a viver de modo diferente do produtor. O valor permite aos agentes dominantes caracterizarem a desigualdade e poder necessários para a continuidade daquela ordem que se estabeleceu.

Além do aspecto valorativo do urbanismo, é preciso estar atento às categorias do espaço e a sua abrangência. Reis Filho afirma que há um espaço *intra-urbano*, diferente daquele definido em maior escala. Nessa primeira categoria, tratamos, entre outros, do *lote urbano*, “que é quando se articulam o espaço público e o privado, arquitetura e urbanismo”<sup>34</sup>. Tratamos também da implantação, que é a relação entre lote urbano e a edificação. Ou ainda, a quadra, que articula um conjunto de edificações com o sistema viário.

No dicionário Aurélio, define-se lote por:

“[...] 8. *Urb.* Porção de terra, autônoma, que resulta de loteamento (q.v.) ou desmembramento (q.v.), e cuja testada é voltada para o logradouro público reconhecido ou projetado. 9. *bras.* Área pequena de terreno, urbano ou rural, destinada a construções ou a pequena agricultura. [...]”<sup>35</sup>.

Um lote é a porção do terreno parcelado, com frente para via pública

<sup>32</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP n° 19, 2ª tiragem, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 1997, pg. 14

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> MEDRANO, Op. Cit., p. 15.

<sup>35</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova fronteira, 2ª edição, 1986, P. 1048

e destinado a receber edificação. Este é produto de um processo parcelamento<sup>36</sup> de uma determinada gleba<sup>37</sup>.

O parcelamento pode ser dividido em quatro tipos distintos: Loteamento - quando para se aprovar um ou mais lotes em uma gleba é necessário criar ou prolongar vias públicas; Desmembramento - quando para se aprovar um ou mais lotes em uma gleba não é necessário se criar nem prolongar via pública existente; Parcelamento vinculado - destinado a abrigar atividades em um ou mais lotes e que causam grande impacto sobre o meio urbano e/ou que exigem grandes áreas para se implantarem (distritos industriais, conjuntos habitacionais, etc.); Parcelamento para Condomínios - Constitui uma variante do parcelamento vinculado destinado a abrigar conjunto de edificações em um ou mais lotes, dispendo de espaços de uso comum caracterizados como bens de condomínio.

Consoante o especialista em geoprocessamento Antonio Gomes, como definição genérica, “o parcelamento do solo define o Lote como unidade territorial e imobiliária elementar do espaço urbano onde está alicerçada a economia e a administração municipal”<sup>38</sup>.

Consoante o mesmo autor, o lote por ser, conceitualmente: legal ou oficial, tributário, jurídico e cadastral. Tem uma representação geográfica de ponto, linha ou polígono, pode ser edificado ou não. Assim, o lote é parte de um quarteirão, e difere da quadra.

Gomes cita a definição de quadra do dicionário de arquitetura brasileira de Corona & Lemos, no qual a quadra é representada por um núcleo de residências contíguas, delimitado por ruas, vielas ou praças. A superquadra existiria em terreno contínuo com perímetro superior a dez mil metros<sup>39</sup>.

Além do espaço intra-urbano, numa escala mais ampla, o núcleo

---

<sup>36</sup> Um lote também pode ter sua origem definida pela modificação do parcelamento. As possibilidades dessa forma de conformação do lote urbano não foi abordadas, uma vez que o Plano Piloto foi abrigado por terras rurais, com taxa de ocupação baixíssima e desapropriadas para este fim.

<sup>37</sup> Segundo a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Belo horizonte, nº 7.166 de 27 de agosto de 1996, uma gleba é a área de terra que não foi objeto de loteamento ou desmembramento.

<sup>38</sup> GOMES, A. C. dos R. A Representação do Lote CTM no Geoprocessamento de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2000. Monografia - Departamento de Cartografia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), p. 14.

<sup>39</sup> GOMES. Op. Cit., P. 13.

urbano se transforma em um *pólo*, dentro de um sistema em que vários pólos se interligam, sobre um determinado território. As *conexões* podem se dar por meio de formas de comunicação, fluxos de pessoas e mercadorias, estradas, etc.

Uma vez que o urbanismo vai além dos limites dos elementos materiais e fronteiras da cidade, trata-se de uma questão regional de planejamento ocupacional, que pode ser situado, conforme entendimento de Medrano e Reis Filho, em três diferentes níveis: o regional, o nacional e o internacional.

Os projetos de urbanismo envolvem, portanto, mais fatores que um projeto de arquitetura. Tratam-se de projetos com variáveis mais complexas e mais pessoas envolvidas. Assim, um projeto que não leva em conta a complexidade social, está fadado ao fracasso. Pode ser observado, neste ponto, que o planejamento regional do território a receber a nova capital inadvertidamente foi realizado somente quinze anos depois da construção da cidade<sup>40</sup>.

A compreensão do Plano Piloto passa – de forma muito clara – pelas escalas regional, nacional, e, ao se considerar a representação da capital quanto à soberania da nação, internacional. No plano está representado todo o processo de interiorização da capital do país, o momento político, social e econômico em que efetivamente tomou vigor a concretização desta mudança, as condicionantes técnicas levantadas nos diversos relatórios e estudos realizados sobre o processo de mudança da capital, bem como sobre o terreno do planalto central e do sítio que a abrigaria, além de se imbuir de influências sofridas pelo urbanista que o planejou.

Dessa forma, no estudo do conceito de lote e propriedade nas superquadras, não se poderia evitar toda a base histórica do urbanismo brasileiro, que remonta ao período colonial, além de compreender quais espíritos congregava o autor do projeto. Quanto a este último aspecto, é bom lembrar que o projeto foi elaborado unicamente por L. Costa.

---

<sup>40</sup> CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 64 e seguintes.

Portanto, na investigação sobre a projeção nas superquadras, fez-se necessária a compreensão das teorias e conceitos que permitem uma aproximação adequada à realidade. O conceito de urbanização é um desses conceitos de grande relevância para a compreensão da forma de ocupação em um determinado território, um “processo que se dá no conjunto da sociedade”<sup>41</sup>. Ao se trabalhar com urbanização, estar-se-á tratando de “relações entre passado, presente e futuro, só que em sua forma física”<sup>42</sup>.

### **1.1 Notas sobre o processo de urbanização brasileiro**

Conforme mencionado, o plano de Brasília, apesar de conformar uma cidade modernista e contemporânea, não rompeu inexoravelmente com o passado urbanístico brasileiro. O próprio autor do Plano Piloto era notório por seu profundo conhecimento e respeito pela história do Brasil, em especial de suas expressões arquitetônicas e urbanísticas. Ademais, não se pode olvidar que Brasília, como capital do país, é resultado do processo de interiorização que remonta os tempos coloniais.

Em seu estudo histórico sobre a urbanização no Brasil até 1720, Reis Filho<sup>43</sup> referencia socialmente as relações e a dinâmica da ação planejadora, tanto dos conteúdos quanto da sua prática. Ressalta a importância da identificação dos diferentes agentes, das diversas escalas dos sistemas urbanos e do diálogo entre suas racionalidades. Assim, a configuração material da urbanização só pode ser entendida quando referida às relações entre os agentes sociais responsáveis por sua produção, apropriação, uso e transformação; todos os agentes, de todos os grupos, nacionais e internacionais.

A relevância histórica dessa obra de Reis Filho vai além da mera

---

<sup>41</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997, p. 20

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil, 1500/ 1720**, 2ª edição. São Paulo: Ed. Pini, 2000.

descrição do processo concreto da urbanização no Brasil durante o período de 1500 a 1720. Entre os argumentos apresentados defende a existência de uma política urbanizadora portuguesa, na qual planejamento e intervenção foram delineados e determinados normativa e politicamente, através dos interesses e dos vínculos para com a vida urbana de cada uma das instituições e de cada um dos grupos sociais. O urbanismo no Brasil respondeu a políticas bem definidas, i.e. a conjuntos de critérios claramente estabelecidos pelos agentes centrais do processo de colonização. Buarque de Holanda não compartilha dessa visão, e enfatiza as diferenças entre as naturezas sociais da ocupação espanhola e portuguesa como fator determinante dos diferentes processos de urbanização que essas duas colônias passaram. Estes argumentos serão desenvolvidos mais a frente.

Defendem Medrano e Reis Filho que houve, sim, planejamento no Brasil entre 1532 e 1822:

“ninguém faz investimentos de porte sem pelo menos pensar na melhor forma de obter maiores lucros. [...] como veremos, as políticas de Portugal variaram em função dos seus interesses e das relações externas, cujas conseqüências se fizeram sentir também na rede urbana”<sup>44</sup>.

O autor<sup>45</sup> demonstra a fragilidade dos conceitos de cidade e de urbano, nos estudos da urbanização brasileira. A análise de qualquer parcela do espaço material só pode ser explicativa se referida às demais parcelas, nos âmbitos locais, regionais, nacionais e internacionais. Especialmente no período colonial, os ditos centros urbanos funcionavam como componentes nucleares do sistema social e espacial da Colônia. Seu desenvolvimento (centros urbanos) e a colonização do Brasil foram criados como uma ampla retaguarda rural para os mercados urbanos europeus. Assim, demonstra que o processo de urbanização se deu conforme uma agenda política e econômica da metrópole.

No entendimento de Furquim, baseada nos ensinamentos do

---

<sup>44</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997., p. 18.

<sup>45</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil, 1500/ 1720**, 2ª edição. São Paulo: Ed. Pini, 2000.

planejador urbano Celso Ferrari<sup>46</sup> ao dissertar sobre *O direito de construir na perspectiva urbanístico-constitucional*, a urbanização no Brasil “iniciou-se nos aldeamentos indígenas, a partir do incentivo das ordens religiosas que aqui se instalaram (jesuítas, franciscanos, salesianos)”<sup>47</sup>. E concorda com Reis Filho ao afirmar que a ocupação colonizadora “desenvolveu-se num sentido indelevelmente defensivo, extrativista e orientado para o comércio”<sup>48</sup>. Infere a autora que o desenvolvimento de concentrações citadinas esteve adstrito aos ciclos econômicos experimentados pela colônia: açúcar, mineração, café, borracha, industrialização. Este entendimento vai ao encontro do de Reis Filho e o de Furtado, como será evidenciado mais a frente.

Por questões de “sistematização” dos estudos, foram utilizadas as referências cronológicas propostas por Medrano e Reis Filho, que dividiram em diferentes trechos a época colonial. Quanto ao período que vai até a unificação das coroas, são três subdivisões: de 1500 a 1532; 1532 a 1549; e de 1549 a 1580. Então, a unificação das coroas de Portugal e Espanha, no período entre 1580 e 1640; e depois o período da Restauração, entre os anos 1640 e 1690.

Ainda sobre a sistematização temporal dos estudos urbanísticos, a partir do século XVIII, o estudo sobre o processo da urbanização brasileira é subdividido entre o período que precede o Império, durante o Império, e a Primeira República. Enfim, a urbanização e o urbanismo após a crise de 1929, a metropolização e as regiões metropolitanas, nos anos 60, e anos posteriores. Estes últimos não foram objeto de maiores aprofundamentos nesta dissertação. O período de maior relevância, cujos desdobramentos são mais explorados, trata das referências sociais, econômicas e políticas que dão base para o momento histórico de criação do Plano Piloto da nova capital, em meados do século XX.

Reis Filho<sup>49</sup> aponta que, à primeira vista, a evolução da arquitetura no

---

<sup>46</sup> *Apud* FURQUIM, Cláudia do Amaral. O direito de construir na perspectiva urbanístico-constitucional. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2005, p. 53..

<sup>47</sup> FURQUIM, Cláudia do Amaral. *O Direito de Construir na Perspectiva Urbanístico-Constitucional*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2005, p. 53.

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> Em Quadro da Arquitetura no Brasil.

Brasil, durante o século XIX, aparece como um conjunto de fenômenos simples. Um exame mais cuidadoso e menos formal, estabelecido a partir de um quadro de referências mais amplo, revela, porém, que essa evolução é muito mais complexa do que parece e que a história da arquitetura no Brasil neste período, e', sobretudo, a história de um país no qual arquitetos e engenheiros procuram alcançar um certo nível de independência cultural e tecnológica, enquanto as condições econômico-sociais continuam a ser basicamente as mesmas do período colonial.

A respeito, acrescentam Medrano e Reis Filho<sup>50</sup>, que a relação externa com a rede urbana européia foi a escala que mais marcou a urbanização no Brasil. Um dos elementos mais importantes do período colonial foram os caminhos, por terra, rios e mar. Os caminhos são as “relações materializadas no espaço”<sup>51</sup> que se formam entre dois ou mais pólos. É a intensidade dessas relações que vai determinar o meio utilizado e o padrão de investimentos da sua concretização.

### **1.1.1 Urbanização nos três primeiros séculos da Colônia**

A respeito do período colonial, esclarece Reis Filho<sup>52</sup> que a exploração econômica da indústria açucareira, juntamente com a forma de apropriação do solo, determinaram uma distribuição demográfica diluída, de forma heterogênea, pelas vastas áreas do território. Havia uma maior concentração nas regiões próximas às cidades onde se fazia representar diretamente o poder da Coroa, em especial Salvador.

Até 1532, resume-se que a atividade econômica principal era extrativista, principalmente do tão-famoso Pau-Brasil<sup>53</sup>. A baixa do mercado

---

<sup>50</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997, p. 21.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil, 1500/ 1720, 2ª edição. São Paulo: Ed. Pini, 2000.

<sup>53</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997.

de açúcar tornava o mercado pouco atrativo para investimentos. Contudo, adverte o autor, a metrópole se mantinha atenta aos acontecimentos em terras brasileiras. Enfim, “nesse período apenas algumas feitorias foram estabelecidas no território, como apoio à atividade extrativa”<sup>54</sup>.

O economista Celso Furtado<sup>55</sup> aponta que, de início, a colônia de Portugal era bem menos rica que a da Espanha. A ocupação de Portugal tinha por fim, essencialmente, manter as colônias sob seus domínios, vez que toda o Novo Mundo era objeto de cobiça das nações européias. Nesta época dá-se a criação das Capitânicas Hereditárias<sup>56</sup>, “sistema jurídico que dava aos donatários uma delegação do tipo *feudal*. Podiam fundar vilas como quisessem (ou pudessem), tendo o dever de ocupar e proteger o território”<sup>57</sup>. Este instituto jurídico é explicado brevemente em nota mais a frente.

Assim, logo no início da ocupação, as vilas efetivamente fundadas eram bastante precárias e não seguiam nenhum plano específico quanto ao traçado ou à organização espacial, nos ensina Reis Filho. Já com o início da produção da cana-de-açúcar, inicia-se a instalação de engenhos, para a produção do açúcar.

Mais relevante é informar que a concessão das cartas de sesmarias foi também utilizada como instrumento para conter a ocupação que não fosse litorânea. As cartas de doação das capitânicas autorizavam os donatários a edificar junto do mar e dos rios navegáveis quantas vilas quisessem, mediante licença de Sua Majestade e desde que dentro de uma distância limitada dos agrupamentos já existentes<sup>58</sup>.

Uma outra medida tomada pelos portugueses para conter a povoação do interior foi a obrigatoriedade da emissão de licença especial do

---

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 35ª ed, 2005.

<sup>56</sup> Vale acrescentar que o rei de Portugal, D. João III à época, tomou por forma de colonização regular subdividir o Brasil em donatarias. Essas donatarias ou capitânicas hereditárias representam o primeiro projeto político-administrativo para colonização do Brasil, reproduzindo, com algumas diferenças, o sistema já experimentado pelo governo português em suas ilhas no Atlântico africano. Nos caso do Açores, o arquipélago havia sido dividido em sete donatarias, que eram hereditárias e constituíam estados feudais parcialmente autogovernáveis, além de serem somente concedidas a portugueses natos.

<sup>57</sup> MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997, p. 18.

<sup>58</sup> BUARQUE DE HOLANDA. Op. Cit., nota 8, pg. 100.



governador ou do provedor-mor da fazenda real para fazê-lo. A tal licença não se daria senão se o indivíduo se fosse “a bom recado e que se sua ida e tratos se não seguirá prejuízo algum”<sup>59</sup>, sob pena de ser açoitado ou paga multa, a depender da condição social que detivesse o infrator.

Assim, afirma o jurista Magalhães Perez, no Brasil haviam três formas de se adquirir terras: carta de sesmarias<sup>60</sup>, por meio de usucapião ou legitimação de posse. As leis que vigiam no Brasil eram as Ordenações do Rei. Mas as sesmarias no Brasil diferiam daquelas de Portugal. Esclarece Costa Porto, citado por Magalhães, que “as terras concedidas por sesmarias podiam ser ou não foreiras: no Brasil só houve sesmarias regidas pelos forais e assim todas elas debaixo do regime enfiteutico”<sup>61</sup>.

Todas as terras eram da Coroa, que, à época era também a Ordem de Cristo. As terras, portanto, eram concedidas para ocupação e produção, conforme diretrizes enviadas pelas Ordenações. Vale observar a distorção da finalidade do sistema sesmarial de concessão das terras que se deu no Brasil. O instituto foi criado em Portugal para evitar a ocupação ociosa de terras e estimular a produtividade. Assim, o sesmeiro que não cultivasse as terras recebidas “as perderia para quem quisesse aproveitá-las, coisa que jamais aconteceu no Brasil”<sup>62</sup>. Não é recente a distorção da finalidade de instituições frente a interesses individuais no Brasil.

Buarque de Holanda explicita uma perspectiva social da forma de ocupação litorânea da metrópole portuguesa. Diz: “Ao contrário da

<sup>59</sup> HOLANDA. Op. Cit. nota 7, pg. 100.

<sup>60</sup> A enfiteuse é um direito real de posse, uso, gozo e disposição, entretanto sujeito a restrições procedentes de outrem. Significa o mesmo que aforamento e se dá, quando por ato entre vivos, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando à pessoa que o adquire uma pensão (ou foro) anual, constituído-se assim em enfiteuta ou foreiro, como é mais conhecido.

Na Roma antiga, o instituto do aforamento (ou enfiteuse como é conhecido internacionalmente) foi utilizado como instrumento jurídico capaz de tornar produtivas grandes extensões de terra, bem como fixar populações nessas regiões.

A Coroa Portuguesa verificando a existência de largas áreas de terras abandonadas em seu território, entendeu utilizar compulsoriamente o aforamento, através do instituto da sesmaria; nela o proprietário do solo tinha de aceitar a presença em suas terras de lavradores que iriam utilizá-la mediante remuneração. O sesmeiro, autoridade pública criada em Portugal, distribuía e fiscalizava as terras incultas.

O aforamento foi transplantado para o Brasil, a partir do início da colonização, seguindo as determinações da legislação vigente, que previa a distribuição de sesmarias. A obtenção de terras no Brasil Colônia se dava através de sesmarias ou de aforamento, onde os interessados deveriam solicitar aos donatários, governadores ou câmaras municipais, proprietários e responsáveis pelas doações de sesmarias. O aforamento era solicitado àqueles que detinham sesmarias (órgãos públicos, religiosos ou particulares).

Em 10/04/1821, foi expedido um Alvará estabelecendo que todos os aforamentos existentes no Império Português, seriam transformados em enfiteuses, uma vez que, apesar de significarem a mesma coisa, a diferença básica entre um e outro era a duração: o aforamento (ou emprazamento, como chamavam os portugueses), durava um período especificado em contrato, enquanto a enfiteuse era perpétua.

(fonte: Superintendência de Patrimônio Imobiliário, da Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, disponível em <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/pagsmf/index.html>>)

<sup>61</sup> *Apud* MAGALHÃES, Juraci Perez. A Propriedade Territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, ps. 17 e 18.

<sup>62</sup> MAGALHÃES. Op. Cit., p. 18.

colonização portuguesa, que foi antes de tudo litorânea e tropical [...]” a colonização espanhola evitou o litoral e buscou locais para “lavar e cultivar a terra”, onde “se formam [...] bem os costumes”, longe “de corsário e por não serem tão sadios”<sup>63</sup>.

De 1532 a 1549, a presença efetiva de franceses na costa brasileira aumenta. Intimidada a metrópole promove uma ocupação mais veemente do território. A intenção parece ter sido a proteção da produção incipiente de açúcar e de acesso a riquezas. Cronologicamente, tem-se que, em 1548, à véspera da instalação do Governo Geral, haviam sido fundadas no litoral brasileiro cerca de desesseis vilas e povoados que exportavam mercadorias para a metrópole.

Portugal passa a aplicar recursos da Coroa diretamente na política defensiva, o que interferia na organização das capitanias. Em meados do século XVI, realizou-se um esforço de centralização política por meio de um governo central, ao qual competia compensar da dispersão que se tinha introduzido com o regime das capitanias.

No sentido de coordenar militar e administrativamente as capitanias e as povoações, houve a instalação do Governo Geral no Brasil, em 1549, ou seja, o Regimento de Tomé de Souza, antiga capitania da Bahia sede do Governo Geral, e a fundação da cidade de Salvador.

A política de Portugal respondia aos interesses metropolitanos e de seus aliados nos circuitos mercantis europeus, além das ações de seus concorrentes. Nas suas três obras referenciadas, Reis Filho confirma o vínculo entre as políticas adotadas e o urbanismo praticado. As normas de ocupação são, então, vinculadas às finalidades dessas políticas.

A agenda política da metrópole estava principalmente vinculada aos altos lucros que a plantação cafeeira produzia. Consoante Furtado, de início, foi o capital holandês que financiou diversas expedições de reconhecimento e ocupação do Brasil, bem como plantações – afinal, era do interesse deles adquirir a tecnologia de plantação da cana. Flandres ou, atualmente, Holanda era uma das potências econômicas da época que

<sup>63</sup> BUAQUE DE HOLANDA. Op. Cit., p. 100 e seguintes.

investiu na produção do então novo produto de grande valor à época: o açúcar. Plantava-se no Brasil, e os holandeses transportavam, refinavam (já em terras europeias) e vendiam.

No intuito principal de defender o território – já produtor –, tem-se também a inclusão dos primeiros profissionais nas obras da aludida capitania sob as diretrizes encaminhadas diretamente da metrópole<sup>64</sup>, o que gera um padrão urbano mais regular. À exceção de Santos e São Vicente, as vilas são cercadas com muros de taipa, equipadas com portas e baluartes, as ruas retificadas e são construídos alguns edifícios públicos como casas de câmara e igrejas.

As cidades e vilas eram locadas em pontos altos do terreno, visando a proteção no caso de ataque. Entretanto, a falta de conhecimento sobre o território dava um caráter experimental às implantações de cidades e vilas, que apresentam falhas ao se tentar impor o sistema quadriculado a terrenos sinuosos<sup>65</sup>, por exemplo.

Por questões sucessórias, o período compreendido entre 1580 e 1640 é marcado pela unificação das coroas da Espanha e de Portugal, sob o governo do rei Felipe I, de Portugal, e II da Espanha<sup>66</sup>. Os interesses espanhóis prevalecem no sentido de controlar a retaguarda de seus domínios. A prioridade passa a ser a ocupação e proteção de toda a costa, sendo expulsos, assim, os franceses. E também os recursos gerados no Brasil são reinvestidos, em sua maioria, no objetivo de defesa.

---

<sup>64</sup> D. Manuel I promulgou as Ordenações Manoelinas, em 1521, para substituir as Ordenações Afonsinas. Para explicar esta decisão do rei apontam-se dois motivos fundamentais: a descoberta da imprensa e a necessidade de correção e atualização das normas, assim como a modernização do estilo afonsino; além disso, talvez o monarca tivesse querido acrescentar às glórias do seu reinado uma obra legislativa. As Ordenações Manuelinas foram substituídas em 1603 pelas Ordenações Filipinas, citada em nota mais a frente.

As ordenações afonsinas tinha por fontes o aproveitamento pelos compiladores, sobretudo, de leis existentes. Muitas disposições foram extraídas dos direitos romano e canônico, quer directamente, quer através das obras de comentadores. Pensa-se que o Livro das Leis e Posturas e as Ordenações de D. Duarte tenham sido trabalhos preparatórios de codificação afonsina.

Embora com cinco livros, as Ordenações estavam longe de constituir um sistema completo; no direito privado há institutos que são esquecidos e outros excepcionalmente lembrados. Estas Ordenações não apresentam uma estrutura orgânica comparada à dos códigos modernos. No entanto, não ficaram em desvantagem comparadas com os outros códigos vigentes na época em outros países. As Ordenações Afonsinas ocupam uma posição destacada na história do direito português: representaram o final da evolução legislativa que vinha desde D. Afonso III, e forneceram as bases das colectâneas seguintes, que se limitaram a actualizá-las. Sendo substituídas no reinado de D. Manuel I (Ordenações Manuelinas), depressa caíram em esquecimento, sem terem chegado a ser impressas.

<sup>65</sup> MARX, Murilo. Cidade no Brasil: terra de quem?. São Paulo: EDUSP/ Nobel, 1991.

<sup>66</sup> Devido aos diversos entrelaçamentos marítimos e sucessórios do período, trazemos aqui uma nota sobre a unificação dos reinos: Felipe II da Espanha e I de Portugal, que era filho do Imperador Carlos V e de Isabel de Portugal (herdeira do trono por falta de sucessores diretos do Rei), governou um vasto território integrado por Aragão, Castela, Catalunha, Ilhas Canárias, Maiorca, Navarra, Galiza e Valência, Rossilhão, Franco-Condado, Países Baixos, Sardenha, Córsega, Sicília, Milão, Nápoles, além de territórios ultramarinos na África (Orão, Túnis, e outros), na América e na Ásia (Filipinas). Aos 16 anos ficou encarregado da regência dos reinos da Espanha, enquanto o pai administrava o alquebrado Santo Império Romano Germânico como Carlos V. Assumiu a coroa espanhola em 1556, depois da abdicação do pai em 1555, herdando um vasto império colonial, difícil situação financeira e inimigos poderosos: Inglaterra, França e Holanda.

Dessa forma, a empresa açucareira é enormemente prejudicada. Afirmam Medrano e Reis Filho<sup>67</sup>, antes da unificação, Portugal era parte de um circuito mercantil que incluía os banqueiros de Gênova (concorrentes os venezianos) e Flandres. Tratava-se do círculo concorrente ao da Espanha. Conforme veremos mais a frente, esta estrutura determinantemente rural acaba por permitir uma primeira abertura para a aglomeração demográfica em centros urbanos, devido à necessidade do comércio que se ensaiava.

Assim, o provimento de açúcar a Flandres cessa. E os holandeses vêm para o Brasil, a partir de 1590. Entre outras ações, Salvador é atacada em 1624 e Olinda é conquistada em 1630. A intenção era garantir o fornecimento do açúcar enquanto se davam as empreitadas de cultivo nas ilhas do Caribe, mais perto da Europa.

A ocupação durante o período de unificação das coroas respondeu à agenda do governo espanhol, aflito, principalmente, com a defesa do território. Com a pressão militar contrária, a Espanha contrata e forma engenheiros militares e construtores de alto nível, tanto para atuar na Espanha e Portugal quanto no Brasil. A presença destes militares na urbanização gera mudanças no padrão urbanístico no Brasil. Some-se à presença dos engenheiros militares, a vigência de traçados urbanos regulares das Ordenações Filipinas. A ocupação do território foi realizada com intensidade, e foi caracterizada pela priorização da segurança e da regularidade, além de maior planejamento.

Assim, consoante ensinamentos de Medrano e Reis Filho, a análise dos dados relativos à criação de conjuntos urbanos no período, quando referido ao conjunto urbano ou à rede de conjuntos urbanos, indicam que durante a dominação espanhola (1580/1640) foi completada a ocupação da costa leste e ocupada a costa norte.

Apesar do crescimento no número de vilas e cidades, Buarque de Holanda, neste ponto acompanhado de Reis Filho, reafirma a nossa falta de tradição urbana. Nossa sociedade, apesar de não ter sido uma civilização

---

<sup>67</sup> MEDRANO e REIS FILHO. Op. Cit., p. 21.

agrícola<sup>68</sup> a rigor, se estruturou sobre uma base rural que perdurou praticamente até o século XX.

Buarque de Holanda faz insurgir o aspecto social na caracterização do processo de urbanização brasileiro. Afirma que a primazia da vida rural se deu devido à dominação portuguesa que “renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselhavam a ceder, que cuidou menos de construir, planejar ou plantar alicerces, do que feitorizar uma riqueza fácil”<sup>69</sup>.

Assim, quanto ao planejamento na ocupação portuguesa, pode ser assinalada a divergência entre Reis Filho e Buarque de Holanda. Enquanto Reis Filho advoga a favor do reconhecimento de um planejamento português na ocupação do Brasil, Buarque de Holanda afirma que, em oposição aos portugueses os castelhanos primeiro construíam vilas e edifícios, por meio de *Ordenanzas*<sup>70</sup>, claras e rígidas, demonstrando forte presença do Estado na forma de ocupação do território, desde o início.

Argumenta o autor que faltou aos portugueses assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem ordenados. Predominava entre os lusitanos o caráter de exploração comercial, enquanto os castelhanos demonstravam querer “fazer do país ocupado um prolongamento do seu [...] indiscutível é que ao menos a intenção e a direção inicial foram essas”, pois o empreendimento de Portugal (face ao espanhol) “perece tímido e mal aparelhado para vencer”<sup>71</sup>.

A postura dos espanhóis ao tomarem posse do espaço era diferente, pois acreditavam que o homem pode intervir arbitrariamente, e com sucesso,

<sup>68</sup> BUARQUE DE HOLANDA. Raízes do Brasil. Do Capítulo “O Semeador e o Ladrilhador”.

<sup>69</sup> BUARQUE DE HOLANDA. Op. Cit. pg.95.

<sup>70</sup> Refere-se o autor às Ordenações organizadas no governo de Filipe. A respeito, nota da enciclopédia virtual Wikipédia: Esta compilação jurídica resultou da reforma do código manuelino, como consequência do domínio castelhano, tendo sido mais tarde confirmada por D. João IV. Mais uma vez se fez sentir a necessidade de novas ordenações que representassem a expressão coordenada do direito vigente. A obra ficou pronta ainda no tempo de Filipe I, que a sancionou em 1595, mas só foi definitivamente mandada observar, após a sua impressão em 1603, quando já reinava Filipe II.

Filipe I, político hábil, quis mostrar aos portugueses o respeito que tinha pelas leis tradicionais do país, promovendo a reforma das ordenações dentro de um espírito tradicional. Estas Ordenações apresentam a mesma estrutura e arrumação de matérias que já se verificara nas Ordenações Manuelinas, conservando-se também o critério nestas estabelecido a respeito do preenchimento de lacunas. Tem ausência de originalidade; pouca clareza e freqüentes contradições, que resultam muitas vezes do excessivo apego ao texto manuelino: a falta de cuidado em suprimir alguns preceitos revogados ou caídos em desuso.

As Ordenações Filipinas, embora muito alteradas, constituíram a base do direito português até à promulgação dos sucessivos códigos do século XIX, sendo que algumas disposições vigeram no Brasil até o advento do Código Civil de 1916.

<sup>71</sup> BUARQUE DE HOLANDA. Op. Cit., p. 95.

no curso das coisas e que a história não “acontece” somente, mas pode ser dirigida e até fabricada<sup>72</sup>. Já sobre os portugueses, “Dir-se-ia que, aqui, a colônia é simples lugar de passagem, para o governo como para os súditos”<sup>73</sup>.

O primeiro século de colonização foi, então, caracterizado por relações econômicas baseadas no sistema colonial de produção. De início, houve forte autonomia dos colonos; organização municipal independente, formada por conselho e câmaras municipais com papel fundamental; política de colonização estruturada através da organização municipal de importação (não amadurece ao longo do tempo, é súbita); herda uma organização correspondente a um estado mais complexo, não mais de uma cidade-estado, mas de uma nação com situação social também complexa.

Face ao contexto aludido, foi estabelecido o Governo Geral que reagiu centralizando as relações econômicas e administrativas, por meio de: restrições ao comércio de exportação e importação; restrições à navegação; reservas de atividades do comércio mais importante para os portugueses natos (companhias privilegiadas de comércio); centralização político-administrativa; aumento das atribuições do governo geral; ampliação dos quadros militares de linha (fiéis à metrópole, profissionais e regulares – para tanto, promoveu o aumento dos impostos, o que gerou conseqüentes rebeliões sociais (Rio, 1660); esforço para controle mais direto sobre os organismos administrativos das capitanias e dos municípios.

Quanto à política urbanizadora, entre 1532 e 1650, deu-se, inicialmente, a ocupação das terras por meio das donatárias. A elas era delegada pela Coroa a competência de criação e as principais responsabilidades sobre vilas e municípios, os quais eram administrados pelas câmaras. A partir de 1549, a Metrópole passa a reverter as capitanias ao domínio da Coroa, e as cidades progressivamente tomam caráter de centros de controle regional. Durante a unificação das coroas, entre 1580 e 1640, é ainda mais intensificada a centralização econômica e administrativa. A estrutura administrativa da coroa portuguesa fazia das Câmaras simples

---

<sup>72</sup> Op. Cit. p.98/9.

<sup>73</sup> BUARQUE DE HOLANDA. Op. Cit., p. 98/9.

elos da cadeia administrativa.

Juridicamente, os municípios brasileiros não diferiam dos criados no Reino. Expressavam-se adaptações às normas (ordenações) e ao figurino, em um formalismo característico. As funções político-administrativas e jurídicas eram realizadas, no âmbito municipal, pela alcaidaria e pelo conselho (forais) e suas rendas sendo privilégios dos donatários. Estes comandavam os capitães-mor, que comandavam os capitães das vilas.

Os Conselhos eram formados por Juizes ordinários e Vereadores, cujo número variava conforme a importância do povoado, através de eleição indireta do colégio eleitoral de seis membros escolhidos pelo povo. Aos vereadores cabia o encargo de todo o regimento da terra e das obras do conselho. As ordenações que tratavam da ocupação eram insuficientes e de cumprimento inconveniente.

Os juizes ordinários eram também eleitos, competindo-lhes a superintendência da policia, sendo a eles subordinados o alcaide (chefe de policia) e seus auxiliares.

Já quanto à infra-estrutura urbana, no que tange aos serviços básicos, como distribuição de água, recolhimento de esgotos, eram realizados pelos escravos. Nos locais que não se podiam tê-los, os serviços eram executados pelos próprios interessados. Quanto à arquitetura, contudo, quase nada se tratava nem em ordenações nem em regulamentações. O lote demonstra ter uma relação íntima com a arquitetura que nele é gerada.

Determinações normativas se resumiam a limitações técnicas: técnicas construtivas, mão-de-obra limitada, etc. À época, havia uma relação estreita entre o lote e a arquitetura que sobre eles se estabelecia. Havia pouca regulamentação específica sobre o lote. Limitações trazidas pelos calçamentos de passeios e vias eram ensaiadas pelo poder público; mas não sem a imposição de fartos impostos.

Os senhores-de-engenho eram os exploradores da terra, da exploração da cana-de-açúcar, e exportavam diretamente para beneficiamento do açúcar na Europa. Os produtos da agroindústria atravessavam as vilas e cidades e

seguiam para os mercados urbanos europeus, sem gerar transformações na vida local. Qualquer iniciativa comercial que fugisse a esse modelo era severamente inibida. Assim, a ocupação das terras pelos colonos era dispersa e não havia uma economia urbana.

A relação entre a vida urbana e a vida rural no Brasil era completamente diferente das européias. A vida urbana era intermitente. Os proprietários rurais (senhores-de-engenho) possuíam casas nas vilas e cidades, mas habitavam regularmente os engenhos. Os núcleos urbanos só eram freqüentados em ocasiões especiais, como festividades geralmente de natureza religiosa. A população urbana permanente situava-se em níveis mínimos, muito inferiores a 5% do total. Os escravos eram alocados exclusivamente nos engenhos.

Reis Filho resume que, entre 1532 e 1720, a organização do sistema urbano passa por duas fases bem características: uma de dispersão e outra de centralização.

Em 1649, foi criada a Companhia Geral do Comércio do Brasil, que monopolizou as exportações e as importações, bem como o comércio de escravos na colônia. Era o início de uma política de centralização, desenvolvida ao longo da segunda metade do século XVII. Suas últimas etapas estariam concluídas em 1720.

Sob a ótica político-econômica, no intuito de adquirir condições de se libertar do domínio espanhol e retomar suas colônias de Portugal buscou os ingleses. Para tanto, se submeteu a acordos internacionais profundamente desfavoráveis, principalmente economicamente, em favor de garantias políticas e militares. Em 1640, retomou sua autonomia política, mas a exploração inglesa gerará efeitos por meio de tratados internacionais por muitas décadas. Neste período, a Inglaterra agigantava-se cada vez mais no cenário político internacional.

Portugal, reconhecido independente da Espanha, destituiu finalmente a presença formal dos holandeses das terras brasileiras. Essa expulsão dos holandeses (que agora dominavam todas as etapas da indústria açucareira)



buscaram no Caribe e Américas centrais áreas mais próximas da Europa para plantio. A concorrência internacional nascida deste rompimento levou à queda dos preços do açúcar e, enfim, ao declínio da produção portuguesa no Brasil.

Ao restaurar sua autonomia da Espanha, Portugal já havia perdido o controle sobre suas colônias do Oriente. Restava o Brasil como fonte de rendas. A metrópole adota o modelo de exploração com base em capital privado que haviam instituído os holandeses. Foi, então, criada a aludida Companhia Geral de Comércio do Brasil. Este fato, leciona Furtado, se soma a outros fatores no sentido de se incitar relações comerciais que incluíssem agentes locais, e se desse algum repasse de riquezas dentro do país. Dessa forma haveria também intensificação do comércio e da vida urbana.

A política de centralização, consoante Reis Filho, transformou os principais núcleos do litoral em centros de todas as atividades da Colônia. Nestes instalou-se uma camada social composta por comerciantes, todos portugueses natos, novos quadros administrativos e técnicos, bem como tropas transferidas de Portugal. O aumento expressivo de população urbana ensaiava nesses locais uma economia urbana, que não tinha como existir até então. Os centros mais modestos tornaram-se cada vez mais estreitamente dependentes dos maiores. A centralização atingiu a colônia de alto a baixo.

Este contexto termina no século XVIII, com a completa extinção do regime de donatarias. A partir da descoberta das minas gerais, todo o contexto da colônia se transforma, e o processo de urbanização recebe fortes estímulos. Mais escravos, imigrantes, europeus *garimpando* tornaram mais densas as cidades. Eles não se dirigiam para o ambiente rural, mas levavam, predominantemente, um estilo de vida urbano. E, com isso, havia cada vez mais demandas de infra-estrutura e moradia.

Furtado acrescenta resumidamente que o contexto no século XVIII representou uma revira-volta econômica e política na Europa. Conseqüentemente, o reflexo nas colônias também foi intenso. Um dos fatos mais diretamente interessantes para nosso estudo, foi a transição das

potencias mundiais.

Portugal se afogava política e economicamente em seus próprios hábitos e métodos de exploração econômica e geração de riquezas. Uma cultura de gastos excessivos, de base escravagista, concentração das riquezas geradas no estado, e não nos produtores privados, estimulam o peso de toda uma população com intenção de extrair riquezas no próprio Estado.

A interiorização rendeu, nos fins do século XVII, a necessária descoberta de metais preciosos pelos “homens do planalto de Piratininga”<sup>74</sup>. Porém, a ajuda técnica que receberam da Metrópole havia sido decisiva. O estado de prostração e pobreza em que se encontrava a Metrópole e a Colônia explica, consoante Furtado, a extraordinária rapidez com que se desenvolveu a economia do ouro nos primeiros decênios do século XVIII.

Para controlar toda a imensa produção mineral, a aludida estrutura espartana centralizadora da Metrópole se justificava. E a economia mineira inaugurou um ciclo migratório europeu, novo e enormemente intensificado, na colônia. A própria condição de estagnação econômica que prevalecia em Portugal instigou enormemente a vinda de migrantes, os quais muitas vezes financiavam sua própria transferência.

Apesar da economia mineradora brasileira oferecer possibilidade para pessoas com poucos recursos, vez que não se exploravam grandes minas e havia o metal de aluvião, não se permitia uma ligação com a terra à semelhança daquela das regiões açucareiras. Era necessário poder se deslocar com relativa rapidez atrás de novas fontes. A combinação da incerteza e da mobilidade da empresa, a alta lucratividade e a especialização marcam a economia mineira.

Como a lucratividade se dava na etapa inicial da exploração mineradora, a excessiva concentração de recursos nos trabalhos mineratórios levava a grandes dificuldades de abastecimento. Surgem, então, circulações de bens de subsistência. O gado do Sul é valorizado rapidamente, inclusive sendo estimulado o fluxo de gado do Nordeste. Além

---

<sup>74</sup> FURTADO. Op. Cit., p 79.

disso, a população mineira dependia para tudo de um complexo sistema de transporte, de modo que gera profundas conseqüências nas regiões vizinhas e um grande mercado de animais de carga também. A pecuária toma fôlego inédito.

Deram-se grandes fluxos e refluxos demográficos em algumas regiões do país, e uma fixação maior em outras, de modo que núcleos importantes de população se formaram. Como os depósitos de aluvião de esgotam mais rápido, é lógico que as regiões mais ricas tiveram vida produtiva mais curta.

A exportação de ouro cresceu por toda a primeira metade do século XVIII, alcançando seu apogeu entre 1750 e 1760. Os valores absolutos da economia da colônia eram superiores aos conhecidos na indústria açucareira, já que as importações eram menores. A renda também estava muito menos concentrada, uma vez que a população livre era muito maior. Contudo, esta se concentrava em núcleos urbanos localizados longe dos portos, o que encarecia a chegada de importações. Esses fatores tornavam propício o desenvolvimento de atividades ligadas ao mercado interno na região mineira.

O comércio gerava uma presença urbana muito maior. As populações urbanas permanentes, que se reuniram nas regiões das minas (1693-1720) e nos centros maiores do litoral, abriram espaço para uma vida cultural até então impossível.

Já na região litorânea, como o comércio passou a ser exclusividade de portugueses natos, que se concentram perto da região dos portos, de onde partiam e chegavam os bens comercializados. Enquanto isso, os senhores de engenho, antigos detentores das riquezas mais vastas, não podem comerciar e se dirigem para a região alta das cidades, a cidade alta.

Reis Filho<sup>75</sup> complementa explanando como a política de organização espacial era parte integrante da política colonizadora. À medida que desembarcaram indivíduos com interesses diversos daqueles dos antigos dominadores sociais (os senhores de engenho), estabeleceu-se uma diferenciação entre os portugueses natos, recém-chegados, e aqueles que já

<sup>75</sup> MEDRANO e REIS FILHO. Op. Cit., p. 26.

haviam constituído uma identidade local.

A partir desse momento, a população tradicional começa a ser identificada e se identificar como brasileira. A vinda de contingentes militares de Portugal explicita a situação de conflito que se estabeleceu, bem como a intenção de controle da metrópole.

Excluídos do comércio, empobrecidos pela queda dos preços do açúcar, os grandes proprietários rurais desenvolveram comportamentos tendentes a se afirmar socialmente, como um grupo aristocrático brasileiro, em contraposição aos portugueses natos, que eram os comerciantes privilegiados.

Os conflitos de interesses são expressos em disputas políticas na Câmara e na organização do espaço intra-urbano e na arquitetura. A necessidade de afirmação de poder dos brasileiros leva ao investimento em diferenciações arquitetônicas qualitativas de suas casas citadinas. Enquanto os portugueses – comerciantes - residiam em casas como lojas ou portas no pavimento térreo, os brasileiros se voltam para possíveis ligações com a nobreza européia, exibindo brasões e escudos nas fachadas das casas, residem em palacetes, na cidade ou na vila. Em paralelo, com a queda da produção açucareira, o contingente de escravos que não é utilizado nos engenhos sobra para a mão-de-obra nas construções particulares.

Em contrapartida, a metrópole investe na presença marcante de edifícios públicos monumentais, igrejas ricas e decoradas, etc. Para tanto, são disponibilizados engenheiros militares, formados nas aulas de arquitetura militar, com capacitação muito superior aos dos antigos mestres disponíveis no Brasil.

### **1.1.2 Industrialização, urbanização e o século XIX**

Entretanto, consoante Furtado, estabelecidos os centros urbanos, não se desenvolveram atividades manufatureiras de grau inferior, que poderiam

se estabelecer numa próxima etapa de industrialização. Tem-se o decreto de 1785 que proibia qualquer atividade manufatureira na colônia, somado à própria incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar atividades manufatureiras.

O tratado de 1703 (acordo de Methuen) celebrado por Portugal em época difíceis (decadência das exportações açucareiras) com a Inglaterra inibiu a transferência de mão-de-obra especializada para Portugal e, conseqüentemente, para a colônia. Os efeitos gerados a partir do fortalecimento das condições estabelecidas pelo aludido acordo deixam clara a posição desfavorável de Portugal em face da Inglaterra. Some-se que o ouro do Brasil começou a afluir exatamente quando entrou em vigor o tal acordo.

Assim, o ouro brasileiro sequer gerava efeitos sobre a economia portuguesa, com exceção de alguns impostos e comissões. E a Inglaterra teve reservas para poder atravessar as guerras napoleônicas. Portanto, no período em que se ensaiava a revolução industrial, na segunda metade do século XVIII, Portugal<sup>76</sup> não havia desenvolvido um núcleo manufatureiro, e acaba por “transformar-se numa dependência agrícola da Inglaterra”<sup>77</sup>.

Por fim, sem o estabelecimento de atividades econômicas permanentes e com o declínio da produção do ouro, se deu uma rápida e geral decadência. Apesar de descapitalizada e desagregada a empresa mineira, a ilusão de uma possível nova descoberta levava os empresários a manter seus recursos empenhados, até, finalmente, atrofiarem-se em economias de subsistência.

Assim, “uns poucos decênios foram o suficiente para que se desarticulasse toda a economia da mineração, decaindo os núcleos urbanos e dispersando-se grande parte de seus elementos numa economia de subsistência”<sup>78</sup> sobre uma grande região. A população relativamente numerosa, boa parte de origem européia, involuiu em um regime de

---

<sup>76</sup> “Com efeito, a Inglaterra, graças às transformações estruturais de sua agricultura e ao aperfeiçoamento de suas instituições políticas, foi o único país da Europa que seguiu sistematicamente, em todo o século que antecedeu à Revolução Industrial, uma política clarividente de fomento manufatureiro”. FURTADO. Op. Cit., p. 88.

<sup>77</sup> FURTADO. Op. Cit., p. 88.

<sup>78</sup> Op. Cit. p. 91.

subsistência e constitui um dos principais núcleos demográficos do país naquela região, que viria a ser um dos núcleos políticos importantes no Império e na República.

A guerra de independência dos EUA<sup>79</sup>, a Revolução Francesa e subseqüentes transtornos às suas colônias tropicais, as guerras napoleônicas, o bloqueio e o contrabloqueio da Europa, e a desarticulação do vasto império espanhol na América, todo foram acontecimentos com grande repercussão no mercado mundial de produtos tropicais.

Entretanto, o Brasil pouco pode se abastecer do mercado favorável, pois seria condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira a expansão de suas exportações na primeira metade do século XIX e o fomento à industrialização não tinha bases técnicas.

Após décadas de estagnação e decadência, o rápido crescimento demográfico sucedeu uma queda no crescimento vegetativo. A instalação de um sistema rudimentar administrativo, a manutenção da unidade nacional, a criação de um banco nacional e umas poucas iniciativas governamentais constituíram “o resultado líquido de um longo período de dificuldades”<sup>80</sup>, no qual a força de trabalho tradicionalmente oriunda da África havia se estagnado. A única solução era o comércio internacional.

A exportação e a fatura de terras, num país sem capitais, com estoque de cerca de dois milhões de escravos *em estoque*, gerou o fôlego da produção cafeeira com a grande valorização do produto no mercado internacional a partir do último decênio do século anterior. Sendo assim, consoante Furtado, o café compôs cerca de 40% as exportações brasileiras

---

<sup>79</sup> Sobre o desenvolvimento dos Estados Unidos da América, a economia, e forma de ocupação, a migração, o contexto conflitivo na Europa, a ascensão da Inglaterra pós-revolução industrial, entre outros tantos fatores, apontam seu crescimento. Conforme Furtado, em paralelo à ocupação da América espanhola e portuguesa, Inglaterra e outros países europeus, em especial França, mantinham tentativas de domínio sobre partes das Américas. Sem sucesso nas regiões mais ao sul e centrais, tomam e promovem intensamente a povoação da região norte. As guerras e condições desfavoráveis social, econômica e politicamente na Europa da época provocavam um contingente significativo de migração para as Américas coloniais, inclusive do norte.

Devido à impossibilidade geográfica de se produzirem os “bens tropicais” além da vedação de concorrência com produções da metrópole, desenvolveram-se muitas das produções de subsistência nas colônias do norte. Ademais, muitas ocupações tinham característica de estabelecimento de núcleos com os próprios colonos, diferentemente das colônias ao sul e centroamérica, que mantinham suas identidades diretamente relacionadas com as metrópoles européias. Assim, a distribuição das terras se deu em pequenas propriedades, de produção familiar, na maioria das vezes.

No quadro mais amplo, bens de subsistência, a produção de animais de tração, especialmente cavalos, para rodar os moinhos, e de madeiras, principalmente para ser embalado o açúcar que seguiria exportado, conformou uma rota de comércio entre as colônias do norte e do sul. Desde já, começa a se estabelecer força econômica nas colônias inglesas da América do Norte, estabelecidas sobre o sistema de propriedade imóvel de pequenas dimensões e produção familiar. Este sistema de produção de muito diferia do estabelecido no Brasil. Assim também ocorreu quanto ao legado político e institucional.

<sup>80</sup> FURTADO. P. Cit., p. 116.

até meados do século XIX. As raízes da industrialização brasileiras se inserem na produção cafeeira.

Conformou-se, então, uma nova classe no Brasil. Os empresários cafeeiros se diferenciavam dos açucareiros em experiência, por não estarem vinculados diretamente com Portugal, mas, pelo contrario, eram brasileiros e tinham consciência clara de seus próprios interesses. As regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais se desenvolveram enormemente dada a produtividade notória do café em suas terras e dada a cidade do Rio de Janeiro ser o principal mercado consumidor do país - cujos hábitos haviam se transformado substancialmente com a chegada da corte portuguesa, em 1808.

No auge da subordinação do instrumento político aos interesses do grupo econômico dominado por estes empresários se dá com a conquista a autonomia estadual, ao proclamar-se a República. Com a descentralização do poder, tem-se uma integração ainda mais íntima entre os grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a máquina político-administrativa.

Quanto ao panorama da herança recebida pelo século XX - no qual foi possível a criação de uma Brasília - certamente não se pode enfatizar o bastante a relevância dos acontecimentos do século que o antecedeu. Na obra de Furtado, é cabal a explanação das sucessões de fatos de natureza econômica que influenciavam e eram influenciados pelos contextos político, social, e, conseqüentemente aqueles referenciais para o processo de urbanização e do desenvolvimento institucional.

O período compreendido entre 1800 e 1850 é de enorme relevância para as transformações econômicas do século. Entre 1851 e 55, dentro do período republicano, deu-se uma febre de reformas. Em 51 teve o movimento regular de constituição das sociedades anônimas, e a fundação do Banco do Brasil. Em 52, a primeira linha telegráfica do Rio. Em 53, a fundação do Banco rural e Hipotecário (cujos dividendos eram mais vultosos que o Banco do Brasil). Em 54, primeira linha de estradas de ferro do país. Instalação de meios de transporte modernos que faziam evacuar a produção.

Neste período, o atraso na industrialização do Brasil lhe rendeu inúmeras desventuras nos tratados em que foi incluído por Portugal, enquanto ainda era sua colônia. Esses tratados, inclusive o citado tratado de Methuen, geraram amplos efeitos ao longo do tempo.

Depois de 1845<sup>81</sup>, com a imposição da Inglaterra, toma fôlego o declínio do tráfico negreiro, uma das bases da produção cafeeira. Esclarece Furtado que a escravidão tinha mais importância como base de um sistema regional de poder que como forma de organização de produção. Abolido o trabalho escravo, a produção cafeeira praticamente não sofreu alterações em sua forma de organização ou de distribuição de renda. Foi, portanto, eliminada uma das vigas básicas do sistema de poder formado na época colonial, e, que ao perpetuar-se no século XIX, afirma Furtado, constituía um fator de entorpecimento do desenvolvimento econômico do país.

As fortunas geradas com o tráfico negreiro eram lusitanas. Fomentava-se um *nativismo lusófono*, que representou uma influência significativa sobre o movimento de supressão do tráfico. As atividades britânicas no sentido de repreender o tráfico no mundo se soma ao interesse dos nativos (brasileiros) Promulga-se a lei Eusébio de Queiroz em 1888, proibindo o tráfico de escravos. Todavia, a produção econômica e social enraizada no sistema escravocrata, em verdade, perdura por muitos anos ainda.

“Um comércio cada vez mais lucrativo” gera magnatas das finanças do Império (1851), incluiu a atuação intensa do Banco do Brasil, cuja criação por Mauá “também” intentava captar parte desses recursos antes destinados

---

<sup>81</sup> Ano de Bill Aberdeen. Neste clima, após o término do último tratado assinado entre os dois países (março de 1845), o Governo da Inglaterra, "farto" de esperar pelo cumprimento dos acordos, decretou, em agosto desse ano, o Bill Aberdeen. Este ato, que recebeu o nome de Lord Aberdeen, então Ministro das Relações Exteriores do Governo britânico, concedia ao Almirantado inglês o direito de aprisionar navios negreiros, mesmo em águas territoriais brasileiras, e de julgar seus comandantes. O ato foi alvo de inúmeros ataques, inclusive na Inglaterra, onde alguns criticavam por pretender, dessa forma tornar-se "guardião moral do mundo". No Brasil o Bill Aberdeen, entendido por muitos como uma represália da Inglaterra, provocou pânico entre os traficantes e proprietários de escravos e de terras. A consequência mais imediata foi o significativo, e paradoxal, aumento na quantidade e no preço dos escravos importados. Muitos daqueles que formavam o grupo dos conservadores, quando da decretação do Bill Aberdeen, culpavam os liberais de terem se submetido à coação inglesa. Os antigos desentendimentos entre luzias e saquaremas inseriam o ato (...) "no contexto do jogo interpartidário", no dizer da historiadora Paula Belguelman. Os saquaremas não se restringiam a culpar os luzias pela decretação do Bill Aberdeen. Procuravam encaminhar a questão por outros caminhos destacando dois pontos: que o tráfico negreiro deveria ter fim, e que tal decisão deveria caber ao Governo do Império, como forma de preservar a soberania nacional e garantir a segurança interna. Apesar de os saquaremas assumirem que "não existiria Império no Brasil sem escravidão", entendiam que ela estava condenada. Por isto mesmo desejavam estendê-la o mais possível. A escalada britânica nos portos do Brasil prosseguia, enquanto o Governo de D. Pedro II, pressionado por problemas na região do Prata, necessitava do auxílio da Inglaterra. A situação chegou a tal ponto que, em março de 1850, o Primeiro Ministro inglês Guilherme Gladstone ameaçara o Brasil de fazer cumprir os tratados à "ponta da espada, pela guerra até o extermínio." (fonte: [www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo02/bill.html](http://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo02/bill.html))



ao tráfico negreiro. Estes deveriam ser redirecionados da ilicitude para “alimentar as forças produtivas do país”<sup>82</sup> .

É importante apontar a indicação da mudança das bases do valor econômico da propriedade, cuja riqueza era constituída imensamente pela propriedade da força de trabalho ao custo dos escravos, passa a ser desenvolvida a partir das riquezas capitais, características do processo de industrialização. Nesta época, teve fim o regime de concessões de cartas de sesmarias em 1822, pela Resolução de 17 de junho, de D. Pedro I. E em 1850 é promulgada a Lei de Terras. A propriedade imóvel urbana, o lote urbano passa a ter em si valor comercial, de garantia e de investimento.

È interessante observar a *coincidência histórica*: em momentos muito próximos torna-se ilícita a estrutura de riquezas baseada no tráfico negreiro, desinteressante para a potência mundial emergente, liberando recursos para uma migração; a estrutura estatal liberal se fortifica; e é transformada a estrutura do conceito de propriedade imóvel, que passa a ser comercializável e objeto de garantias de relações comerciais.

A estruturação desta realidade certamente passa pelas mudanças sociais apontadas na obra de Buarque de Holanda, da qual se pode extrair a estrutura social escravocrata. Nesta, os próprios filhos dos fazendeiros eram educados nas profissões liberais, monopolizavam a política e fundavam a estabilidade das instituições nesse domínio incontestado. Todavia, eles mesmos procuravam posições anti-tradicionalistas e, assim, começaram a minar as bases de sua estrutura de poder: o trabalho escravo e o prestígio da classe.

A desagregação do “sistema pré-capitalista”<sup>83</sup> intensificou o processo de urbanização, o que, por sua vez, facilitava o acesso à assistência médica e social, intensificava o crescimento vegetativo da população. Não se pode negar que por todo o mundo as condições de vida da classe trabalhadora pioraram.

No Brasil, o crescimento urbano se dava em extensão. Ampliava-se a

---

<sup>82</sup> FURTADO. Op. Cit. P. 77.

<sup>83</sup> FURTADO. Op. Cit, p.125.

utilização da terra mediante a incorporação de mais mão-de-obra. Porém, mesmo a terra sendo abundante, sua propriedade estava “altamente concentrada”:

“o sistema de sesmarias concorrera para que a propriedade da terra, antes monopólio real, passasse às mãos do numero limitado de indivíduos que tinham acesso aos favores reais.”<sup>84</sup>

Entretanto, não se pagava renda pela terra. Na economia de subsistência, cada unidade familiar produzia para si, sendo a *roça* a base da economia de subsistência. Um sistema quase feudal, pois esta unidade familiar estava ligada ao proprietário da terra que cultivava, seu chefe. Dessa forma, “o roceiro da economia de subsistência, se bem não estivesse ligado pela propriedade da terra, estava atado por vínculos sociais a um grupo, dentro do qual se cultivava a mística fidelidade ao chefe como técnica de preservação do grupo social”<sup>85</sup>.

A perspectiva destacada 'e, portanto, a da interdependência entre arquitetura e lote urbano, quando são amadurecidos pelas tradições, de modo informal, ou quando são pensados e planejados racionalmente. Um conjunto de inter-relações, cujo conhecimento 'e sempre da maior importância, seja para o estudo da arquitetura seja para o estudo dos aspectos urbanísticos.

Neste diapasão, a sociedade brasileira revelava ainda os compromissos de um passado recente com o regime de trabalho escravo. Por isso mesmo, os edifícios ligavam-se estreitamente aos esquemas rígidos dos tempos coloniais. Reis Filho afirma que, apesar dos edifícios comerciais, as casas com jardins e as vilas operárias constituírem inovações, continuavam a utilizar formas de relacionamento características de épocas anteriores.

Os primeiros anos do século XX assistiriam a repetição, sob várias formas, dos esquemas de relações entre arquitetura e lote urbano, que haviam entrado em voga com a República. Conservadas, ainda, as técnicas de construção e uso dos edifícios - ainda largamente apoiadas na abundância de mão-de-obra mais grosseira e, em parte, artesanal - era natural que se

<sup>84</sup> FURTADO. Op. Cit., p. 125.

<sup>85</sup> *Idem.*

repetissem os esquemas de fins do século anterior.

A Abolição e a República não foram suficientes para que o país valorizasse ou melhorasse os padrões da mão-de-obra ou para se transformar a estrutura econômica, iniciando-se a instalação industrial. “Para isso, seria necessário aguardar o impacto da primeira guerra mundial. 'E quase dizer, que, no que se refere às relações entre arquitetura e o lote urbano, o século XX inicia-se por volta de 1914.’”<sup>86</sup> Resume Reis Filho:

“No conjunto, a arquitetura do início do século traria poucas transformações de importância, inclusive no que se refere à implantação. Suas virtudes residiam mais no aperfeiçoamento dos detalhes construtivos; seus programas e soluções plásticas repetiriam quase sempre os esquemas dos primeiros anos da República. [...]

[...] consola-nos apenas o conhecimento da extremada solidariedade, teórica e prática, da arquitetura de quase todos os países, naqueles dias. Do saudosismo, do preciosismo sem sentido, viriam nos despertar as modificações bruscas, ocorridas por ocasião da Primeira Guerra Mundial.”<sup>87</sup>

Temos que “as principais cidades brasileiras e seus edifícios foram em grande parte estruturados nos séculos passados e funcionam precariamente nos dias atuais”.

Assim, nos ensina Reis Filho:

“Um traço característico da arquitetura urbana 'e a relação que a prende ao tipo de lote em que está implantada. Assim, [...] os edifícios de apartamentos das superquadras de Brasília, são conjuntos tão coerentes, que não 'e possível descrevê-los completamente sem fazer referência à forma de sua implantação. Ao mesmo tempo, não é difícil constatar que os lotes urbanos têm correspondido, em princípio, ao tipo de arquitetura que irão receber: [...] as superquadras `a complexidade dos programas residenciais.’”<sup>88</sup>

Em todas as camadas sociais, em todas as expressões arquitetônicas, verificava-se a “tendência à estabilidade das formas de equacionar aquelas relações, que mal se ocultavam sob as “complicadas variações estilísticas de inspiração acadêmica ou floreal”<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. Quadro da Arquitetura no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 10ª ed, 2004, p. 54.

<sup>87</sup> Op. Cit., p. 62.

<sup>88</sup> Op. Cit., p. 16.

<sup>89</sup> *Idem*.

O aumento progressivo da população, juntamente com o aperfeiçoamento gradual dos serviços públicos, começaram a conformar uma “síntese entre as velhas tradições coloniais do sobrado e da chácara ou casa de arrebalde”. O decurso do adensamento gerou, nos bairros residenciais mais abastados, um “esforço de reconciliação do homem com a natureza”<sup>90</sup>.

Juntamente com a verticalização subsequente, estruturam-se os dois pólos da “experiência que serviria de base para as propostas urbanísticas mais modernas, cujo uso seria popularizado com a construção de Brasília”<sup>91</sup>. Soluções arquitetônicas mais ousadas, em residências no Rio e em São Paulo, começaram a se configurar propostas que combinavam as vantagens da residência urbana às das antigas chácaras, que já eram submetidas a loteamentos urbanos e apresentavam difícil manutenção, face ao fim do escravidão e dos costumes coloniais. Jardins amplos, porões altos e programas mais complexos eram sinais de transformações.

A introdução do estilo *Art Nouveau*, as experiências Neocoloniais e as “ousadias” de alguns arquitetos mais atualizados foram elementos que anunciaram a chegada do movimento modernista:

“Libertada dos compromissos mais diretos com o trabalho escravo, beneficiada por uma relativa atualização técnica, a arquitetura brasileira, especialmente na região centro-sul, iria iniciar a procura de caminhos novos que exigiriam necessariamente a renovação das formulas de implantação”<sup>92</sup>

No período entre guerras, durante as décadas de vinte e quarenta, inicia-se o desenvolvimento industrial nacional, bem como a diversificação da produção rural, e, assim, as primeiras transformações tecnológicas de importância. A substituição da mão-de-obra por maquinário começa a ser economicamente interessante, vez que o trabalho remunerado alcança maior prestígio e encarece uma série de setores e atividades. A mecanização do transporte vertical e horizontal marca profundamente a arquitetura da época.

Tem-se, então, bases para o crescimento do número de arranha-céus e

---

<sup>90</sup> REIS FILHO. Op. Cit., p. 16.

<sup>91</sup> Op. Cit., p. 56

<sup>92</sup> *Idem*.

a verticalização do crescimento urbano nas áreas centrais das grandes cidades, além da multiplicação dos bairros proletários nas periferias. No primeiro caso, as classes mais abastadas foram abrigadas, em muitos casos, em edifícios afastados dos limites do lote. A indústria nacional ainda não tinha alcançado o porte necessário para fornecer materiais de construção. Prevalcia a importação até os anos quarenta. Nos centros mais modestos, os progressos estavam longe de acompanhar os das grandes cidades, em que “imensos edifícios de concreto” eram construídos, buscando, somente por meio de adaptações na arquitetura atender as demandas “do mundo contemporâneo”.

O urbanismo não era considerado, o loteamento urbano permanecia repetindo “os mesmos esquemas urbanísticos gerais, de origem renascentista, sem procurar uma atualização qualitativa”<sup>93</sup>.

Os contextos político e econômico notoriamente instáveis, juntamente com as dificuldades enfrentadas pela agricultura – com suas crises periódicas -, a ausência de formas evoluídas de capitalismo e o crescimento ininterrupto da população dos maiores centros “fariam com que as propriedades imobiliárias fossem um dos modos mais eficazes de aplicação financeira”<sup>94</sup>, para grandes e pequenos investidores.

O crescimento gigantesco do operariado urbano conduziria aos bairros populares ao longo de vias férreas, junto às indústrias ou regiões suburbanas. Nas cidades grandes a urbanização das áreas periféricas, substituiria as tradicionais áreas com fins agrícolas.

Os loteamentos populares se tornaram uma reinterpretação dos velhos esquemas tradicionais, com índices exagerados de aproveitamento, nos quais os elementos positivos das cidades-jardim haviam sido removidos, e os bairros se transformado em sucessões infundáveis de quadriculados. Os lotes, exíguos, já pré-determinavam a disposição geral dos edifícios.

Em alguns locais, as condições de higiene e de construção acabariam tão comprometidas quanto a forma de organização territorial, ditadas pelo

---

<sup>93</sup> REIS FILHO. Op. Cit., p. 66.

<sup>94</sup> *Idem.*

acaso: as favelas. Mas em alguns casos mais raros, ocorreram tentativas diferenciadas de melhores soluções. Programas mais amplos e politicamente mais abrangentes apareceriam sob a pressão dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial.

No caso dos edifícios residenciais das classes mais ricas, após 1918, surgiram os “bairros-jardim”. Foram modelos que procuraram conciliar, satisfatoriamente, as antigas chácaras com as residências urbanas, se libertando dos limites dos lotes, todavia, vestígios da existência de uma passado rural muito recente sinais das antigas chácaras”, no qual o contingente de serviçais era necessariamente amplo<sup>95</sup>. A relação entre espaços internos e externos demonstrava a tendência ao nivelamento da residência com o solo e a aproximação com os jardins:

“Quebrava-se, pois, um entrave de quatro séculos e conquistava-se a possibilidade de incorporação do espaço exterior e da paisagem à arquitetura, o que desde logo seria aproveitado pelo nascente movimento de arquitetura contemporânea”<sup>96</sup>.

Quanto às construções industriais, aos edifícios de apartamentos e escritórios, os anos compreendidos entre os anos 30 e 40 assistiriam à multiplicação de uma grande inovação no setor residencial: os prédios de apartamento. A verticalização venceu a relutância dos costumes ainda dos tempos coloniais.

Entretanto, a implantação repetia o século XIX, em quarteirões compactos, *superedificados* e *superpovoados*, inclusive tentando se parecer com os modelos de Haussmann para Paris nos ornamentos e fachadas externos. Um retrocesso a modelos já superados reforçava a valorização social e arquitetônica das frentes e o desprestígio dos fundos. Os edifícios comerciais em 1940 atendiam aos padrões de Paris, em 1870!

“Torturavam-se as plantas” na tentativa de conciliar os velhos esquemas com as novas estruturas. Ocupando-se novamente dois ou três dos limites laterais dos terrenos, somente áreas internas poderiam ventilar e

---

<sup>95</sup> REIS FILHO. Op. Cit. pg. 71

<sup>96</sup> Op. Cit. pg. 78

iluminar os ambientes: “desapareciam “áreas” e surgiam “poços””<sup>97</sup>.

A verticalização dos prédios residenciais não foi assumida plenamente de início, repetindo as soluções das residências, sendo pensados somente como dimensionalmente mais amplos que as casas individuais isoladas.

A dificuldade de assumir a escala adequada dos novos edifícios fez com que a verticalização, conquistada pelos aperfeiçoamentos das estruturas de concreto e dos elevadores, ao mesmo tempo abrisse novas e amplas perspectivas e destruísse as conquistas que a arquitetura vinha realizando nas residências individuais, como a reconciliação com a natureza, a integração dos espaços interiores e exteriores e a liberdade de disposição dos edifícios sobre o terreno.

Enfim, temos que “ocupavam-se os antigos lotes com inúmeros edifícios de concreto, aplicando-se necessariamente os mesmos esquemas que vinham dos tempos coloniais, retocados apenas com ligeiras modificações”. Eram edifícios industriais com implantação e aparência de residências tradicionais.

Na época, ensina Reis Filho, sob a pressão do crescimento e da concentração demográfica, multiplicaram-se os prédios de apartamentos, cujas vendas foram facilitadas pelo sistema de condomínio:

“A solução da questão de propriedade do lote seria dada pelo sistema da propriedade de uma “quota-parte ideal” cujo correspondente material viria a ser um direito de construir nem sempre suficientemente esclarecido. A transformação sofridas pelas relações entre o lote urbano e a arquitetura chegou nesse caso a um ponto máximo de adaptação das velhas soluções coloniais”.<sup>98</sup>

Em 1928, segue-se a Lei de Condomínios, que vem regulamentar e auxiliar a venda dessas novas formas de ocupação do lote urbano. Inicialmente, previam-se somente propriedades condominiais verticalizadas. Somente após a construção de Brasília que efetivamente entrou em vigor a regulamentação dos condomínios horizontais.

Somente com o desmonte do Morro do Castelo, no Rio de Janeiro,

---

<sup>97</sup> REIS FILHO. Op. Cit. pg 79

<sup>98</sup> Op. Cit. p.,94.

surgiu a oportunidade de um planejamento de conjunto. Na medida em que todos os edifícios construídos no local apresentavam um pórtico no pavimento térreo, formou-se uma galeria, cujo passeio era coberto pelos próprios prédios. A inovação tinha o sentido mais atualizado de relacionamento da arquitetura com o lote, obrigando a utilização de um espaço de edificação particular para uso público, insinuando o pilotis.

Aos poucos, aquelas edificações *retrógradas* foram buscando implantações mais complexas e soluções próprias, pondo de lado os aspectos residenciais, de caráter tradicional e os traços de adaptação. Somente pro volta de 1940, começaram a surgir fábricas com jardins e tratamento arquitetônico coerente com sua função industrial e comercial, “sob o estímulo de novas necessidades e a inspiração do movimento contemporâneo de arquitetura”<sup>99</sup>: o modernismo.

O período compreendido entre os anos 40 e 60 foi de intensa industrialização e urbanização para o Brasil. E o movimento da arquitetura da época procurou aproveitar os recursos oferecidos pelo sistema industrial que nascia. É um momento de reexame da relação existente entre a arquitetura e a estruturas urbanas, cujo profícuo desenvolvimento gerou soluções eficientes de implantação de edifícios e conjuntos residenciais.

O período entre a Segunda Guerra Mundial nos anos 40 e a construção de Brasília é estudado por Reis Filho como a fase de industrialização e urbanização mais intensas da história do país. Corroborando com o vertiginoso avanço tecnológico e econômico deram-se profundas mudanças sociais e a eclosão do movimento modernista, cuja estréia, pode-se dizer, se deu ainda na Semana Moderna de 1922, em São Paulo. Tratou-se de um momento de uma nova arquitetura e de uma nova estrutura urbana. O marco moderno na arquitetura brasileira é tido por muitos arquitetos e urbanistas como o edifício-sede do Ministério da Educação e Cultura, no Rio de Janeiro, de autoria de Lucio Costa.

A partir de então a arquitetura brasileira demonstra clara intenção de revisar-se e de alcançar uma sintonia entre as possibilidades crescentes da

---

<sup>99</sup> REIS FILHO. Op. Cit., p. 86.



estrutura industrial e as exigências mais complexas do meio, enfrentando corajosamente os problemas da implantação da arquitetura urbana. As habitações individuais isoladas tomavam as inovações arquitetônicas ampliando as possibilidades de acomodação no terreno, apesar da exigüidade dos lotes em geral.

Para isso, contribuiu especialmente a liberação das plantas por meio das estruturas em concreto armado. A partir do seu uso, as paredes foram liberadas da função primitiva de sustentação. Passaram a vigorar os princípios da *planta livre*, com ampla flexibilidade, de modo que os projetos deveriam satisfazer as “exigências de funcionalidade e da própria composição”<sup>100</sup> superando os entraves do desenvolvimento da organização espacial.

Assim, as edículas seriam integradas nas edificações principais, deixando de ser expurgadas para os fundos do terreno. As áreas de serviços se transformavam em pequenas parcelas de um dos afastamentos laterais ou das vias públicas, e os velhos quintais das residências isoladas, com seus compromissos rurais, reduziam-se agora a pátios ou corredores murados, deixando para usos socialmente mais valorizados a maioria dos espaços externos. A *orientação frente-fundo* dos projetos de ocupação dos lotes desaparece.

Assim sendo, a distribuição espacial dos cômodos, assim como o paisagismo, tornam-se mais eficazes e funcionais, conectando os espaços internos e externos.

O concreto não foi a única inovação técnica da época. As importações de materiais limitadas e as necessidades internas do país serviram de estímulo para as indústrias nacionais gerarem e melhorarem os produtos locais. O sistema de cobertura se renovou por meio dos novos materiais, que não exigiam tamanha inclinação. Eram então ocultas as coberturas sob platibandas discretas, que deram ensejo a geometrização geral dos volumes.

Assim, externamente, as inovações plásticas revelavam a decadência do fachadismo e o tratamento homogêneo de todas as elevações. E toda a

---

<sup>100</sup> REIS FILHO. Op. Cit., P. 88.

organização espacial se modificava no sentido de valorizar a vida familiar como uma unidade. A arquitetura residencial alcança altos padrões de composição por meio da *planta livre* e da funcionalidade no interior e da superação dos preconceitos mais sérios no exterior, reconciliando a habitação com a paisagem.

A industrialização e conseqüente disponibilidade progressiva de equipamentos mecânicos de uso doméstico reorganizava também as relações de dependência das funções domiciliares de tantos serviços. Assim, os espaços de trabalho também foram atualizados.

Os objetivos de valorização da unidade fundamental da vida familiar, corresponderiam a tentativas de organização espacial das residências com interpenetração dos espaços. Intentava-se a integração das partes “não pela soma, mas por uma continuidade espacial”<sup>101</sup>, mesmo que cada uma anunciasse claramente sua função e forma própria.

Como uma das diversas conseqüências, foram possíveis a ampliação e o enriquecimento do espaço interno das residências menores, que eram até então amesquinhadados por um “sem-número de subdivisões, ao modo das casas maiores”<sup>102</sup>. E, mesmo que os preconceitos mencionados anteriormente, em espacial relacionado aos locais de serviços, não desaparecessem, perderam a força de diretrizes projectuais.

Num período mais recente, o custo excessivo dos terrenos e sua conseqüente exigüidade, a desordem cada vez mais presente e o aspecto convulsionado da paisagem urbana, bem como o custo progressivamente reduzido do concreto, gerou o emprego crescente dessa técnica construtiva; em escala cuja abrangência permitiu uma exploração mais ampla da composição em vários planos, sendo esses freqüentemente associados a uma intenção simbólica. O concreto passa a se somar como elemento plástico fundamental dos edifícios.

Logo após a Segunda Grande Guerra, surgiram os edifícios de apartamentos com implantações renovadoras, que garantiam a integração

---

<sup>101</sup> REIS FILHO. Op. Cit. pg. 92.

<sup>102</sup> *idem*.

deles na paisagem. Foram os casos do Parque Güinle, no Rio de Janeiro, de L. Costa, de Edifício Louveira, em São Paulo, de Vilanova Artigas e o conjunto residencial do Pedregulho, na Guanabara por Affonso Reidy. Esses edifícios rompiam com os compromissos herdados das residências individuais e pode-se dizer que neles, pela primeira vez, um edifício de apartamentos não apresentava mais quintal. Trata-se de uma nova escala nas relações entre a arquitetura e o lote urbano, em que foram desenvolvidos novos esquemas de implantação. Inclusive já sendo esboçada, no caso do modelo de Reidy, uma primeira unidade de vizinhança. Esses são projetos que, juntamente com alguns outros, já apontavam para novos caminhos, para novas formas de se solucionarem os problemas básicos de implantação da arquitetura urbana no século XX.

No entendimento de Reis Filho, a construção de Brasília constituiu uma das mais importantes experiências arquitetônicas e urbanísticas do citado século. O plano vencedor do concurso para o plano Piloto da Nova capital da República constituiu uma ampla renovação nos esquemas de implantação da arquitetura urbana, demonstrando soluções inovadoras que nunca dantes tiveram a oportunidade de serem implantadas. O controle das relações entre a arquitetura e o urbanismo tomou uma nova dimensão.

Uma implantação racional, em uma estrutura urbana também racional permitiram a existência de uma arquitetura eficiente. Enfatiza Reis Filho, que, quanto à relação entre lote e arquitetura, “o caso de Brasília surge como uma experiência voltada para o futuro”<sup>103</sup>.

A confiança na capacidade dos profissionais brasileiros da época, por meio da oportunidade que trouxe o concurso, expressou nas propostas apresentadas o planejamento urbano brasileiro de vanguarda, com uma visão ampla dos problemas de implantação da arquitetura.

Na visão de Reis Filho, os principais projetos apresentados atendiam aos padrões mais atualizados, segundo os critérios defendidos pela Carta de Atenas e pelo acordo com as experiências mais recentes. Nessa visão, seria a primeira vez que se resolviam problemas de arquitetura e de urbanismo

---

<sup>103</sup> REIS FILHO. Op. Cit. pg. 98.

simultaneamente.

Conforme a análise de Reis Filho, todos os projetos apresentados – foram vinte e seis – exploravam a tendência à verticalização. Eram, ao mesmo tempo, implantados numa paisagem ordenada, com garantia de luz, ar e sol. E desenvolviam sistemas viários racionalizados, de modo que não se prejudicassem os veículos conseguirem altos índices de velocidade e utilização dos transportes mecânicos. A atualização da arquitetura e da ordenação e tipologia dos lotes foi recíproca, e se somou aos recursos advindos dos avanços tecnológicos contínuos.

No projeto ganhador, Lucio Costa apresentou “uma das características mais interessantes, bem explicável por vir de Lúcio Costa”. No entendimento de Reis Filho, “a variedade, a riqueza, das soluções de implantação dos edifícios, a bem dizer uma para cada tipo de atividade e, simultaneamente, a exatidão dessas escolhas, a atualidade de suas formulações tanto no que se refere ao arquitetônico, como no que se refere ao urbanístico”. E complementa, resumindo:

“No projeto de Lúcio Costa os conjuntos residenciais foram organizados segundo dois tipos de implantação: as superquadras e as casas populares. As primeiras compreendem 11 blocos de apartamentos distribuído sobre uma quadra com superfície maior do que os exemplos tradicionais. Sua disposição [e de tal modo, que todos os blocos tocam em algum ponto um sistema viário para automóveis e serviços e, ao mesmo tempo, ligam-se aos sistemas para pedestres, que levam aos parques, às áreas de recreação, aos demais blocos e ao comércio local, sem cruzamentos com o outros sistema”<sup>104</sup>.

A implantação dos blocos, assim, assegura-lhes ventilação e insolação adequadas. As áreas livres estão no térreo, nas quais a continuidade espacial é preservada por meio dos pilotis. Dessa forma, a disposição dos apartamentos nos prédios, permite uma solução plástica homogênea e clara, sem formalismos de “frente e fundos” e sem “pseudoquintais”.

Em áreas adequadas compreendidas entre os edifícios, são locados os equipamentos, segundo, Reis Filho, mínimos para a vida contemporânea:

<sup>104</sup> REIS FILHO. Op. Cit. p. 100.

escolas primárias, parques infantis, mais adiante o pequeno comércio. E a cada quatro quadras forma-se uma unidade de vizinhança, entre as quais são dispostos equipamentos de maior porte: o supermercado, o cinema e a creche. A intenção, a partir da instalação desses equipamentos, é oferecer, em escala mais ampla e atualizada, os serviços tradicionalmente domésticos, cujo funcionamento entrou em crise desde a abolição, vez que se dava por meio da mão-de-obra escrava.

A partir dessa nova forma de organização espacial, foi superada a noção de lote urbano separado do edifício. As vendas dos terrenos das superquadras não foi feita através do instituto do lote urbano, mas de “espaços destinados à construção, de projeções de edifícios com altura pré-determinada, do direito de construção de uma determinada habitação, deixando de lado também a noção ingênua de “quota-parte ideal de terreno” dos nossos condomínios”<sup>105</sup>.

A agudeza do entendimento de Reis Filho no tocante ao lote urbano, sua conceituação, bem como o sistema de propriedade previsto é elemento essencial a esta pesquisa. Trata-se de uma primeira elaboração a respeito do tema, cuja associação entre lote e arquitetura, ou “construção”, como coloca o referido autor, demonstra toda uma gama de fatores sociais, econômicos, políticos e jurídicos. Este ponto específico será desenvolvido mais a fundo quando da análise dos elementos teóricos do plano piloto de Brasília.

Sua análise do projeto implantado do Plano Piloto da Nova Capital<sup>106</sup> não se restringe às superquadras.

As ruas de comércio nas superquadras tinham as fachadas das lojas originalmente voltadas para as vias de acesso de pedestres, atribuindo às ruas somente o trânsito de serviços. Entretanto, sobrepesa o citado autor, no caso destas áreas, a solução proposta não foi plenamente recepcionada pelo comércio que se instalava. A relação entre os consumidores e as lojas

<sup>105</sup> REIS FILHO. Op. Cit., p. 101.

<sup>106</sup> Vale observar que Reis Filho trata, em *Quadro da Arquitetura no Brasil*, no capítulo referente ao período histórico que gerou Brasília e no capítulo específico sobre Brasília, da análise sobre o projeto urbanístico apresentado por L. Costa ao concurso, bem como tece análises a respeito da obra de toda a nova capital em plena implantação. No momento a cidade ainda não havia sido implantada plenamente. Contudo, suas análises vão além da mera descrição e, criticamente, antecipam a relevância de inúmeros elementos constituintes do projeto do Plano Piloto, tanto em si como para o conjunto.

almejava maior contato e intimidade. Assim, o acesso às lojas se desenvolveu todo pelas ruas, tanto do público quanto dos serviços, deixando os fundos abandonados.

Também nos setores comerciais pode-se observar a proposta de dois sistemas básicos de circulações: o de pedestres e o de serviços, sendo geralmente, este último, associado aos veículos automotores. São elementos encontrados também no setor hoteleiro, de diversões, bancário, etc. Foi um caso feliz tanto quanto à circulação quanto à implantação dos edifícios, no qual a inovação e a objetividade da implantação foi acatada, libertando-se os planos das heranças do velho sobrado e do comércio português, que se instalava junto à residência e, assim, construído à feição desta. Ademais, some-se a idéia de *quintal* ao se visar, exclusivamente, a funcionalidade de escritórios e lojas, em sentido amplo.

Enfim, a ambiciosa atualização das relações de implantação da arquitetura urbana brasileira proposta em Brasília permitiu o desenvolvimento de uma nova paisagem urbana, juntamente com a presença essencial do paisagismo citadino:

“O plano de Lúcio Costa para Brasília representa a experiência mais séria sobre implantação da arquitetura brasileira aponta os caminhos que essa terá necessariamente que escolher para que possa alcançar os níveis de eficiência plástica e funcional que lhe cabem e que nossos arquitetos já estão em condições de lhe dar.”<sup>107</sup>

## **1. 2 Breve histórico da mudança da capital**

A perspectiva de estudo ora apresentada busca a compreensão de um elemento básico da estruturação da proposta para o Plano Piloto da Capital Federal, a Projeção. Entretanto, não são frequentes as reflexões a respeito na bibliografia especializada.

---

<sup>107</sup> REIS FILHO. Op. Cit., p. 104.

Importante relembrar que esta pesquisa procura abordar o processo evolutivo da arquitetura e do urbanismo sob a lente da relação existente entre o lote urbano e a arquitetura, enfatizando a forma de ocupação que caracteriza a urbanização em determinados contextos socioeconômicos e políticos.

Assim, nos municiamos do contexto socioeconômico e político que marcou a história da mudança da capital da República para o *Planalto Central do Brasil*. Dessa forma, puderam ser levantados os fatores anteriores à proposta urbanística para a nova capital, os quais a influenciaram profundamente.

Estão presente os detalhes acerca da implantação da capital federal no quadrilátero do Distrito Federal, muitas vezes omitidos pelos veículos de comunicação, e os fatos interpretados à luz de interesses políticos e econômicos, de modo que um resumo do histórico da transição da capital do Rio de Janeiro para o DF e de sua implantação pode aclarar muitas questões relacionadas à interpretação do projeto urbanístico que deu ensejo ao Plano Piloto.

As raízes históricas da mudança da capital nascem na colonização portuguesa, como anteriormente apontado. Cidades e vilas eram projetadas e construídas no Brasil, em sua grande maioria, dentro de uma política deliberada de ultrapassar a linha imposta pelo Tratado de Tordesilhas<sup>108</sup>.

A partir da proclamação da República, como será visto um pouco mais a frente, a ocupação do território estabelecido, à época com 8.500.000km<sup>2</sup>, tornou-se novamente questão essencial da política em voga. Dessa forma, a primeira constituição republicana estabeleceu a mudança da capital<sup>109</sup>.

Provavelmente, não houve qualquer outra questão nacional tão intensamente analisada e discutida quanto a construção da nova capital. O

---

<sup>108</sup> CARPINTERO, CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998,

<sup>109</sup> A primeira sede administrativa do Brasil foi São Salvador (atualmente Salvador), onde funcionou de 1578 até 1763, transferida posteriormente para o Rio de Janeiro. Mas desde o início da colonização a idéia de uma capital no interior esteve sempre presente. Apesar da falta de evidências, credita-se a originalidade da idéia ao Marquês de Pombal (1699-1782), que desejava, então, uma capital inexpugnável, não apenas para a colônia, mas de todo o reino português.

amadurecimento da idéia, do sonho ao Plano Piloto, se desenvolveu no decorrer de um longo período da história brasileira<sup>110</sup>.

Os primeiros estímulos à idéia de construção no sertão do Brasil da sede do governo retomam o século XVIII, idéia atribuída ao marquês de Pombal. Os inconfidentes mineiros, em 1789, incluíram a transferência da capital para o interior como um dos objetivos de seu movimento, procurando um centro de governo para uma nação independente, que previa a ruptura simbólica com a forma que operava o regime colonial.

Depois da independência, na sessão da Assembléia Geral Constituinte do Império de sete de junho de 1823, o deputado Antônio Ferreira França submeteu documento memorial de José Bonifácio de Andrada e Silva, que propunha a instalação da capital na recém-criada comarca de Paracatu do Príncipe<sup>111</sup>. O nome seria Brasília ou Petropole.

Entre 1822 e 1889, ainda durante o período imperial, o tratamento do tema é raro. Destaca-se o trabalho de Francisco Adolfo Varnhagen, o Visconde de Porto Seguro, no sentido de defender a mudança da capital por motivos de vulnerabilidade militar da costa do país, em favor de um sítio à cerca das bacias hidrográficas dos rios Tocantins (Amazonas), Parana-Prata e São Francisco. No entanto, somente com a proclamação da república, em 1889, foram tomados passos concretos neste sentido.

Em 1891, a Constituição Republicana previa, em seu artigo 3<sup>o</sup><sup>112</sup>, a transferência da capital para uma área de 14.000 quilômetros quadrados sobre o Planalto Central. Foi, em 1892, nomeada pelo então Presidente Floriano Peixoto, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, liderada pelo astrônomo Luiz Cruls e integrada por médicos, geólogos e botânicos, que fizeram um levantamento sobre topografia, o clima, a geologia, a flora, a fauna e os recursos materiais da região do Planalto Central. A área ficou conhecida como Quadrilátero Cruls, apresentada em

---

<sup>110</sup> ZIMBRES, Paulo de Melo. **A Study of Brasilia: From Master Plan to Implementation**. Dissertação de mestrado, Universidade de Edimburgo, 1974, p. 30.

<sup>111</sup> Infere-se tratar de Paracatu, no atual estado de Minas Gerais.

<sup>112</sup> “Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.”



1894 ao Governo Republicano.

Na onda da interiorização, o governo de Minas Gerais transferiu a capital de Ouro Preto para Belo Horizonte, com o apoio do governo federal. Ressalte-se que não havia uma tradição de planejamento urbano à época. A primeira experiência brasileira de planejamento de uma grande cidade se deu em 1926, quando o município do Rio de Janeiro contratou um urbanista francês para elaborar e implantar intervenções na cidade.

Em 1922, o governo de Epitácio Pessoa aprovou a transmissão da capital e determinou uma comissão do Governo Federal para estabelecer a localização no cerrado goiano, e é deitada a pedra fundamental da nova capital em 7 de setembro de 1922, perto da vila de Planaltina, dentro do Quadrilátero Cruls<sup>113</sup>, sendo recomendados os estudos para conexões ferroviárias com os portos de Rio de Janeiro e de Santos. Entretanto, o projeto foi engavetado.

A Constituição de 1934 ratificou a determinação da Carta Magna de 1891, e, posteriormente, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1946, as opiniões se dividiram quanto ao local da nova capital.

Após a Revolução de 30, em 1937, o presidente Getúlio Vargas toma o poder, institui o Estado Novo, e o governo federal retoma a questão da ocupação do interior do território nacional. Mas somente em 1940, o então ditador publicou em discurso em Goiânia que seria “imperativo mover as poderosas forças para o centro do país na intenção de promover e irradiar nossa futura expansão”.<sup>114</sup>

As condições do Rio de Janeiro reforçavam a ideia de mudança: a dificuldade de circulação nas ruas estreitas, ausência de dignidade em alguns edifícios e precária condição de segurança para o governo da República, como o Palácio do Catete poder ser adentrado pelo mesmo nível da rua, caindo diretamente sobre uma rua estreita e movimentada.

Vargas foi deposto do poder em 1945, mas a intenção governamental de mudança da capital mantida. A Constituição de 1946 determinou a

---

<sup>113</sup> ZIMBRES, Paulo de Melo. Op. Cit., p.32.

<sup>114</sup> *Idem.*

efetiva transferência da capital para o Planalto Central. O Presidente Dutra indicou a Comissão para Estudos da Localização da Nova Capital, presidida pelo General Djalma Poli Coelho. Foi, então, organizada uma expedição para levantar dados que subsidiassem a escolha de um sítio possível.

Os principais critérios a guiarem uma decisão da Comissão foram as funções originárias de uma capital: administrativa e política. Sendo assim, a cidade deveria ser alocada no centro geopolítico do país, em um sítio cuja localização permitisse comunicação facilitada com todas as suas regiões, porém, como coloca claramente o citado General, sendo levados em consideração:

“a posição, a área, a população, a política territorial, o financiamento e a administração, construindo esses assuntos as bases para o planejamento e a execução da mudança. Adotadas essas bases, a região deve ser sumariamente escolhida por lei, no planalto central, conforme exige a Constituição<sup>115</sup>. Não há nenhuma dificuldade para isso, conforme esta demonstrado no nosso trabalho ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PROBLEMA DA MUDANCA DA CAPITAL PARA O PLANALTO CENTRAL.

Surge depois o segundo problema técnico que, êsse sim, pode e deve ser resolvido por uma comissão de técnicos.

Trata-se agora de, dentro da área já politicamente escolhida ou adotada, planejar a construção da cidade (ou do sistema de cidades) que deve ser o novo centro administrativo da União Brasileira”[sic]<sup>116</sup>

Os trabalhos renderam a Resolução nº 388, de 21 de julho de 1948, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e Anexos, quais sejam as duas sucintas e completas monografias do General Poli Coelho. Entre os diversos discursos e levantamentos apresentados, focamos as questões da localização do sítio de implantação da futura cidade, bem como argumentos ideais que instigaram a sua construção e ajudaram a decidir pela despovoada e potencial região central do Planalto Central.

Enfim, em 1948, a Comissão Poli Coelho apontou um sítio dentro do Quadrilátero Cruls. E se deu um longo debate no Congresso que culminou

<sup>115</sup> O general se refere à Constituição de 1946, no artigo 4º dos Atos e Disposições Transitórias.

<sup>116</sup> COELHO, General Djalma Poli. “Espigão Mestre do Brasil e Conceito Geopolítico do Planalto Central”, in **a Localização da Nova capital da Republica**. RJ, Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1948, p. 12.

na promulgação de legislação especificando o quadrilátero de aproximados 5.200 quilômetros quadrados, localizados entre as latitudes 15°30' e 17' ao sul, e longitudes 46°30' e 49°30' a oeste, dentro do Estado de Goiás.

De volta ao poder, Vargas contrata, em fevereiro de 1954, a empresa estadunidense Donald J. Belcher & Associates Inc., de Ithaca, que deveria fazer a seleção de sítios mais adequados à construção da cidade dentro do território apresentado. A tarefa foi realizada através de foto-interpretação e conforme dez critérios: condições climáticas; disponibilidade de água; topografia; acessibilidade; fornecimento de eletricidade a baixo custo; disponibilidade de materiais de construção nas proximidades; condições do subsolo e solo, para fundações, áreas para agricultura e para bosques/florestas; paisagem e sítios recreacionais, e condições de desapropriação dos terrenos.

O Relatório Belcher apresentou cinco alternativas para a construção da cidade, entre os quais, em 1854, o General José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, então presidindo a Comissão, finalmente decidiu quanto aos limites do atual sítio do Distrito Federal; constituído de 5.850 quilômetros quadrados entre os paralelos 15°30' e 16°03' ao sul, até o rio Descoberto, a oeste, e ladeado a leste pelos rios Preto e Santa Rita. Neste quadrilátero, estão localizadas partes das bacias hidrográficas de Tocantins, Paraná e São Francisco, bem perto do local pelo qual advogava o Visconde de Porto Seguro<sup>117</sup>.

O sítio “castanho” escolhido coincidia com aquele descrito no Relatório Cruels, nas palavras do botânico Alfred Glaziou:

“Impressionou-me a calma severa e majestosa desse vale [...]

Nesse sítio, ainda, a extrema suavidade dos acidentes naturais do terreno não requer trabalho algum preparatório, nenhum para arruamento ou a delineação dos bulevares, nem para a edificação, quer numa quer noutra direção[...].

Entre os dois chapadões, conhecidos na localidade pelos nomes da Gama e Paranaúá, existe imensa planície, em parte sujeita a ser coberta pelas águas da estação chuvosa; outrora era um lago devido à junção de diferentes cursos de

---

<sup>117</sup> BERTRAN, Paulo. **História da terra e do homem no Planalto Central: Eco-história do Distrito Federal: do indígena ao colonizador**. Brasília: Solo, 1994, p. 4.

água formando o rio Paranauá; o excedente deste lago, atravessando uma depressão do chapadão, acabou [...] por abrir uma brecha funda [...], pelas qual se precipitam hoje todas as águas dessas alturas. 'E fácil compreender que, fechando essa brecha com uma obra de arte [...] forçosamente a água tornara ao seu lugar primitivo e formara um lago navegável em todos os sentidos [...]"<sup>118</sup>

Lucio Costa toma partido do aspecto paisagístico *monumental* do sítio explorando-o como um dos elementos importantes para o conjunto do Plano Piloto, como será explicitado mais a frente.

Em paralelo a todo o processo técnico de decisões, o Brasil passava por um momento fervoroso de transformações. Após o suicídio de Vargas, em agosto do mesmo ano, os trabalhos foram repassados para seu sucessor, Café Filho, seguido de Nereu Ramos. Em 55, surge a colisão que traz Kubitschek como candidato. Entre a morte do presidente e a posse de Juscelino, em janeiro de 1956, o período deveras atribulado em todo o país acentua a necessidade de transferência da capital.

Eleito presidente, Juscelino estabeleceu a construção de Brasília como meta-síntese de seu Plano de Metas. Em 15 de março de 1956, já empossado, Kubitschek assinou a Mensagem de Anápolis, transformada na Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, lançando as bases da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, NOVACAP. O engenheiro Israel Pinheiro foi nomeado como o primeiro presidente da NOVACAP, dando início aos trabalhos de terraplenagem naquele sítio em 3 de novembro de 1956:

“O “espigão” reto erguendo-se ligeiramente sobre os terrenos às margens do lago, e as colunas mais acentuadas a leste, conformam uma paisagem de grande força, conferindo ao sítio uma monumentalidade natural[...]. É uma convexidade dentre de uma concavidade, como o Professor Cláudio Queiroz muito bem definiu este sítio falando de uma paisagem poderosa”<sup>119</sup>

O presidente não só queria um projeto de construção de uma cidade capital, mas também que pudesse ser executado rapidamente, dentro de um mandato: “cinquenta anos em cinco”, era o lema do seu Plano de Metas.

<sup>118</sup> *Apud.* CARPINTERO. **Uma outra Brasília**, Revista ENT.BAU.DENK., das Reisen und Die Architektur – Brasil, Kassel: Universidade de Kassel, Nr. 4, novembro de 2004, p. 45.

<sup>119</sup> *Idem.*

Oscar Niemeyer sugere a promoção de um concurso público, entre profissionais brasileiros, para o Plano Piloto da nova capital, dada a credibilidade dos seus contemporâneos e conterrâneos colegas. Em setembro do mesmo ano, o presidente sancionou lei específica e fez publicar o Edital de Concurso para o Plano Piloto da Nova Capital do Brasil.

O breve edital do concurso apresentava, além dos elementos gerais, como definição do júri, prazos e prêmios, as limitações das apresentações, e colocava a disposição todos os elementos cartográficos, bem como mosaico aerofotográfico, relatório sobre as condições locais, e exigia dos concorrentes apresentações de:

“a) o traçado básico da cidade, indicando a disposição dos principais elementos da estrutura urbana, a localização e interligação dos diversos setores, centros e instalações e serviços, distribuição dos espaços livres e vias de comunicação (escala 1:25.000);b) relatório justificativo.”<sup>120</sup>

Restaram dúvidas quanto ao item 15 do edital e sobre algumas condições de projeto e obras, além de solicitações de esclarecimentos acerca da população que seria transferida para a capital. Todas foram encaminhadas para a NOVACAP e respondidas em duas cartas. Resume Carpintero que “as preocupações do governo se limitavam a construção de uma cidade, não considerando quem iria habitá-la ou que edifícios deveria conter”.<sup>121</sup>

Em resposta a uma das solicitações de informações dos concorrentes, a NOVACAP envia uma carta ao Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil, a qual está transcrita no citado artigo de Carpintero, dizendo que “para os estudos do plano piloto permanece a atual organização ministerial acrescida de três ministérios. Só 30% dos funcionários serão transferidos [...]. Previsão para 500.000 habitantes, no máximo”<sup>122</sup>.

Quanto a propriedade do solo do Distrito Federal, no item 7 do edital,

<sup>120</sup> EDITAL DO CONCURSO PARA O PLANO PILOTO DE BRASÍLIA, disponível em <[http://www.sc.df.gov.br/paginas/museus/museus\\_09.htm](http://www.sc.df.gov.br/paginas/museus/museus_09.htm)> e <[http://www.brasiliaweb.com.br/brasil\\_09/museus/museus\\_09.htm](http://www.brasiliaweb.com.br/brasil_09/museus/museus_09.htm)>, acesso em maio de 2007.

<sup>121</sup> CARPINTERO, Antonio C. Cabral. **Uma outra Brasília**. Revista ENT.BAU.DENK., das Reisen und Die Architektur – Brasil, Kassel: Universidade de Kassel, Nr. 4, novembro de 2004, p.43.

<sup>122</sup> CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 69.

a previsão deixa em aberto a determinação: “7 – Loteamento e tipo de propriedade: - o assunto aguardara sugestões do Plano Piloto”<sup>123</sup>. Não se pode olvidar, porem, que as terras do DF eram, então, de propriedade da NOVACAP, transmitida pela União em 1956, na forma da Lei no 2.874, do mesmo ano, como nos ensina Juraci Perez Magalhães<sup>124</sup>.

Um parêntese se faz necessário quanto à tese defendida por Magalhães. O jurista desenvolve uma argumentação fluente e embasada pelas doutrina e jurisprudência pátrias, no sentido das terras do DF terem sido conferidas para a área que receberia a nova capital desde a previsão primeira constitucional republicana, e, nunca tendo sido esta revogada. Não nos ateremos à rica argumentação jurídica do citado autor, por ser este trabalho estruturado na Arquitetura e Urbanismo. Assim, em face da impossibilidade de aprofundamento sobre o tema e da escassez de juristas a tratarem do assunto especificamente, é tomada por genuína sua argumentação.

Continuando, uma vez reunido o júri do concurso para avaliar as seis propostas apresentadas, em março de 1957, foi então ganhadora a de Lucio Costa. Segundo observação do júri, seu projeto seria “claro, direto e fundamentalmente simples, além de ser o único para uma capital administrativa do país”, dentre todos concorrentes<sup>125</sup>.

Costa apresenta um desenho em escala 1:25.000 e a memória descritiva, as quais representavam uma concepção da cidade que não seria “no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região”<sup>126</sup>. Em desenvolvimento ulterior, será aprofundada a análise do tratamento dado à ocupação do solo pelo Plano Piloto de L. Costa, elemento de envergadura essencial para a cidade.

No processo de concepção, aponta Carpintero<sup>127</sup>, um certo tom de protesto do autor contra a falta de informações fornecidas pelo edital, vez

---

<sup>123</sup> EDITAL DO CONCURSO PARA O PLANO PILOTO DE BRASÍLIA.

<sup>124</sup> MAGALHAES, Juraci Perez. **A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p. 7 e seguintes.

<sup>125</sup> CARPINTERO Antonio C. Cabral. **Uma outra Brasília**. Revista ENT.BAU.DENK., das Reisen und Die Architektur – Brasil, Kassel: Universidade de Kassel, Nr. 4, novembro de 2004, p. 112.

<sup>126</sup> COSTA, Lucio. **Arquitetura**. Rio de Janeiro: José Olympio editora, 2002, p. 118.

<sup>127</sup> CARPINTERO. Op. Cit.

que este deixou de lado informações sobre a população e sobre os órgãos governamentais que realizariam a dinâmica da cidade. Segue-se o trecho destacado pelo autor:

“[...] apesar da espontaneidade original, ela foi intensamente pensada e resolvida [...]”

Ela deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforços as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, não apenas como *Urbs*, mas como *Civitas*, possuidora dos atributos inerentes a uma capital”<sup>128</sup>(sem grifo no original).

O próprio planejamento regional nunca foi elaborado. A noção de um Plano Piloto sem esse planejamento prévio demonstra uma intenção de, conforme ressalta Carpintero, “uma racionalidade funcional clara no sentido de se construir uma cidade – os edifícios e as vias – sem considerar todos os demais elementos que sustentam a vida urbana”<sup>129</sup>. A Comissão de Mudança expressa a elevação do entendimento da nova cidade como *urbs* sobre à de *civitas*, conforme conceitos anteriormente citados<sup>130</sup>.

O urbanista e a Comissão de Mudança ou, mais tarde, NOVACAP demonstram perspectivas diferenciadas, vez que esta última almejava a execução das obras de uma cidade “sem se preocupar com a população que iria construí-la ou habitá-la”<sup>131</sup>. Esse entendimento não se coaduna com os elementos fundamentais da estética urbana proposta por Costa, os quais serão explorados mais à frente.

A implantação, o traçado de ruas, a proposta de distribuição e ocupação do solo de Brasília – destacados entre os outros aspectos também fundamentais da cidade, devido à sua relevância para este trabalho – obedecem ao anteprojeto ou plano piloto do urbanista Lucio Costa, implantado pela NOVACAP.

<sup>128</sup> COSTA. Op. Cit., p. 119.

<sup>129</sup> CARPINTERO. , Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 115.

<sup>130</sup> Ademais, ainda na obra de Carpintero, sobre a definição de *Urbs* e *Civitas* no âmbito específico do urbanismo, pode-se apontar a obra de Cerdá, 1897: “como o genuíno sentido de *urbs* se referia à parte material do conjunto de edifícios, para tudo referente aos moradores (romanos) usavam a palavra *civitas* (cidadão), da qual derivam todas as vozes destinadas a expressar casa, objetos e acidentes, bem como qualidades concernentes aos moradores”.

<sup>131</sup> CARPINTERO. Op. Cit. P. 117.

Em 21 de abril de 1960, o Presidente da República Juscelino Kubitschek inaugurou Brasília, e, naquele mesmo ano, sancionou a Lei Santiago Dantas, nº 3.751, estabelecendo que qualquer alteração no Plano Piloto de Brasília dependeria de Lei Federal.

Em 1967, foi publicado o seu Código de Obras, bem como o Decreto 10.829/67, que regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751/60 no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Conforme os arts. 20 e 38 dessa Lei, procura-se tutelar a preservação do Plano Piloto de Brasília tal como apresentado por Lúcio Costa. E, em seu artigo 1º determina que:

“[...]entende-se por Plano Piloto de Brasília e concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1/20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa, escolhido como vencedor pelo júri internacional do concurso para a construção da nova Capital do Brasil.

§ 1º - A realidade físico-territorial corresponde ao Plano Piloto referido no caput deste artigo, deve ser entendida como o conjunto urbano construído em decorrência daquele projeto e cujas complementações, preservação e eventual expansão devem obedecer às recomendações expressas no texto intitulado Brasília Revisitada e respectiva planta em escala 1/25.000, e que constituem os anexos I e II deste Decreto;

§ 2º - A área a que se refere o caput deste artigo é delimitada a Leste pela orla do Lago Paranoá, a Oeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, ao Sul pelo Córrego Vicente Pires e ao Norte pelo Córrego Bananal, considerada entorno direito dos dois eixos que estruturam o Plano Piloto.

Artigo 2º - A manutenção do Plano Piloto de Brasília ser assegurada pela preservação das características essenciais de quatro escalas distintas em que se traduz a concepção urbana da cidade: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica”. (sem grifo no original).

Em 1974, o Senado Federal organizou o I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília, com a Participação do Urbanista Lucio Costa, que apresentou diretrizes para o desenvolvimento e preservação de Brasília. Em 1975, foi publicado o PEOT - Plano Estrutural de Organização Territorial do DF.

O arquiteto Oscar Niemeyer projetou os principais prédios públicos da cidade. Apesar da cidade ter sido construída em tempo recorde, a



transferência efetiva da infra-estrutura governamental só ocorreu durante os governos militares, já na década de 70.

Nos anos 80 o Grupo de Trabalho composto pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, então SPHAN – Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Governo do Distrito Federal e Universidade de Brasília desenvolveu um estudo que apresentou os bens culturais e naturais do Distrito Federal, incluindo, além da área referente ao plano piloto, sedes de fazendas e núcleos urbanos.

Em 1987 o art. 38 da Lei Santiago Dantas foi regulamentado pelo Decreto nº. 10.829/87, sancionado pelo então Governador do Distrito Federal, José Aparecido de Oliveira, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. No mesmo ano Brasília é inscrita na Lista do Patrimônio Cultural da Humanidade da UNESCO.. Brasília foi tombada a nível Federal mediante Portaria nº. 04, de 13/03/90, da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, alterada, em seu art. 9º, pela Portaria n. 314 de 08/10/92 - SPHAN<sup>132</sup>.

O regime especial de proteção a que está submetido o Plano Piloto de Brasília, tal como apresentado por Lúcio Costa, também não foi olvidado pelos legisladores locais, signatários da Lei Orgânica do DF, que o evidenciaram em inúmeros dispositivos<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Observa-se que, conforme publicações, também em seu sítio eletrônico, o IPHAN entende por sítios urbanos “bens patrimoniais autônomos que demandam instrumentos próprios de análise e critérios de intervenção adequados a essa especificidade. Estes bens não são obras de arte prontas e concluídas num determinado período, transpondo-lhe pura e simplesmente os procedimentos de restauração de edifícios, possuem natureza dinâmica e mutante típica das áreas urbanas”. Disponível em <[Www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>, último acesso em 2006.

<sup>133</sup> WINGE. Erika e CAVALCANTI, Rogério A.C.(orientador). **Gestão da propriedade privada e a questão do tombamento de Brasília**. Monografia de graduação, Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2004, p. 88 e ss.

## Capítulo 2

### CORRELAÇÃO ENTRE DIREITO E URBANISMO: A SUPERQUADRA DE BRASÍLIA

Face à proposta multidisciplinar deste trabalho, procurou-se traduzir<sup>134</sup> a linguagem jurídica em fatores urbanísticos, conforme os elementos e efeitos abordados. É enfatizada a intensa *retroalimentação* entre sistemas de normas de propriedade urbana imóvel e as expressões e representações urbanísticas e arquitetônicas ao longo da evolução histórica.

Assim, mesmo reconhecida a relevância acessória à compreensão da relação estabelecida entre o lote, a arquitetura e o tecido urbano em Brasília, foram tratados os caminhos de estudo da área jurídica a respeito do tema em um capítulo específico, conforme ilustra Murilo Marx:

“Ao valorizar o aspecto normativo, não é a superestrutura que nos interessa, mas sua implicação sobre a paisagem cidadina que se desenha e redesenha continuamente...

pois [...] o que nos motiva é o resultado físico de ordem arquitetônica e sua razão subjacente de ordem social.

A questão da terra, de sua partilha, distribuição e domínio, pode fornecer a chave para o conhecimento de nossa formação, conformação e transformação urbanas [...] conformar-se da paisagem, vagaroso ou célebre, harmonioso ou turbulento, na evolução de um lugarejo a megalópole contemporânea, de um arraial a cidade.

Conformação que responde, na sua dinâmica, à antiga e penosa e incontida inspiração de se passar definitivamente da FREGUESIA À CIDADANIA”.<sup>135</sup>

Conforme será explorado mais a frente, o projeto do Plano Piloto para a nova capital do país, de autoria de Lucio Costa, no que tange a forma de ocupação, expressa não somente estilos urbanísticos e expectativas de

<sup>134</sup> A forma de apreensão cognitiva de determinados termos é determinada pela perspectiva a partir da qual se põe o observador, de modo que o termo traduzir foi utilizado com a intenção de enfatizar esta tentativa de aproximação das áreas de conhecimento.

<sup>135</sup> MARX, Murilo. *Cidade no Brasil, terra de quem?*, SP, 1991., p.136

crescimento, planejamento das áreas públicas e privadas, circulação, entre outros, mas, também ideais propostos para a capital federal. A expressão destes podem ser balizadas pelas ideologias latentes à época de sua gestação, por Lucio Costa. A análise dos elementos teóricos do projeto será igualmente aprofundada mais a frente, principalmente à luz da ampla pesquisa realizada por Carpintero em sua tese de doutorado.

Entretanto, no intuito de analisar-se a ocupação do solo proposta no Plano Piloto, faz-se mister a compreensão da significação e importância do instituto da propriedade imóvel, especificamente a urbana. Para tanto, antes de apresentar as análises sobre a proposta e o projeto do Plano Piloto para a Nova Capital, é necessária a conceituação de propriedade.

Historicamente, ainda hoje os juristas se defrontam com o problema da conceituação do direito de propriedade. Esta dificuldade advém da árdua tarefa de se resumirem numa só definição os múltiplos poderes do proprietário. Trata-se de um direito complexo, posto seja unitário, resulta de um conjunto de direitos sobre determinada coisa. Esse conjunto de direitos (direito de usar, de fruir, de dispor, de reaver) toma o nome de domínio, conforme ensinamentos do jurista Joaquim Castro Aguiar<sup>136</sup>.

Ao se evocar o conceito de propriedade, faz-se mister analisá-lo frente à jornada histórica percorrida.

A exemplo de Portugal, nossa inspiração romana é muito forte, pois, é nele que o direito brasileiro irá buscar seus elementos básicos para a construção das linhas mestras do seu direito positivo, consoante entendimento da jurista Sonia Rabello de Castro, acompanhada de Moreira Alves.

Porém, o direito de propriedade não foi definido senão na Idade Média, quando juristas fizeram uma triagem de textos romanos que se referiam à propriedade e buscaram extrair-lhe um conceito. A difícil tarefa de se aglutinar em uma só definição todos os direitos e deveres do proprietário se torna ainda mais difícil quanto se trata dos seus primórdios, no Direito Romano, dada as alterações oriundas da evolução de mais de dez

<sup>136</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 10.

séculos. As circunstâncias políticas e econômico-sociais promovem o alargamento ou a retração dos direitos do proprietário. Assim, as definições propostas costumam pecar pela falta de acabamento.

A clássica divisão do Direito em dois grandes ramos, o Direito Público e o Direito Privado, tem origem romana e está assentada na natureza daqueles valores. Segundo conhecida passagem do Digesto<sup>137</sup> (533 d.C), direito público é aquele que diz respeito ao estado ou coisa romana; privado, às utilidades dos particulares. A diferença está, pois, na natureza dos valores: de um lado, o Direito protege os valores que interessam à comunidade abstratamente considerada, doutro, tutela os interesses dos particulares.

Discorrendo sobre o tema e inspirado nas idéias de Hannan Arendt, Tércio Ferraz J. explica as origens da dicotomia Direito Público/Direito Privado, vinculando-a à estrutura sócio-econômica da civilização romana. Segundo o renomado professor, os romanos conheceram dois campos de poder: a esfera privada e a esfera pública. A primeira compreendia o terreno das necessidades e envolvia a atividade do homem voltada para sua sobrevivência, como a produção de alimentos. Tal atividade era o labor e se exercia na própria casa. Ao lado dessa atividade, o homem livre, cidadão, exercia uma outra, chamada ação, que consistia no encontro com outros homens, na discussão de temas relevantes, troca de experiências e adoção de estratégias comuns. Essa atividade se exercia na *polis* ou cidade, donde a expressão animal político<sup>138</sup>.

Partindo de tais premissas, afirma-se que aquela passagem do Digesto,

---

<sup>137</sup> O Digesto, conhecido igualmente pelo nome grego Pandectas, é uma compilação de fragmentos de juristas clássicos. É obra mais completa que o Código e ofereceu maiores dificuldades em sua elaboração.

Realizada a compilação das leyes (constituições imperiais), era necessário resolver um problema com relação aos iura (direito contido nas obras dos juristas clássicos), que não tinham sido ainda compilados. Havia entre os juristas antigos uma série de controvérsias a solucionar. Para isso, Justiniano expediu 50 constituições (as Quinquaginta Decisiones). É provável que durante a elaboração delas surgisse a idéia da compilação dos iura.

Na constituição Deo auctore de conceptione Digestorum, de 15/12/530, o imperador expôs seu programa referente à obra. Nos fins de 530, Justiniano encarrega Triboniano de organizar comissão de 16 membros destinada a compilar os iura. A comissão era encarregada da seleção da matéria, bem como de dirimir dúvidas e decidir em caso de diferenças de opinião.

O Digesto diferenciava-se do Código por não ter havido anteriormente trabalho do mesmo gênero. A massa da jurisprudência era enorme, freqüentemente difícil de ser encontrada. Havia muitos autores, com pontos de vista diversos, por vezes antagônicos.

[...]As Pandectas constituíam uma suma do direito romano, em que inovações úteis se misturavam a decisões clássicas. Restritas, na prática, ao império bizantino, só no século XI foram descobertas pelo Ocidente. A comparação dos manuscritos existentes no Código de Justiniano foi o primeiro passo para o renascimento do direito, que teve como centro a Universidade de Bolonha. Quase todos os direitos modernos decorrem do direito romano e das Pandectas.

Fonte: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Digesto>>, acesso em maio de 2007.

<sup>138</sup> Apud MARQUESI, Roberto Wagner. *Fronteiras entre o direito público e o direito privado*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 908, 28 dez. 2005.

ao estremar uma e outra esferas de interesse, tenha reputado como privadas as relações que se estabeleciam no seio doméstico, como as referentes à família, às sucessões e à propriedade. Todas essas situações compreendem-se no terreno da pessoa natural. O vocábulo *privus*, designando aquilo que é próprio, vai aplicar-se às relações travadas pela pessoa em seu âmbito de poder. Logo, o Direito Privado é aquele que regulamenta o papel da pessoa nessas relações.

O direito privado romano, com efeito, está centrado na família, na propriedade, no contrato e nas sucessões. Todos esses fenômenos, regulamentados após a codificação de Justiniano, fundam-se no princípio da autonomia da vontade, de que se extrai a idéia de liberdade e a regra da não ingerência do poder público. De fato, o individualismo foi uma constante entre os romanos. Em relação à família, destaca-se o poder absoluto do *pater*, senhor de vida e morte sobre a mulher e os filhos. A propriedade, de seu turno, nasce do altar doméstico e das sepulturas, ao redor dos quais o romano passa a exercer poderes exclusivos, perpétuos e absolutos, inderrogáveis ao arbítrio do Estado. No âmbito dos contratos impera, além da autonomia das vontades e da regra da intangibilidade das condições avançadas no contrato - *pacta sunt servanda*. E, finalmente, nas sucessões, vigem normas como a que permite a livre deserdação.

Igual fenômeno não se passa com o Direito Público daqueles tempos. Aqui já não se fala em liberdade, autonomia ou poder individual. Cuida-se, antes, da esfera de poder do governo - *jus imperii* - ou da *polis*, cuja vontade é capaz de se impor ao interesse particular. É o que se vê, por exemplo, na lei que veda a autotutela ou na norma que impõe o pagamento de tributos.

O princípio fundante de tais situações é o da subordinação, que traz consigo a idéia da prevalência dos interesses de todos sobre a vontade individual. Parte-se da premissa de que as normas impostas ao particular devem ser obedecidas pelo bem da paz social, valor que, pertencendo a todos indistintamente, é superior ao interesse de um só indivíduo. Disso decorre a regra, constante no Digesto, segundo a qual não pode o direito

público ser alterado pelas convenções particulares.

Se o sistema romano percebia com certa clareza a distinção entre a esfera pública e o domínio particular, igual nitidez não há no período medieval. As incursões bárbaras forjaram uma nova condição política, cujo reflexo mais forte se dará na estrutura de produção. Isso é particularmente evidente na propriedade imobiliária, que, na prática, desaparece e dá lugar a um sistema baseado na idéia das concessões. Ninguém, senão o rei, é senhor das terras. Mas o rei pode conceder sua exploração a um duque, que a concederá a um marquês, que, por sua vez, a entregará a um conde, até chegar no senhor feudal, à semelhança de uma enfiteuse. Essa superposição de propriedades já não permite diferenciar com segurança o público do particular. Essa situação é agravada pela absoluta incapacidade do rei de debelar os invasores, o que forçará as várias camadas sociais a defender-se por própria conta.

No Brasil, o conceito de propriedade se relaciona de uma forma muito estreita com o modo de utilização e distribuição do solo ao longo de sua evolução. Durante toda o período de colonização, o *direito brasileiro* se resumia ao que era posto pelas Ordenações do Reino de Portugal. Ainda na época da Colônia, o sistema de ocupação do solo brasileiro era baseado nas sesmarias. Este sistema se caracterizava pela finalidade específica de efetivação do povoamento e do uso do solo e pela gratuidade da concessão, de forma que, nos primórdios da colonização, podia obter-se a posse sobre a terra, originalmente da Coroa, através da Concessão de Uso ou do Aforamento.

No começo da colonização, o território brasileiro submetia-se a dois conjuntos distintos, e por vezes conflitantes, de normas: as bulas papais e as ordenações do reino. Pelas cartas pontificas, as terras do Brasil pertenciam a Ordem de Cristo, posto que se achavam colocadas sob sua jurisdição espiritual e cabia-lhe – pelo auxílio financeiro para as conquistas ultramarinas e para fazer face aos gastos para a propagação da fé – o direito de receber o dízimo. Por outro lado, as Ordenações, que nada previam em relação à cobrança dos dízimos, proibiam que Ordens, Igrejas e Mosteiros

se apropriassem das terras da Colônia - que nunca haviam sido lavradas ou aproveitadas – que não fossem possuídas por título aquisitivo apropriado. Como essas entidades, entre elas a Ordem de Cristo, achavam-se impedidas de fazer uso de contratos de aforamento ou enfiteuse com os povoadores, inevitável se tornava a transplantação do instituto das sesmarias<sup>139</sup>. Assim, as terras inexploradas do Brasil constituíam propriedade da Coroa portuguesa – e assim eram de domínio público -, mesmo que aos beneficiários recaíssem os dízimos da Ordem de Cristo.

Conforme aludido anteriormente, a posse era concedida através de três instrumentos<sup>140</sup>, estando presente a finalidade de ocupação, utilização e produção das terras. Concebida para solucionar questões peculiares ao reino português, de fins do século XIV, a lei das sesmarias aplicada no extenso e inexplorado território da colônia brasileira resultou no uso mais ou menos generalizado da posse como recurso de acesso a terra.

A doação do chão nas vilas não foi considerada. Os oficiais da câmara decidiam o uso, a pedido dos moradores. A ocupação dos municípios se dava nas terras denominadas rocio (de domínio público), onde se implantavam as casas e pequenas áreas de produção, sem custo. Assim, a terra, em si, não tinha valor comercial, mas essas formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada.

Inicialmente marcado principalmente pela rigidez do sistema de governo, ou regência imperial, era mais clara a finalidade jurídica da propriedade: a ocupação do solo por portugueses natos. Uma vez firmada esta gravitavam em torno dela suas variáveis operacionais, como as questões da tradição, ou das formas de transmissão do direito, de sucessão e de extinção do direito, assim como o pagamento de dízimos ou taxas para a manutenção desse direito.

No primeiro caso, bastava manter a terra produzindo para não se perder o direito que a Coroa conferia sobre a mesma. Já no caso do Aforamento - instituto jurídico em extinção nos dias de hoje, diferentemente

---

<sup>139</sup> LIMA, Graziela F. Buscarin. Evolução histórica da propriedade territorial no Brasil. Dissertação de Mestrado em Direito Civil, Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2002, item 2.

<sup>140</sup> A respeito, vide MAGALHÃES.

da concessão de uso - havia de se pagar o foro - um valor módico, fixo e periódico, pago ao senhorio (Coroa Portuguesa) - e o laudêmio, quando da transferência da enfiteuse para novo foreiro.

Enquanto colônia, o modelo urbanístico e arquitetônico era importado das vilas e cidades de Portugal. A mão-de-obra escrava era uma determinante, à qual as técnicas de construção haviam de se adaptar. As Cartas Régias, determinações canônicas, e a busca da semelhança com as vilas de Portugal cristalizavam a espontaneidade dos proprietários dos lotes. Assim, a cidade colonial brasileira tinha aspecto uniforme<sup>141</sup>.

Em grande parte, a cidade e a arquitetura nela implantadas eram reflexo de toda uma sociedade baseada na escravidão. O estilo de vida era caracteristicamente rural e contava com a mão-de-obra dos escravos. As técnicas construtivas eram primitivas e a relação entre os lotes e os partidos das construções tinha caráter formal, para manter a semelhança com as vilas portuguesas.

Observa-se que as Ordenações Filipinas vigoraram desde o início do século XVII até a proclamação da independência brasileira em 1822. Regeram o ordenamento jurídico privado no Brasil por mais de 300 anos, como uma compilação jurídica marcada pelas influências do Direito Romano, Canônico e Germânico, que juntos constituíam os elementos fundantes do Direito Português. E como não poderia deixar de ser, foram forjadas em tom patriarcalista e patrimonialista.

Além das normatizações coercitivas já citadas, as posturas municipal e social eram coniventes, expressas na monotonia que firmavam, por exemplo, as dimensões das construções, o número de aberturas e o alinhamento à via pública e com os vizinhos. As vilas e povoados eram inicialmente freqüentados somente nos feriados, fins-de-semana e em ocasiões especiais.

Como ainda não havia ocorrido o fenômeno da laicização do Estado, boa parte do *desbravamento* das terras coloniais se deu sob a égide das normas da Igreja. Havia as sesmarias, e nelas havia de ser construídas as obras em agradecimentos aos padroeiros. Dispositivos jurídicos canônicos

<sup>141</sup> MARX, Murilo. Op. Cit, P. 23.



impunham a implantação dos edifícios religiosos no ponto de maior visibilidade de todo o território. De modo semelhante, eram determinadas as concessões de áreas ao redor da paróquia para aqueles que dela se servissem, o que, futuramente, geraria os povoamentos. Assim, enfatiza Reis Filho, que se pode afirmar que, durante o período colonial, a arquitetura residencial urbana estava baseada em um tipo de lote com características bem definidas.

A terra não tinha valor comercial, salvo o valor do que nela era construído ou produzido. Socialmente havia, então, a estruturação de uma distinção entre classes com base na arquitetura das construções: aqueles mais abastados, com terras mais produtivas, erigiam casarões, já os mais pobres construía choupanas em suas terras.

A primeira grande mudança neste contexto se deu após a Independência, mais especificamente ao final do I Império, quando as concessões começaram a ser suspensas. Com efeito, as conseqüências de tal mudança foram marcadamente engrandecidas, ao final do II Império, ao oficializar-se a extinção de concessões de terras por sesmarias. A partir daí, começava a deixar de ser tão fácil a aquisição destas, o que lhes incutia uma valorização mercadológica.

Enquanto definia-se o valor jurídico da terra como propriedade, através de revoluções no âmbito econômico, político e, enfim, jurídico, o plano social necessariamente sensibilizava-se, representado pelos seus hábitos e modos de expressá-los, inclusive a arquitetura e o urbanismo.

A Revolução Francesa é que fará ressurgir com vigor a dicotomia entre público e privado. Insurgindo-se contra o absolutismo, a classe burguesa retoma, de certa forma, o modelo romano separando a esfera pública e o terreno privado. Essa época assinala o predomínio da liberdade de iniciativa, o princípio da igualdade formal de todos os homens e a idéia da não ingerência do Estado nos negócios particulares.

O receio de um retrocesso à condição anterior faz plasmar um sistema em que o poder público não intervém senão em hipótese restritas, como para

assegurar a paz social, por exemplo. É o triunfo da ideologia liberalista e do *laissez faire*. Contratos, família e propriedade - sob influência no Código de Napoleão de 1804 - constituem o tríplice objeto de incidência do Direito Privado, agora sustentado no binômio igualdade-liberdade.

O modelo napoleônico constitui a fonte em que se beberam os sistemas romano-germânicos, como é o caso dos Estados da Europa continental e das nações latino-americanas. Esses sistemas procuraram, de um lado, garantir ampla esfera de ação ao particular e, de outro, limitar o raio de ingerência do Estado.

Um breve retorno no tempo é necessário, para citar a professora de direito da Pontífica Universidade Católica de MG Renata Rodrigues<sup>142</sup>, quanto à história do direito civil no período colonial. A respeito, afirma que Portugal foi um dos países europeus que mais demorou a ceder às influências do Iluminismo, “movimento iniciado por volta do século XVIII e que significou verdadeira renovação do direito, pois pregava a luta da razão contra o autoritarismo e visava abolir velhas tradições jurídicas e o império do Direito Natural”.

O primeiro Código Civil português foi promulgado em 1867. No Brasil, as Ordenações Filipinas vigeram, ainda, por algum tempo. Consoante a citada professora, além do atraso que significavam as Ordenações, havia o inchaço legislativo causado pela infinidade de leis e outras formas normativas que foram editadas para complementá-las e a busca por identidade jurídica que atendesse às necessidades dos jurisdicionados brasileiros eram algumas delas.

Note-se que o processo de elaboração legislativa que marcou os séculos XVIII e XIX de acordo com critérios científicos decorrentes dos jusnaturalismo e o iluminismo, marcou o jusracionalismo. Um de seus frutos é o movimento de codificação. Conforme Rodrigues, ao evocar a lição de Francisco Amaral, a *codicização* pode ser resumida nas seguintes palavras:

“Em senso estrito, significa, [...] que produziu os códigos, leis gerais e

---

<sup>142</sup> RODRIGUES, Renata de Lima. As tendências do Direito Civil brasileiro na pós-modernidade. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 655, 23 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6617>>. Acesso em: 20 abr. 2007

sistemáticas.

Sua causa imediata é a necessidade de unificar e uniformizar a legislação vigente em determinada matéria, simplificando o direito e facilitando o seu conhecimento, dando-lhe ainda mais certeza e estabilidade. Eventualmente, constitui-se em instrumento de reforma de sociedade como reflexo da evolução social. Seu fundamento filosófico ou ideológico é o jusracionalismo, que vê nos códigos o instrumento de planejamento global da sociedade pela reordenação sistemática e inovadora da matéria jurídica, pelo que se afirma que os códigos jusnaturalistas foram atos de transformações revolucionárias<sup>143</sup>.

O direito privado no Brasil dos séculos XIX e XX compreendeu, basicamente, a família, a propriedade, os contratos e a empresa, disciplinas marcadas por forte matiz individualista e despidas de qualquer comprometimento social.

O primeiro Código Civil brasileiro só vigorou a partir do ano de 1917, renovando o direito brasileiro, dentro de uma filosofia marcada pelo liberalismo político e econômico. Este código delinea o conteúdo da propriedade interna (usar, gozar e dispor) e seu aspecto externo, no momento em que estabelece os limites no que tange à vizinhança e demais relações jurídicas de caráter privado. Adota a concepção de Ihering em matéria de posse, embora não exclusivamente, e disciplinava o direito de propriedade sem o absolutismo do direito romano. Sob forte influência liberal, sua aplicação implicava em uma *imunização* aos princípios de Direito Público.

À medida que se desenvolveu uma revolução comercial a nível internacional com o fim da escravidão, os capitais envolvidos gradualmente migraram para outra atividade. Questiona-se a influência deste fator, inserido na conjuntura jurídica da época, na publicação da lei que veio regulamentar as relações que envolviam propriedades rurais e urbanas, que passavam a ser objeto de compra e venda.

No âmbito do Conselho de Estado, nas sessões de 27 de outubro e 10

---

<sup>143</sup> AMARAL, Francisco. Direito Civil: introdução. 5. ed. rev. atual. e ampl. de acordo com o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 122 e 123.

de novembro de 1842, discutiu-se proposta sobre sesmarias e colonização estrangeira, matéria que foi sendo sempre adiada e nem a Lei de Terras de 1850 resolveu<sup>144</sup>.

Depois de trinta anos sem regulamentação alguma, em 1850, foi promulgada a aludida Lei das Terras. Constituiu um marco considerável na conceituação da propriedade imóvel no Brasil, à medida que disparou uma profunda mudança nas relações que a envolviam pois a tornou objeto de comercialização, e não mais de concessões. Com este diploma legal, somente seriam legalizadas as propriedades adquiridas em tradição de contrato de compra e venda, radicalmente modificando, assim, o relacionamento entre Estado e produtores rurais, bem como a valorização dos lotes. O efeito mais notável foi a efetivação das terras como propriedade privada, o que, dentro de um contexto liberal, excluía o poder público. A jurista Mello Motta observa que:

“No Brasil, a má distribuição de terras decorrente da era colonial não sofreu reversão através da legislação infraconstitucional do Império – a Lei de Terras – apesar da constante preocupação com a existência de normas relativas à ordem agrária.”<sup>145</sup>

## **2.1 A cidade nos séculos XIX e XX: a propriedade liberal, a decadência da qualidade de vida na cidade, a função social e a relação lote-arquitetura mais livre**

Somando-se ao contexto sócio-econômico, a transformação do lote em objeto de valor mercadológico promoveu a alta valorização comercial dos bens imóveis. O lote insurgia como um novo meio de garantia de investimentos, em meio à substituição do trabalho escravo pelo assalariado, à ascensão do café como principal produto de exportação nacional, à imigração de trabalhadores europeus, reforçada pelo afluxo de pessoas para as cidades, levou à expansão as cidades.

---

<sup>144</sup> MOTTA, Maria Clara de Mello. *Conceito Constitucional de Propriedade – Tradição ou Mudança?*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997, p. 101.

<sup>145</sup> MOTTA. Op. Cit.

De início, na área urbana, este efeito foi mais marcante na região centro-sul do país, aonde havia maior concentração de capitais. Sendo assim, a ascendente burguesia urbana investia, cada vez mais, em lotes urbanos. Deles extraía renda fundiária em dois movimentos principais: o parcelamento dos terrenos e o aluguel de moradia. O poder público, então notoriamente conformado por estes mesmos proprietários capitalistas, investe na infra-estrutura da cidade, dando continuidade a uma cíclica valorização dos lotes urbanos.

Apesar do aumento das populações citadinas ter gerado novos bairros e os lotes terem sofrido alterações dimensionais, os fundamentos da sociedade subsistiam, assim como os antigos hábitos e estilo de vida escravagistas no âmbito da sociedade mais abastada.

Ao final deste período, acerca de 1860, já começavam a se estruturar outras mudanças tecnológicas e comportamentais, como o novo modo de implantação, que esboçava um novo tipo de residência, longe do comércio, e não mais como nos sobrados, em que as lojas eram necessariamente no primeiro pavimento e a residência logo acima.

Este período de final do século XIX e início do século XX ainda apresentava uma tensão oriunda do profundo desequilíbrio entre o poder público e o privado. O Estado via-se quase de mãos atadas frente aos conflitos que emergiam da questão da propriedade particular de terras, e a cultura local ainda carregava o ranço da escravidão e da rigidez coloniais. Nesse contexto, é preciso lembrar que a cidade era vista como *um amontoado de lotes privados*, afirma o jurista e urbanista Edésio Fernandes.

Em face de um Estado praticamente apático, tanto o parcelamento quanto o arrendamento de terras começou a gerar nódulos no tecido urbano, como cortiços e loteamentos irregulares. De um lado, os agentes imobiliários e os proprietários visavam ao exercício absoluto do domínio de suas propriedades imóveis enquanto administradores, e, de outro, estava o Município, ensejando respeito às normas e códigos estabelecidos. A interferência pública na propriedade privada era restrita ao mínimo.

O século XX repetiu, em seus primórdios, o mesmo modelo de relacionamento lote-arquitetura que caracterizava o anterior, até eclodir a Primeira Guerra Mundial e a (conseqüente) industrialização. A mão-de-obra abundante e grosseira, as técnicas de construção e os tipos de uso restritos dos edifícios expressavam o recente passado escravagista, rígido e colonial. Alguns códigos municipais ainda instituíam o alinhamento das construções com a via pública, como em Belo Horizonte. Consoante Reis Filho, a partir das grandes mudanças do século XX é que as bases da organização urbana se alterariam, permitindo o encaminhamento de soluções de maior profundidade.

À medida que o lote incorpora valor oriundo da potencialidade de sua localização e da expectativa de investimentos públicos, transforma-se em alternativa de investimento. Enseja-se um fenômeno urbanístico destrutivo: a estocagem de lotes, que gera vazios urbanos cada vez maiores e eleva o custo de vida na cidade.

Ao mesmo tempo, a classe dominante detém o poder e a vontade de segregarem-se dos menos abastados, cada vez induzidos aos cortiços e, em seguida, periferias. Cria-se um cinturão de trabalhadores com menos condições de vida nos arredores das cidades enquanto novos bairros ricos são criados no miolo, acentuando, de maneira progressiva, a segregação social.

Nestas circunstâncias, o exercício da propriedade, está à disposição dos agentes imobiliários e proprietários capitalistas. De um lado os loteadores lutam por leis especiais que mantenham o *status quo*, e asseguram bairros exclusivos para a elite, de outro, há o governo local legislando, com base em normas faltosas, untadas pelos interesses da classe que detém o poder, inclusive confundindo-se com ele, mantendo a segregação das vilas operárias. Não há equilíbrio nesta realidade, nem justiça social na relação do uso do solo com sua disposição e a sua função social.

Esta forma de exploração desrespeitava, também, a possibilidade de implementação de traçado urbano adequado a condições de vida

satisfatórias nas cidades, gerando ruas sem assentamento e obscurecendo a delimitação das propriedades: já não se diferenciava área urbana e área rural com tanta clareza.

Em decorrência das corridas ao lucro através da exploração de espaços urbanos desqualificados - cortiços e compra e venda de áreas superpovoadas - um novo conflito se estabeleceu quando o mundo jurídico se viu entravado frente às construções de edifícios em alturas, nos quais eram vendidas as unidades individuais ao mesmo tempo em que as áreas de uso coletivo. As partes coletivas foram então mantidas indivisíveis enquanto os apartamentos particulares eram transacionados separadamente. Ao lado da nova dimensionalização do espaço urbano - agora mais denso e gregário - , disseminou a ampla verticalização dos centros urbanos e fez surgir a figura do incorporador imobiliário, assim como a demanda por um sistema de crédito voltado para a propriedade urbana. Assim, em 1928, promulga-se a lei que insere no ordenamento jurídico nacional um novo instituto: o condomínio. Utilizado para atualizar o plano urbano, trata-se de uma grande evolução no sistema de propriedade nacional.

Na entrada do século XX a paisagem brasileira muda suas feições. Consoante Reis Filho, é então que se dá uma mudança da característica rural sobrepujante. E, embora o Estado brasileiro tendesse claramente ao liberalismo, na década de vinte há um grande impulso nas discussões sobre urbanização, propugnando um maior controle do desenvolvimento urbano, mesmo que ainda fosse orientado para propiciar a divisão de classes.

Acompanhando as mudanças internacionais, novas disposições e tecnologias fizeram-se imprescindíveis, e a importação da tecnologia das estruturas leves, tecnologias para a infra-estrutura das cidades, assim como a valorização do operariado transformaram muitos conceitos de arquitetura e, principalmente, do urbanismo, à medida que agora cabia-lhe absorver um novo elemento ideológico: a justiça social .

Sob um misto de influência do contributo socialista e da doutrina social da igreja, a Constituição de 1946 instituiu uma outra forma de limitação ao direito da propriedade: o interesse social. Assim, a propriedade

já não era assegurada em toda a sua plenitude, tal qual nas Constituições de viés liberal de 1824 e 1891.

Desde a Lei Maior de 1934, o direito à propriedade permanecia garantido, conquanto não fosse exercido contrário ao interesse social e coletivo (art. 113, XVII). Como o conceito de interesse público é relativo, variando no tempo e no espaço, toma vulto á proporção em que o estado liberal dá ensejo ao estado social intervencionista. Afirma Motta, que, da visão liberal da Carta de 1824, ajustada à estrutura agrária, latifundiária e patriarcal da sociedade brasileira, para a visão social do Estatuto de 1946 houve uma mudança sensível em relação ao direito de propriedade<sup>146</sup>. Assim, consoante entendimento de Furquim, a leitura que passou a ser dada à propriedade ganhou influxos *juspublicistas*, que se adaptavam às idéias de normatização urbanística.

A noção do interesse social, pela qual a propriedade perde sei caráter individualista tem suas raízes na obra de Augusto Comte, mas foi divulgada, no campo do direito, por Duguit, para quem o direito encontra o seu fundamento em um substrato social: a solidariedade ou interdependência social, ou seja, a consciência que cada homem tem dos laços que o ligam aos demais, consoante pesquisa de Furquim.

Dessa forma, a idéia da prevalência do interesse social sobre o individual indicava superação do individualismo liberal, numa nova etapa na evolução constitucional do direito de propriedade.

O tal ciclo social foi aplaudido unissonamente pelos diversos doutrinadores da época. Entretanto, o espírito individualista não abandonou os tribunais, vez que alheio às doutrinas consagradas constitucionalmente, o Judiciário assume o papel intransigente do individualismo econômico e forma jurisprudência tendente a criar obstáculos à consecução da justiça social, propiciando indenizações de vulto.

O crescente processo de industrialização impulsionou o desenvolvimento urbano e aumentou significativamente as populações das cidades. Quanto à noção de propriedade, a mudança fundamental, neste

---

<sup>146</sup> MOTTA. Op. Cit., p. 99.



período, foi a concepção de Estado. Afastado o *laissez-faire*, assumiu funções mais intervencionista na sociedade, ou seja dava-se o Estado Social<sup>147</sup>.

No novo regime, o Estado atua mais intensamente sobre o meio social, incluída aí a forma de operação da sociedade, sua forma de ocupação do solo e desenvolvimento econômico. Quanto às questões urbanísticas - que envolvem a propriedade imóvel, pública e privada -, o conceito de ambiente urbano é delineado de modo descentralizado em leis e princípios, cujos órgãos legiferantes e executores são igualmente descentralizados, a critério da distribuição de competências definida pelas normalizações vigentes em cada época.

Enfim, sabe-se que a urbanização brasileira deu-se mais acentuadamente a partir da década de trinta do século passado, em razão da industrialização tardia pela qual passou o país. Sabe-se, também, que a urbanização<sup>148</sup> como consequência da industrialização se deu à margem da incipiente legislação então existente.

A interpretação das normas que delimitam o conceito de propriedade imóvel urbana se dá em relação a todo o ordenamento jurídico vigente, e permite a inserção do plano urbanístico no ordenamento. De modo que, nem os códigos são auto-suficientes nem a norma pública. Notadamente a visão constitucional não deve ser afastada da interpretação das situações particulares.

A consagração constitucional da função social da propriedade no início do século XX permitiu que a leitura dada à propriedade passasse a ter influxos *juspublicistas*, que se adaptavam às idéias de normalização urbanística.

O Brasil evoluiu das sesmarias aos complexos condomínios. Inicialmente adquirida por concessões ou aforamentos a termo gratuito, sua essência passou a abranger o valor de troca comercial, adquirida em

---

<sup>147</sup> FURQUIM. Op. Cit., P. 56.

<sup>148</sup> Quanto à definição de urbanização, Furquim, citando a obra de Celso Ferrari, Curso de Planejamento Municipal Integrado, editado em 1977 pela Livraria Pioneira Editora, discorda. Ferrari recusa o efetivo planejamento urbano no período dada a ausência de zoneamento e de processo de planejamento. Neste trabalho, em vista do entendimento de Reis Filho e Medrano, e Carpintero, o processo de planejamento urbano e a urbanização são diferenciados ainda no capítulo 2.

contratos de compra e venda cada vez mais complexos. A ênfase na vertente pública da propriedade se deu com a implementação da função social em seu cerne, na Constituição de 1934<sup>149</sup>. Portanto, restando obrigatória sua observação nas relações que a envolvam.

A nova ordem tendia a reconhecer o proprietário como um sujeito de direitos e obrigações voltadas para a coletividade, em respeito à vinculação situacional do imóvel urbano, mesmo protegendo-o como detentor do direito à propriedade.

## 2.2 Notas teóricas e conceituais

A definição precisa do conceito de propriedade, sua terminologia relacionada e suas variações cognitivas passam a ser enfocadas neste subcapítulo, de modo que suas aplicações específicas a cada campo de conhecimento não sejam um obstáculo inatacável.

Etimologicamente, enumera Carpintero, em sua tese, várias definições encontradas para o termo propriedade, verbis:

“Propriedade. [ do latim proprietate] [...] 2.Qualidade do que é próprio [...] 5.pertença ou direito legítimo. 6. Prédio, fazenda, herdade. 7.Jur Direito de usar, gozar e dispor de bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

I [...] o substantivo propriedade deriva do adjetivo latino proprius e significa: "que é de um indivíduo específico [...] sendo apenas seu".

Próprio...o conceito que daí emerge é o de "objeto que pertence a alguém de modo exclusivo"[...] , ou seja, "de dispor de alguma coisa de modo pleno, sem limites"[...] um elemento essencial do conceito de propriedade, dado que todas as línguas distinguem, como já o fazia o direito romano, entre "posse (manter de fato alguma coisa em seu poder, independentemente da legitimidade de o fazer) e propriedade (ter o direito de possuir alguma coisa, mesmo independentemente da posse de fato).” E vai mais longe ao afirmar que a “propriedade privada do lote urbano [...] resulta, em última instância, na

---

<sup>149</sup> FURQUIM. Op. Cit., P. 56.

própria exclusão da vida pública, ou seja, da vida urbana.”<sup>150</sup>

Bobbio<sup>151</sup> afirma que a propriedade, especialmente a propriedade privada, apresenta-se como uma categoria no âmbito de um conceito mais amplo, o de "poder".

A natureza complexa<sup>152</sup> da propriedade demonstra, nas palavras de Jellinek, a dicotomia existente entre o indivíduo e a coletividade uma vez que “ao redor de dois pontos candentes gira toda a vida do gênero humano: o indivíduo o indivíduo e a coletividade”<sup>153</sup>. A compreensão da relação existente entre estes dois pólos tem sido um dos dínamos da História humana, afirma.

Muitos juristas brasileiros concebem o regime jurídico da propriedade privada como subordinado quase exclusivamente ao Direito Civil. Ensina-nos o Professor José Afonso da Silva<sup>154</sup> que estes “olvidam as regras de Direito Público, especialmente de Direito Constitucional” e “confundem o princípio da função social com as limitações de polícia”. Esta “perspectiva dominada pela atmosfera civilista”, ignora as mudanças viscerais que sofreu a propriedade privada, hoje com sede fundamental nas normas constitucionais, cabendo à seara do Código Civil “as relações civis a ela referentes”<sup>155</sup>.

A questão da propriedade deve ser interpretada dentre os diversos elementos constitucionais, apropriando-se da própria Constituição de modo integrado, realizando a interpretação do Código Civil e respectivas normas infra-constitucionais de maneira que sejam permeados pela supremacia material sobre a formal.

Sendo assim, o conceito de propriedade costumava incluir, na visão liberalista, as noções de exclusividade e de posse. Assim, entre o bem e o proprietário se forma uma relação de extensão, sendo ao proprietário conferido o poder de dispor do bem de modo pleno, excluindo a vontade ou

<sup>150</sup> CARPINTERO e REIS FILHO. Op. Cit., p.

<sup>151</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, vol. 2, 10ª ed. Trad. Carmen C. Varriale et. Al.; coord. Trad. João Ferreira; ver. Geral. João Ferreira e Luis Guerreriro Pinto Caçais. Brasília: Ed. UnB, 10ª ed., 1997, p. 1021 e seguintes.

<sup>152</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.276.

<sup>153</sup> *Apud*. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004 p. 53.

<sup>154</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª e.d. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 273 e segs.

<sup>155</sup> SILVA, *op.cit.*, p. 276.

o poder alheio, até o limite do proprietário seguinte. Se gerido o conceito de propriedade a partir desta premissa, tem-se que o bem imóvel de propriedade privada exclui a vida pública, e, como objeto de valor econômico, há a disputa pela disposição da propriedade privada do solo, estrategicamente equilibrada entre estas duas frações da estrutura do poder: a pública e a privada.

Porém, o ordenamento jurídico destina-se ao resguardo dos valores eleitos pela sociedade. Disso, consoante o jurista Eros Grau, decorre a asserção de que o fim último da norma é a realização de um determinado interesse, entendidos como tais os bens e as situações de fato úteis ao homem e à sociedade. Assim, a norma que coíbe o esbulho protege o valor posse, a norma que obriga o poder público a licitar nas compras visa ao resguardo do patrimônio público. A norma jurídica, portanto, quer provenha do Estado (lei) quer se forme no seio da sociedade (costumes), dirige-se à consecução dos objetivos eleitos pelo tecido social.

Quando ao âmbito urbano, ensina-nos Eros Grau<sup>156</sup>, que o controle do uso do solo urbano – “atividade-meio” – se exerce por meio de diversos instrumentos, entre eles limitações às possibilidades de construir, ou a legislação de zoneamentos. Esta tem por institutos fundamentais o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação, tão comuns aos urbanistas e arquitetos.

Sendo o coeficiente de aproveitamento expresso nas relações entre a área construída e a área total do terreno em que a edificação se situa, já a taxa de ocupação expressa a relação entre a área ocupada (a projeção horizontal da área construída acima do nível do solo, conforme Grau) e a área total do terreno. Além desses, também costuma ser utilizado o índice de aproveitamento do terreno.

As citadas legislações de zoneamento definem coeficientes de aproveitamento diferenciados nas áreas urbanas a que se destinam, cuja exploração pode alterar substancialmente o valor do imóvel. Resulta que o

---

<sup>156</sup> GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano – Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. SP: revista dos tribunais, 1983, p. 57.

Poder Público sofre pressões para ampliar os coeficientes, o que acarretaria também aumento dos investimentos públicos em equipamentos como passeios e vias, equipamentos de água e esgotos, transportes, estacionamentos, etc.

Tratam-se de limitações que são consagradas desde o Direito Romano ao direito de construir (recuos obrigatórios, vedação de construção de casas geminadas), o qual já diferenciava o direito de propriedade do direito de construir. No mundo contemporâneo, o ambiente urbano tem, sim, amplitude e complexidade diversa daquela. Assim, temos como essencial a reinterpretação dos princípios jurídicos que já eram consagrados, à exemplo da verticalização das edificações que altera a noção de propriedade sobre o solo urbano, por exemplo integrando além do espaço aéreo e subsolo, o direito de superfície e o solo criado.

Grau, citando José Afonso da Silva, determina que o direito de construir se dá “à medida que transforma em direito subjetivo<sup>157</sup> a faculdade de fazê-lo até o limite do coeficiente único estabelecido”<sup>158</sup>

Em 1975, em discussão do GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo, em seminário sobre projeto de lei federal sobre controle do uso do sol, o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello fez a seguinte distinção entre direito de propriedade e direito de construir: “o direito de propriedade, assegurado pela Constituição, tem seu perfil definido pela legislação ordinária, a qual não pode desconhecer a noção de que a propriedade envolve a utilização e disposição; contudo, assiste à legislação ordinária definir a extensão do seu uso e disposição”<sup>159</sup>. Ou seja, a Constituição assegura a propriedade, mas estabelece como seu limite a função social; nesse quadro, pois, é que o legislador ordinário deve definir aquele perfil. Conclui Grau que tudo quanto exceder ao padrão definido não é inerente à propriedade, inclusive a criação de novos solos.

Sendo assim, há uma propriedade tida como *artificial* que não é

---

<sup>157</sup> Conforme dicionário de direito, “permissão dada pela norma jurídica para o exercício de uma pretensão”. DE PAULO, Antonio (Org.). Pequeno Dicionário Jurídico. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 110. No contexto colocado por Grau, trata-se de uma expressão de direito da personalidade do sujeito, enquanto pessoa, vez que inserida no capítulo dos direitos individuais da constituição.

<sup>158</sup> GRAU. Op. Cit., p. 59

<sup>159</sup> *Idem*.

objeto da tradicional garantia constitucional, ou seja, aquela “capacidade de utilização do solo além daquela correspondente a um padrão máximo”, esse ultimo determinado em lei ordinária. Não compreende, portanto, a capacidade de criar espaços novos a partir da exploração de tecnologias de construção mais recentes que o instituto aplicado no Direito Romano. E pode e deve o setor público definir padrões de utilização do solo urbano no sistema jurídico atual, inclusive ordenando o exercício da criação de solos artificiais, sempre com vistas à preservação do interesse público.

O suporte artificial de atividades, como exposto acima, não pode ser incoerente com o interesse urbano, enquanto esse vai ao encontro do interesse coletivo. Essa elaboração da utilização do solo urbano também gera demandas publicas, de equipamentos e serviços públicos de infraestrutura, que têm seus custos distribuídos pela coletividade. Não poderia, portanto, o proprietário individual se fazer valer da valorização *subsidiada* pela sociedade, sem incorrer em enriquecimento ilícito.<sup>160</sup>

A análise do instituto da propriedade, no Direito de nosso tempo, reclama uma multiplicidade de enfoques e critérios específicos<sup>161</sup>. Isto porque, consoante Pugliati, citado em Grau<sup>162</sup>, a função social da propriedade é poliédrica e pode ser dita verdadeiramente indeterminada, tantos são os aspectos sob os quais pode caracterizar-se uma função social, a qual terá não apenas varia quanto a relevâncias específicas, mas poderá ter relevância em função da importância que o elemento social adquira em determinado momento aos olhos do legislador ordinário.

Importante, portanto, eleger a perspectiva de análise da função social da propriedade que inspira esta pesquisa. A própria palavra “propriedade” não tem um significado unívoco, constituindo o instituto um conjunto de

---

<sup>160</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. Cit. P. 79 e seguintes: A Fundação CEPAM reunida em São Sebastião, SP, equacionou os seguintes postulados:

- 1) o direito de construir, associado ao direito de propriedade territorial, é limitado pela função social da propriedade;
- 2) a toda propriedade, por razão de equidade social, deverá ser assegurado igual direito de construir;
- 3) no interesse da comunidade, a capacidade edilícia de cada terreno poderá ser menor ou maior do que o direito de construir associado àquela propriedade;
- 4) para assegurar justiça social, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá alienar seu direito de construir.
- 5) para melhor aproveitamento do solo urbano, atendido o interesse da comunidade, o proprietário poderá adquirir o direito de construir, assim como obter onerosamente do Poder Público licença para edificar a mais.”

<sup>161</sup> GRAU. Op. Cit. , p. 62.

<sup>162</sup> *Apud* GRAU, Eros Roberto, op.cit., p. 63.

várias instituições distintas, relacionadas a diversos tipos de bens, como nos ensina Grau. As minas, o subsolo, as águas, são exemplos de ordenamentos normativos já bem desenvolvidos, o que ainda não ocorre satisfatoriamente com a propriedade urbana, cujas unidades de encontram inseridas em um conjunto mais amplo: a cidade.

Temos que a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem, mas que remanesce exclusivamente à medida que atentemos a que seu fundamento é inseparável da consideração do seu uso. Não há como entender que o princípio da função social é gerador de imposições negativas (a exemplo de inibir ou coibir) ao comportamento do proprietário. A realidade contemporânea clama por uma visão mais ampla, em que a função social está expressa em princípio, imbricado ao conceito de propriedade, e não constituindo parte externa a ele.

Por conseqüência, aproximar-se-ia da designação de poder de polícia, ideologia oriunda do Estado Liberal.

No entanto, a função social da propriedade não tem qualidade de poder de polícia. A integração dela nos conceitos de propriedade de determinados bens importa a imposição, sobre os proprietários deles, de deveres de ação, refere-se Grau às novas dimensões da propriedade privada na obra do notório jurista Orlando Gomes.

Ademais, “a noção de direito subjetivo, de raízes jusnaturalistas, é no seu âmago, incompatível com o juspositivismo.”<sup>163</sup> À medida que se considera o direito subjetivo *faculdade* do indivíduo, não há como superar o conflito. É certo, no entanto, que o direito subjetivo não é mera faculdade do agente, mas a permissão jurídica para o uso da mesma, ou seja, a permissão para o uso das faculdades humanas, quando concedidas por normas jurídicas.

Não se trata meramente de inibir o uso da propriedade que não tenha cunho social, mas também de promover o exercício da propriedade de modo mais compatível a este, nos ensina Grau. Desse modo o tratamento

---

<sup>163</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.*, p.69.

conferido modernamente à propriedade a concebe aplicada à preservação de uma situação de equilíbrio entre o individual e o social.

Assim, temos que a garantia da propriedade privada implica a superação de contraposição entre público e privado, ou seja, na evolução da propriedade no sentido social, “uma verdadeira metamorfose qualitativa do direito na sua realização concreta, destinada à satisfação de exigências de caráter social”<sup>164</sup>.

Não sob uma visão individualista, mas - nos termos de Grau - *comunitária*, rompe-se a visão anterior em que sua garantia repousa exclusivamente sobre o direito natural, mas também na conclusão “de que, mais do que meros *direitos residuais* (parcelas daquele que em sua totalidade constituía-se no uso, fruição e disposição, e não pleno poder de reavê-lo), o que atualmente divisamos, nas formas de propriedade impregnadas pelo princípio, são verdadeiras *propriedades-função social* e não apenas, simplesmente, propriedades”<sup>165</sup>. Portanto, a transformação da *faculdade* em um *ato*, quando juridicamente autorizada, deve ser exercida dentro dos limites da autorização.

Por outro lado, “há de se considerar o conceito de função, citando Santi Romano, “as funções [...] são os poderes que se exercem por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou pó um interesse objetivo”<sup>166</sup>. A função é figura predominante do Direito Público, pois os interesses objetivos tutelados pelo Estado são também interesses da coletividade – “considerada no seu conjunto e prescindindo de cada um dos que a compõem”. Assim, “os poderes do Estado são, em regra, *funções*”.<sup>167</sup>

A função é assim um poder que não se exercita exclusivamente no interesse de seu titular, mas também no de terceiros, consoante Grau, com “prudente arbítrio”. Sendo o direito de propriedade definido pelo Direito Positivo, a permissão ou autorização jurídica para o uso da faculdade relacionada ao instituto – “à aptidão à propriedade” – em tese, pode um não ser definida juridicamente como função. Sendo assim, sem se perder de vista

<sup>164</sup> GRAU. Op. Cit, p. 66.

<sup>165</sup> *Idem*.

<sup>166</sup> *Ib idem*.

<sup>167</sup> Op. Cit. P. 70.



que não é a coisa objeto da propriedade que tem a função, mas, sim, o titular da propriedade, temos que o instituto consagrado constitucionalmente logo acima da função social do mesmo, faz a função parte integrante no seu conceito. O direito subjetivo, como aludido, é, então, concomitante função.

Está perfeita a construção coerente de direito subjetivo e função, ou, nas palavras de Grau, “entre poder e dever do titular [...] das propriedades”<sup>168</sup>. E isso, sem se desestabilizar a previsão constitucional do instituto da propriedade.

No tocante à propriedade urbana especificamente, evoca-se o entendimento do Min. Moreira Alves<sup>169</sup>, em que a função social da propriedade urbana visa atender às funções do urbanismo, que, no seu entendimento, se reduzem a quatro: habitação, trabalho, recreação e circulação dos homens dentro do território urbano. Elementar notar o paralelo entendimento do Exmo. Ministro com a Carta de Atenas, ou Carta do Planejamento Urbano, oriunda das reuniões dos CIAM, com forte influência de Le Corbusier.

Dando continuidade ao entendimento do também Min. Eros Grau, temos que a utilização da propriedade urbana está vinculada a um “destino urbanístico” definido pelo Poder Público, bem como, sendo a propriedade urbana projeção de múltiplas ações – do proprietário, da comunidade e do estado – a realização da sua função social transita por pontos e aspectos diversos.

A observação da evolução da propriedade apresenta gradações diversas, afirma Grau:

“Tal evolução consubstancia, como afirmou André Piettre, a revanche da Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito: a concepção romana, que justifica a propriedade por sua origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, que a justifica por seu fim, seus serviços, sua função.”<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> GRAU. Op. Cit.

<sup>169</sup> Apud José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico*, p.97.

<sup>170</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. Cit., p. 63.

Os padrões de utilização da propriedade do solo urbano pode ser definido por lei, apesar do interesse do proprietário, conforme a relevância do interesse social. Esta fixação não implica a violação do direito de propriedade, mas, tão-somente, o delineamento do perfil do próprio direito.

Contudo, ressalva Grau, este padrão não pode causar o comprometimento da utilização econômica do imóvel, ou seja, o comprometimento do fundamento do direito de propriedade. Decerto há um valor econômico inerente à propriedade do solo urbano, enquanto suporte de atividades. Há também “parcelas diversas” acrescidas em função de causas “exógenas”(investimentos que não são do proprietário), variando, ao final, o valor do imóvel, em razão da disponibilidade de equipamentos públicos, da regulamentação do uso do solo, e do tipo de atividades humanas exercidas no seu entorno. Embora a Constituição garanta o direito de propriedade, pode e deve a lei restringir seu uso e disposição; “a extensão direito de uso e disposição da propriedade, pois, dependem da lei”.

Neste momento, cabe ressalva quanto ao direito de propriedade, diferente da propriedade, como adverte o também jurista Bandeira de Mello, citado por Grau. O direito de propriedade, assim como o direito de liberdade, são expressões da propriedade e da liberdade, “porém tal como admitida em um dado sistema normativo”<sup>171</sup>.

Assim, rigorosamente falando, não há limitações administrativas que se impõem ao direito de liberdade e ao direito de propriedade. Esses limites simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. O solo urbano desempenha ou não atividades diversas independentemente de seu proprietário, uma vez que sua vocação será determinada pela lei ou regulamento de organização da ocupação local. O acréscimo do valor do solo, em verdade, não é produto de nenhuma aplicação de capital ou trabalho por parte do proprietário individual, resultando, sim, da ação conjugada do setor privado como um todo e do setor público, ou seja, da comunidade.

Furquim acrescenta “que a conotação eminentemente econômica da

---

<sup>171</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. Cit., p. 63.

propriedade não está inserta em sua concepção original; antes disso, é uma criação do senso típico do homem produtor de riquezas, produto de uma sociedade fortemente extrativista”<sup>172</sup> .

No caso da propriedade urbana, consoante Grau, o que dá valor à não é seu grau de escassez, mas sim a sua acessibilidade. Essa, no entanto, deve ser entendida como resultado de um fato social (todo o investimento público e dinâmica citadina), e não individual. De modo que, atualmente nos centros urbanos, o solo já não cumpre mais uma função de produção vegetal ou mineral; “passa a desempenhar um papel a que os urbanistas têm designado “suporte”. Deixa de ter significação, assim, a terra, pelo que possa eventualmente vir a produzir, passando a ter valor enquanto suporte para uma atividade urbana.”<sup>173</sup> No caso do solo urbano, a sua rentabilidade é função da ação conjunta de setor público e setor privado, “devendo, pois, ser atribuída à sociedade como um todo”<sup>174</sup>.

Isto posto, é compreensível que o exercício da propriedade condicionado ao princípio da função social possa ser delimitado por lei ordinária, a qual terá um “padrão” a limitar e respeitará o valor inerente à propriedade de solo urbano, enquanto suporte de atividades.

Considerando, ademais, que a propriedade “tem como conteúdo aquilo que o homem possui como convicção de ideal de vida e é também expressão dos interesses e aspirações de quem elabora o ordenamento jurídico, dirige a economia e conduz o desenvolvimento de uma dada sociedade”<sup>175</sup>, não se pode considerar que o processo de urbanização se limite ao entendimento da propriedade. Apesar de “bastante próxima [...], não se inspira nos mesmos princípios, pois a cidade transcende os aspectos meramente patrimoniais”<sup>176</sup>.

Assim, afirma Wirth, ao tratar do urbanismo, citado por Furquim, que a cidade tem aspirações às quais não se pode contrapor o interesse privado de forma isolada na exploração dos bens, pois:

“a urbanização já não significa apenas o processo pelo qual as pessoas são

---

<sup>172</sup> FURQUIM. Op. Cit., p. 57.

<sup>173</sup> GRAU. Op. Cit., p. 73.

<sup>174</sup> *Idem*.

<sup>175</sup> *Ib Idem*.

<sup>176</sup> *Ib idem*.

atraídas a um lugar chamado cidade e incorporadas no seu sistema de vida. Refere-se também à acentuação cumulativa das características distintivas do modo de vida associado ao crescimento das cidades e diz respeito, por último, às alterações do modo de vida tidos como urbanos, reconhecidas por aqueles que – onde quer que seja – sucumbiram perante as influências da cidade, graças ao poder que as suas instituições e personalidades exercem através dos meios de comunicação e transporte”<sup>177</sup>.

Conclui-se que a consagração da função social da propriedade legitimou o uso de instrumentos mais incisivos no trato com a coisa privada, dentro da perspectiva constitucional de obrigação social, viabilizando um ordenamento do território que inclui o debate entre os diversos interesses da sociedade, e antecipe os efeitos desejados.

Dentro desse contexto, a propriedade, afirma Furquim, desenvolveu-se através dos tempos para atender às demandas sociais: “num primeiro momento, religiosas; após, econômicas/comerciais e de extratificação social; até chegar aos nossos tempos, em que a demanda social maior é o desenvolvimento sustentável que começa pela organização da cidade composta pelo uso da propriedade privada imóvel”<sup>178</sup> [sic].

Lucio Costa tomou partido dos instrumentos que lhe estavam ao alcance ao projetar Brasília. Entre eles, o sistema de propriedade que propôs no caso específico das projeções das superquadras, demonstra-se não só uma profunda compreensão das correntes teorias urbanísticas, discussões políticas, econômicas e jurídicas, da história da urbanização do Brasil, como antecipa uma forma de ocupação territorial em que o coletivo é priorizado, em nome da qualidade de vida dos habitantes da cidade.

Os elementos teóricos do projeto de Costa serão aprofundados no capítulo a seguir, de modo que fica demonstrado o necessário entendimento da propriedade imóvel urbana sob uma ótica *publicista*.

---

<sup>177</sup> *Apud* FURQUIM. Op. Cit., p. 58.

<sup>178</sup> FURQUIM. Op. Cit., p. 58.

### Capítulo 3

## BRASÍLIA

Logo em suas as primeiras páginas, Reis Filho fundamenta a íntima relação entre implantação e arquitetura no exemplo das Superquadras, dada a intensa permeabilidade entre os lotes urbanos e a arquitetura a eles destinada.

Na busca de uma equação equilibrada, tanto o plano arquitetônico quanto o urbanístico precisam ser satisfeitos. E o são, nos ensina Reis Filho, à medida que se formam tradições; isto, se observada a diferença de tempo de transformação de uma representação e outra, vez que a arquitetura se altera mais rápido, pois não está presa a todo o traçado urbano, como o desenho do lote.

As mudanças ocorridas em ambos os setores (implantação/propriedade e arquitetura), através da História, são indicadores da persistência de um conjunto de inter-relações, cujo conhecimento é sempre da maior importância, seja para o estudo da arquitetura seja para o estudo dos aspectos urbanísticos<sup>179</sup>.

Assim, a estreita relação formada entre os pólos privado e público que permeiam o conceito de propriedade e suas representações materiais estão representadas nos elementos essenciais da implantação do Projeto do Plano Piloto.

Em seu artigo *Uma Outra Brasília*, publicado em periódico da Universidade de Kassel, Alemanha, Carpintero observa que são múltiplas as fontes do projeto da cidade, pois, afirma:

“Brasília nasceu de três conjuntos principais de motivos: de razões de estado – a ocupação do território e a segurança do governo; de conceitos e princípios teóricos articulados por Lucio Costa; e de interesses, os mais variados, manifestados durante a construção e o desenvolvimento da cidade. Para se

---

<sup>179</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart, **Quadro da Arquitetura no Brasil**, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1970., p. 98 e seguintes.

compreender o projeto e a cidade construída 'e preciso verificar como foram tomadas as decisões de governo e as opções de projeto e execução da obra"<sup>180</sup>.

### 3.1. Brasília: o Plano Piloto de Lucio Costa

O reconhecimento do sitio em que deveria pousar a capital da República juntamente com o edital já apontam pontos basilares do Plano Piloto proposto por Lucio Costa. Ademais, o estudo teórico do projeto urbanístico busca aprofundar a análise de elementos contidos no próprio memorial descritivo de L. Costa, no seu Preâmbulo, bem como na leitura do projeto gráfico em si.

Antes de qualquer coisa, vale mencionar a chamejante observação levantada por Carpintero, em sua Tese de Doutorado pela USP, quanto ao método de trabalho e à postura do urbanista que “recusa uma racionalidade cartesiana”<sup>181</sup>, e reconhece avanços na teorias urbanísticas. Costa se propõe, ainda no Preâmbulo<sup>182</sup> do seu relatório do Plano, a comparecer “como simples *maquisard* do urbanismo”.

Na interpretação desenvolvida em nota por Carpintero<sup>183</sup>, *maquisard* seria, ao se integrar o uso da palavra de origem francesa com seu uso na linguagem corrente do Brasil, um termo sob o qual se autodefiniria Costa como um “guerrilheiro do urbanismo, um combatente independente”. Não se pode olvidar esta postura do autor ao analisar-se sua obra.

Dessa forma, tem-se que explorou as “possibilidades paisagísticas do lugar”, e lançou seu projeto a partir da ocupação, ou seja, da forma de implantação da cidade. Define, Costa:

“[...] trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto ainda desbravador,

<sup>180</sup> CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral. Uma outra brasilia. Revista ENT.BAU.DENK, Das Reisen und Die Architektur – Brasil, Kassel: Universidade de Kassel, Nr 4, novembro 2003, p. 43-49.

<sup>181</sup> CARPINTERO. CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 113.

<sup>182</sup> “Compareço, não como técnico, mas como simples *maquisard* do urbanismo, que não pretende prosseguir no desenvolvimento da idéia apresentada senão eventualmente, na qualidade de mero consultor. E se procedo assim, candidamente e porque me amparo num raciocínio igualmente simplório: se a sugestão é válida, estes dados, conquanto sumários na sua aparência, já serão suficientes, pois revelarão que apesar da espontaneidade original, ela foi intencionalmente pensada e resolvida [...]” (COSTA. **Relatório**. Preâmbulo)

<sup>183</sup> CARPINTERO. Op. Cit.

nos moldes da tradição colonial.”<sup>184</sup>

Retomando os ensinamentos de Reis Filho, explica Carpintero quanto à implementação, fica clara a intenção do grande urbanista de tirar da topografia o desenho da cidade:

“Esse vínculo com o sítio pode ser percebido nitidamente em um dos esboços de Lucio Costa onde pode-se notar a inclinação da linha correspondente ao eixo monumental na direção do espigão, distinta daquela sugerida pelas margens do lago.

O gesto primário foi a leitura da topografia, com o que Lucio Costa fez manifestar-se o espírito do lugar.”

O triângulo onde foi implantada a cidade está contido entre os braços do futuro lago, tem a altura definida no divisor de águas dos dois córregos e a base pela linha no sentido norte-sul da represa do rio Paranoá, passando aproximadamente sobre o ponto mais alto. O espigão desce em uma reta perpendicularmente às curvas de nível, na direção do lago. Contudo, devido ao “promontório<sup>185</sup>” é a linha de menor declive. De toda a empena leste da calota convexa é possível visualizá-lo: toda a formação do sítio lhe confere uma *serena monumentalidade*.

No projeto, analisa Carpintero, Costa “propôs ainda, uma inversão pouco usual, colocou o foco monumental de sua composição – a Praça dos Três Poderes – no ponto mais baixo do espigão sobrelevada em aterro; no cume lançou uma torre. O monumental é o sítio, o horizonte por trás da Praça”<sup>186</sup>. Dessa forma, “acentuou o relevo existente sem alterar a paisagem, apenas”[sic].

Costa descreve a própria intenção nos primeiros itens do memorial descritivo:

“1. Nasceu do gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz;

2. procurou-se depois a adaptação à topografia local, ao escoamento natural das

<sup>184</sup> COSTA, Lucio. Op. Cit., p. 118.

<sup>185</sup> CARPINTERO. Op. Cit., p. 113.

<sup>186</sup> CARPINTERO, ANTONIO CARLO CABRAL e REIS FILHO, NESTOR GOULART, Brasília: Prática e Teoria Urbanística no Brasil, 1956-1998, Tese de Doutorado, FAU - USP, São Paulo, 1998, p. 123, 124.

águas, à melhor orientação, arqueando-se um dos eixos a fim de contê-lo no triângulo que define a área urbanizada”<sup>187</sup>.

A apropriação do terreno define a proposta feita para a cidade, como enfatiza Carpintero, ao resumir que “a cidade nasceu pronta, do terreno, através da sensibilidade de Lúcio Costa que apenas lhe conferiu os valores simbólicos de nossa sociedade e nossa cultura”<sup>188</sup>.

Costa propôs a cidade em torno de dois eixos perpendiculares, em uma cruz com os braços arqueados, no local que hoje é a Rodoviária urbana, ponto de encontro e passagem da população de toda a cidade. O primeiro Eixo Monumental foi lançado sobre o espigão, e o Eixo Rodoviário (Eixão), ao longo das curvas de nível, de modo que “a meia encosta, a cidade, contemplando a paisagem e o lago”, “na melhor técnica rodoviária”. O eixo de rolamento se desenvolve em curvas de nível próximas uma das outras, na encosta da calota convexa.

Marcada a escala monumental principalmente nos elementos locados ao longo do Eixo Monumental, o Eixo Rodoviário tem configuração diferenciada. Trata-se de uma rodovia (federal) que galga ao centro da cidade diretamente, na plataforma rodoviária, como descrito abertamente nos itens quatro e cinco do memorial descritivo. Esse complexo sistema de cruzamento de níveis pode ser compreendido como barroco<sup>189</sup>.

Ao longo de sua extensão, o Eixo Rodoviário é ladeado de “fileiras” de habitações verticais “organizadas em esquemas evoluídos de cidade-jardim”: as superquadras<sup>190</sup>. Assim, a cidade aflora como um padrão de assentamento urbano largamente utilizado no interior do Brasil, desde os primórdios da nossa nação: a cidade-de-beira-de-estrada”<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> COSTA. Op.cit., p. 119.

<sup>188</sup> CARPINTERO. Op. Cit., p. 123.

<sup>189</sup> CARPINTERO. Op. Cit. P. 124.

<sup>190</sup> Não estamos tratando aqui do eixo da W3, cuja ocupação majoritária se deu por lojas de um lado e residências unifamiliares e edifícios de até três pavimentos do outro.

<sup>191</sup> CARPINTERO. Op. Cit., p. 153.



### 3.2 Elementos teóricos do Plano Piloto

Costa toma para si e tira partido de todos os elementos do sítio, de modo “substancialmente racional”<sup>192</sup>. A partir da investigação realizada por Carpintero, que toma o memorial descritivo apresentado em 1957 e os desenhos a ele juntados, é possível definir cinco pilares teóricos fundamentais do Plano: as teorias urbanísticas da cidade-linear, da cidade-jardim, a cidade contemporânea e os ideais da Carta de Atenas, a importância do automóvel, e o sistema de propriedade, em especial o proposto nas Superquadras.

São reconhecidas, além da cidade-linear de Soria y Mata, as contribuições das teorias urbanísticas de Ebenezer Howard, a cidade-jardim, suas evoluções, a contribuição da Carta de Atenas, e, portanto de Le Corbusier, bem como da revolução nos transportes, apresentando o automóvel individual, e da conseqüente técnica rodoviária, bem como o próprio sistema de propriedade.

A teoria urbanística da cidade-linear, proposta por Arturo Soria y Mata, em 1882, é a base conceitual sobre a qual se concerta a estrutura física de Brasília. Afirma Carpintero que esse a esquema “se apõem os demais esquemas teóricos”<sup>193</sup>. As diferenças do modelo de Soria Y Mata são os eixos dúplices e independentes entre si, apesar do cruzamento, e a adesão do sistema linear às “funções da Carta de Atenas”.

Dos itens 3 e 4 do memorial de Costa pode-se inferir a ordem de tratamento do elementos propostos na Carta de Atenas - circular, habitar, cultivar o corpo e o espírito e trabalhar:

“3. E houve o propósito de aplicar os princípios francos da técnica rodoviária – inclusive a eliminação dos cruzamentos – à técnica urbanística, conferindo-se ao eixo arqueado correspondente às vias naturais de acesso a função circulatória tronco, com pistas centrais de velocidade e pistas laterais para o tráfego local, e dispondo-se ao longo desse eixo o grosso dos setores residenciais.”

<sup>192</sup> CARPINTERO. Op.Cit., p. 125.

<sup>193</sup> *idem*.

4. Como decorrência dessa concentração residencial, os centros cívico e administrativo, o setor cultural, o centro de diversões e o centro esportivo, o setor administrativo municipal, os quartéis, as zonas destinadas à armazenagem, ao abastecimento e às pequenas indústrias locais e, por fim, a estação ferroviária, foram-se naturalmente ordenando e dispendo ao longo do eixo transversal que passou assim a ser o eixo monumental do sistema. Lateralmente à interseção dos dois eixos, mas participando em termos de composição urbanística do eixo monumental, localizaram-se o setor bancário e comercial, o setor dos escritórios de empresas e profissões liberais, e ainda os amplos setores do varejo comercial”<sup>194</sup> (sem grifo no original).

Quanto à circulação, diferem o modelo de Soria y Mata para Madrid e o de Costa para Brasília quanto ao tipo de veículo. No primeiro, previam-se as vias para bondes e trens elétricos. Em Brasília, era o automóvel<sup>195</sup>. Entretanto, a diferença do tipo de veículo não é fator superveniente aos elementos teóricos similares de ambas as propostas.

A proposta teórica de Soria Y Mata previa a faixa de circulação extensível e aberta, como convergem os entendimentos de Carpintero, Gravagnuolo e Benévolo. Entretanto, a cidade que propunha Costa tinha por premissa sua limitação espacial e demográfica (edital e pressupostos trazidos pelos relatórios que descrevem o sítio e reafirmam a transmissão da capital). Quanto ao eixo de circulação, a proposta de Brasília é “formalmente fechada”<sup>196</sup>. Ao percorrê-lo tem-se dezessete quadras<sup>197</sup>, i.e. cerca de sete quilômetros em cada lado, a contar do cruzamento entre os dois eixos.

O duplo sistema linear na verdade são duas cidades lineares que se cruzam<sup>198</sup>, uma em torno de um eixo norte-sul, donde emanam as funções sociais de habitar, e outro leste-oeste, para trabalhar e cultivar o corpo. A *racionalidade funcional*<sup>199</sup> subordina, então, o modelo de cidade linear, uma vez que Costa “limita formalmente seus eixos, e quando atribui funções

<sup>194</sup> COSTA. P. Cit., P. 120.

<sup>195</sup> Um dos elementos políticos essenciais da gestão do presidente Kubitschek.

<sup>196</sup> CARPINTERO. Op.cit., p. 128.

<sup>197</sup> A análise de Carpintero trata de ambos os eixos: monumental e rodoviário. Em ambos haveria a extensão similar: “cercade 17 quadras, ou seja, perto de sete quilômetros em cada ramo do eixo rodoviário e seis para todo o eixo monumental contido a oeste pela linha férrea e o setor de indústrias e, a leste, pela Praça dos Três Poderes”, In Tese, 0.128.

<sup>198</sup> CARPINTERO. Op. Cit., p. 125 e seguintes.

<sup>199</sup> Terminologia proposta por Carpintero, definida na sua Tese, e profundamente desenvolvida quanto ao tratamento da noção de “funcionalidade”. Trata-se de termo utilizado diversamente por sociólogos e arquitetos/urbanistas. Carpintero se fundamenta em Durkheim para propor não o entendimento limitado da noção de função, mas uma visão ampla.

diferenciadas a cada uma deles”[sic]<sup>200</sup>.

Carpintero demonstra com sucesso em sua tese a definição de *funcionalidade* adotada por Durkheim. Citado<sup>201</sup>, o sociólogo define a terminologia em duas vertentes: uma que trata da abordagem vinculada à finalidade de determinado ato, que enfatiza a organização dos elementos, a exemplo da função exercida em um determinado edifício ser a moradia; outra de cunho operacional, a exemplo da distribuição de destinação de cômodos em uma planta baixa.

O notório sociólogo explicita sua escolha ao embasar seus argumentos. Entretanto, entre os arquitetos, o termo funcionalidade é utilizado indiscriminadamente para significar as duas abordagens. Inclusive na Carta de Atenas, é comum a presença do termo funcionalidade para significar tanto uma questão organizacional quanto operacional.

Percebe-se que Costa fez grande uso do termo no que tange ao embasamento teórico e conceitual do Plano Piloto, em especial, vinculando à finalidade de uso dos espaços propostos, de natureza prevalecente coletiva.

Na obra de Gravagnuolo podemos identificar as raízes do pensamento de Soria y Mata (cidade-linear)<sup>202</sup> e algumas declinações do mesmo:

“Entre os adeptos mais espontâneos de Soria y Mata, está o francês Georges Benoît Lévy, que, em 1928, funda em Paris a Associação Internacional das Cidades-jardim-lineares, propondo uma síntese combinatória com a idéia de Howard. O pólo ideológico referencial não é Engels, mas, sim, *Progress and Poverty* de Henry George e, mais genericamente, o pensamento progressista [...]. [...] como seu dínamo ideológico prevalece o gosto “fantascientífico” da invenção, típico da época com a qual Soria havia contribuído com diversas idealizações [...].

Não obstante o tom inconfundivelmente utópico, a profecia de Soria não resta desacompanhada. [...].

[...]Em sentido mais amplo, o esquema conceitual da cidade-linear será proposto novamente em vários lugares e épocas com diversas declinações

---

<sup>200</sup> CARPINTERO. Op. Cit. P. 129.

<sup>201</sup> *Idem.*

<sup>202</sup> Tradução livre da autora.

morfológicas e ideológicas [...]. é próprio desses projetos soviéticos dos anos trinta que a cidade-linear seja interpretada como um instrumento de “desurbanização”, em vista de um superamento gradual da contradição entre a cidade e o campo, apontado por Engels como objetivo estratégico da pacificação comunista [...].

A intenção final da proposta de Howard se encontra justamente em uma mediação pacífica entre os dois contrapostos “magnéticos” da cidade e do campo; vale dizer, na idealização de um terceiro “magnético” capaz de tomar para si e requisitar positivamente as condições de ambos (a vantagem higiênica do habitat rural e a “rette” (o direito às) dos intercâmbios sociais do habitat urbano”.<sup>203</sup>

Conclui-se que a integração das duas teorias, da cidade-linear e da cidade-jardim, já havia sido desenvolvida e discutida anteriormente. Não foi inédita, neste sentido, a proposta de Costa para Brasília. Mas é ao longo do eixo rodoviário que se desenvolve uma composição de um modelo de cidade-linear e de cidade-jardim

A cidade moderna (contemporânea) era um contexto teórico urbanístico mundialmente conhecido à época da elaboração do projeto de Brasília. A arquitetura moderna é a busca de um novo modelo de cidade, alternativo ao tradicional, que começa quando os “artistas” e “técnicos” se tornam capazes de elaborar um método de trabalho livre das divisões de trabalho institucionais do período anterior, comuns às cidades pós-liberais. Os arquitetos de vanguarda da época aspiram modelos novos de funcionamento das cidades, vez que não vêm entre os anteriores solução satisfatória.

Costa ameniza esse afastamento do passado, convencendo da necessidade de se tomar partido dos ensinamentos dos mestres anteriores. Observa-se que Costa entendia haver uma diferença fundamental entre o arquiteto moderno e o modernista. Segundo ele, conforme registra o arquiteto e urbanista Lauande em seu artigo sobre os pilotis de Brasília, “o

---

<sup>203</sup> GRAVAGNUOLO, Benedetto. *La Progettazione Urbana in Eurpa 1750-1960 – Storia e Teorie*. 2ª ed. Roma: Ed. Laterza, 1994, p. 50-51.

modernista era aquele que se limitava a usar os cânones estéticos sem a capacidade de manipulá-los em consonância com os contextos histórico e social – desprovidos da noção de temporalidade social”<sup>204</sup>. O moderno se diferencia ao fazer uso dos ensinamentos do passado na sua produção, como fator fundamental.

Na primeira metade do século XIX, os arquitetos e urbanistas também sofrem fortes influências das extraordinárias invenções e inovações do final do século anterior<sup>205</sup>: dínamo, difusão do aço, telefone, lâmpada elétrica, elevador, motor a explosão, etc. Assim, os novos sistemas de construção tornam mais difícil ajustar separadamente a aparência dos novos edifícios, além do trânsito mais intenso e das novas instalações de infra-estrutura – gás, eletricidade, telefone, transportes públicos sobre trilhos – demandarem espaço e comprimirem os espaços públicos. Enfim, as cidades crescem cada vez mais rápido, e a sua gestão tradicional já não é eficaz.

Almejando a renovação do espaço construído, os arquitetos modernos, assim como os artistas de vanguarda, “põem em movimento uma nova pesquisa coletiva e unitária, isto é, trabalham nos mesmos problemas e oferecem soluções comparáveis, que se adicionam e se aperfeiçoam com o tempo”<sup>206</sup>.

A análise das funções da cidade moderna a compreende como um todo, única, mas claramente distingue suas partes componentes. Le Corbusier as identifica em: habitar; trabalhar; cultivar o corpo e o espírito; e circular. Assim, passa-se da estrutura pós-liberal girando em torno do privilégio das funções produtivas - comércio e circulação, em especial -, para estabelecer-se outra gradação das funções da cidade.

Temos, então: a residência como local mais importante da cidade, vez que é onde as pessoas passam a maior parte do dia, incluindo seus complementos imediatos, ou “as prolongações das moradas”, no entendimento de Corbusier; as atividades produtivas colocadas em um

---

<sup>204</sup> LAUANDE, Francisco. O uso do pilotis em Brasília: do protótipo ao estereótipo. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/mc171/mc171.asp>>, último acesso em fevereiro de 2007.

<sup>205</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Perspectiva, 3ª edição, 1997, p. 616 e seguintes.

<sup>206</sup> *Idem*.

mesmo nível (agricultura, comércio, indústria); as atividades recreativas reavaliadas, cujos espaços passam a ser mais apropriados e esparsos por toda a cidade; a circulação tradicional passa a ser selecionada conforme os tipos de transporte e a relação com as outras funções:

“A rua-corredor, com as calçadas para o pedestres e o asfalto onde se misturam todos os tipos de veículos, deve ser substituída por um sistema de percursos separados para os pedestres, as bicicletas, os veículos lentos e os veículos velozes, traçados livremente no espaço contínuo da cidade-parque<sup>207</sup>”.

“Esta nova estrutura pretende superar o antigo dualismo entre cidade e campo, e seu corolário mais recente, insto é, a apropriação privada do território urbano, para daí tirar uma fonte de renda<sup>208</sup>, nos ensina Benévolo.

Uma breve descrição do próprio L. Costa sobre a área residencial do Plano Piloto pode ser deveras esclarecedor:

“Para conciliar a escala monumental, inerente à parte administrativa, com a escala menor, íntima, das áreas residenciais, imaginei as superquadras – grandes quadrados com 300m de lado – que propus cercadas em toda a volta por uma faixa de 20m de largura plantada com renques de árvores cujas copas se tocam, que mexem com o vento e respiram, formando assim, em vez de muralhas, enquadramentos vivos, abrindo para amplos espaços internos. Creio que houve sabedoria nesta concepção: todos os prédios soltos do chão sobre pilotis, no gabarito médio das cidades européias tradicionais – antes do elevador -, harmoniosas, humanas, tudo relacionado com a vida cotidiana; as crianças brincando à vontade ao alcance do chamado das mães, com a escola primária na própria quadra; no acesso a cada quatro delas, um núcleo comercial com “lojas de bairro”, e nas demais entrequadras, alternando-se, escola secundária, igreja, clube, cinema, supermercado. Com isto, as “áreas de vizinhança” justapostas não são estanques, - se permeia,

[...] o monumental e o doméstico entrosam-se num todo harmônico e integrado.”<sup>209</sup> (sem grifo no original)

<sup>207</sup> BENEVOLO. Op. Cit., p. 631.

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> COSTA, Maria Elisa. **Registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995., p. 308.

Notadamente, há um outro elemento comum com o modelo de cidade-jardim, oriundo do modelo de Howard: a Unidade de Vizinhança. A idéia foi desenvolvida por Clarence Stein, na década de vinte do século passado. E foi utilizada por Costa, porém com derivações, para estruturar a questão habitacional. É um fator de estruturação e de integração das superquadras, cuja feição de comunidade é uma constante<sup>210</sup>.

Costa não usa a terminologia de Stein, mas, sim, “bairro”. A intenção parece ser a de caracterizar a autonomia, ou um caráter próprio de cada “bairro”, idéia reforçada pela sugestão de espécies arbóreas diversas na cinta verde de cada quadra, conforme afirma Carpintero, no entendimento acertado da intenção do autor do Plano Piloto:

“A igreja é *do bairro* mas o cinema é colocado *junto a rodovia para torná-lo acessível quem proceda de outros bairros*. A disposição alterna a igreja, com a escola secundária aos fundos, e o cinema, com o clube da juventude, o que significa que as comunidades superpõem-se alternadamente. O comércio local, é sempre disposto na ligação das quadras. As unidades de vizinhança não são fechadas.”<sup>211</sup>

A noção de coletividade é veementemente presente, e se repete nos outros “ingredientes”<sup>212</sup> da proposta de Costa. Como defende o próprio urbanista, ao citar uma de suas referências, Le Corbusier:

“Discordo dessa pecha de “racionalismo à outrance” que também se atribui às teses de Le Corbusier, como se toda a sua problemática obsedante e, portanto, simplificadora, não girasse sempre em torno do homem, do homem integral: dar ao homem – a todos os homens – condições materiais igualitárias de vida e de tempo disponível, para permitir-lhes, individualmente, desenvolvimento multiforme segundo a índole, vocação e capacidade de cada um.”<sup>213</sup> (sem grifo no original)

<sup>210</sup> Infelizmente, não foram todas as unidades de vizinhança implementadas plenamente em Brasília. Aliás, somente uma podia ser registrada como completa até o momento do término desta pesquisa.

<sup>211</sup> CARPINTERO, Antonio C.C. e REIS FILHO, Nestor Goulart. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998, p. 132.

<sup>212</sup> COSTA, Maria Elisa. **Registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995, p. 282.

<sup>213</sup> COSTA, Maria Elisa. **Registro de uma vivência**. SP: Empresa das Artes, 1995, p. 322.

E ainda, ao tratar em 1967 da questão da moradia no projeto da cidade, que já sofria alterações desfiguradoras:

“Dar morada ao homem – a todos os homens e suas famílias – é o desafio da Era Tecnológica, tal como assinalou, se não me engano, Edgard Graeff. A chamada “massificação” é uma fatalidade histórica decorrente do fato de já ser tecnicamente possível dar à totalidade das pessoas condições condignas de morar. A moradia do homem comum há de ser o monumento símbolo do nosso tempo, assim como o túmulo, os mosteiros, os castelos e os palácios o foram em outras épocas. Daí ela ter adquirido – seja de partido horizontal, como nas superquadras nas unidades de vizinhança de Brasília, ou vertical, como na fracassada tentativa dos núcleos condominiais da Barra – simplesmente por seu tamanho, pela volumetria do conjunto e pela escala, essa feição monumental.”<sup>214</sup>  
(sem grifo no original)

Costa não define se o espaço é campo ou cidade, em remissão aos três ímãs da proposta de Howard: cidade, campo e campo-cidade. Em Brasília, a aplicação do conceito de cidade-jardim, está claramente caracterizada pela dualidade da relação cidade-campo expressa por toda a cidade, bem como em sua acepção social, similar àquela de Howard. Desenvolve-se a relação entre “Cidade, campo e cidade-campo, que é ora central ora subsidiária, assim como o sistema de propriedade que, como nas teorias dos conjuntos matemáticos”, intervém um no outro os “conjuntos público e privado, em uma comparação ente coletivo e individual”<sup>215</sup>.

Consoante Carpintero, Costa “usou também o esquema de propriedade, mantendo públicos os terrenos nas quadras” para criar esta proximidade e ténue equilíbrio entre a propriedade pública e a propriedade particular dentro das superquadras. O sistema de propriedade adquire um valor basilar dentro da proposta das superquadras, com seu *chão público*.

A respeito da dicotomia entre público e privado, ou coletivo e individual, sustenta Benévolo que, de forma geral, os arquitetos modernos criticavam “a combinação entre interesse público e propriedade particular

<sup>214</sup> COSTA, Maria Elisa. “O urbanista defende sua cidade, 1967 – Eixo Rodoviário-Residencial”, in **Registros de uma vivência**. SP: Empresa das Artes, 1995, p. 308.

<sup>215</sup> CARPITNERO e REIS FILHO. Op. Cit., p. 130e seguintes.



que já se encontra na base da cidade burguesa, e indicam a alternativa a alcançar: a reconquista do controle público sobre todo o espaço da cidade”<sup>216</sup>.

Em uma análise superficial, temos que se tratam meramente de um sistema condominial de domínio e posse do terreno onde se constroem os edifícios, e espaços públicos, de uso comum, entre eles. Seria imprudente sucumbir e não promover o apreço dos ideais e contexto sobre o qual foi proposta a ocupação do solo da cidade. Ter-se-á, desse modo, a possibilidade de verificar as intenções representadas na proposta, bem como o que há por trás das alterações que sofreu.

Na análise de Maria Elisa Costa:

“Estruturalmente a superquadra é um conjunto de edifício residenciais sobre pilotis (que têm em Brasília, pela primeira vez, presença urbana contínua) ligados entre si pelo fato de terem acesso comum e de ocuparem uma área delimitada – no caso, um quadrado de 280 x 280 metros, a ser cercado dos quatro lados com renques de árvores de copa densa -, e com uma população de 2.500 a 3.000 pessoas. O chão é público – os moradores pertencem à quadra, mas a quadra não lhes pertence – e é esta grande diferença entre superquadra e condomínio. Não há cercas, nem guardas, e no entanto a liberdade de ir e vir não constrange nem inibe o morador de usufruir de seu território, e a visibilidade contínua assegurada pelos pilotis contribui para a segurança.

[...] A superquadra é a verdadeira raiz de Brasília, que fez a árvore crescer e dar frutos.”<sup>217</sup> (sem grifo no original)

A propriedade real condominial das projeções não se assenta plenamente sobre a descrição da citação anteriormente posta de Maria Elisa Costa. O condomínio cuja menção está presente na citação supra é a forma de ocupação privada de uma grande área, no caso, das áreas comuns a diversos edifícios – multi ou unifamiliares – no que hoje é um fenômeno bastante comum às cidades maiores, face à violência urbana. Não se trata de mera forma de domínio combinada, ou seja, o instituto jurídico do

---

<sup>216</sup> BENEVOLO. Op. Cit.

<sup>217</sup> COSTA, Maria Elisa e LIMA, Adeildo Viegas de. “Brasília 57-85, Do plano-piloto ao “Plano Piloto””, in COSTA. **Registros de uma vivência**. SP: Empresa das Artes, 1995, p. 325 e seguintes.

condomínio. Este último, por si só, já cria uma intercessão entre áreas de uso comum - por exemplo, as circulações prediais - e de uso individual - os apartamentos. Mas esta característica é reforçada na superquadra quando há, imbuída na própria transmissão desta propriedade, essa relação do lote particular com a finalidade de uso social. Aqui é renovada a tensão entre poderes, o que daria abertura a um riquíssimo estudo acerca das semelhanças com os sistemas de propriedade que permitiram a estruturação das cooperativas austríacas.

Pode-se traçar um paralelo com os aforamentos e concessões do início da nossa história, nos quais a ocupação do solo e povoamento de terras desocupadas foi um objetivo primordial do governo da época. Fazendo-se valer de institutos semelhantes, porém atualizados à complexidade das relações econômicas, sociais e jurídicas vigentes, o governo tomou posse - desta vez por expropriação - da terra para a implantação de "um novo Brasil" através de uma nova capital. Resume Murilo Marx:

“Da concessão das terras da Ordem de Cristo, da Coroa, passou-se ao regime de compra e venda. Do grande concessionário de latifúndios ou do pequeno de chãos citadinos, alcanço-se o humilde ou soberbo proprietário. O surgimento da rede urbana de cada em de seus elos dependem do sistema sesmarial e, agora, de sua recente superação. O tecido urbano, não somente viário, mas antes parcelar, expressou a antiga e a nova maneira de domínio fundiário. O evoluir de cada centro nosso e de todos em conjunto exprime essa ruptura crucial.”<sup>218</sup>

O novo uso do solo urbano transforma-se sobre as vias de transporte rápido. Do ponto de vista do Eixo Rodoviário, ao se coadunarem a forma de ocupação das projeções, as limitações arquitetônicas que se relacionam com estas e a velocidade a partir da qual se pode vislumbrar a cidade - de dentro de um veículo automotor, provavelmente individual, mas também coletivo-, a percepção estética da cidade é de uma só massa de edifícios e áreas verdes.

Tem-se, assim, uma percepção diferenciada das superquadras, enquanto pedestres ou enquanto veículos rápidos. Não mais se trata da

---

<sup>218</sup> MARX, Murilo. *Cidade no Brasil, terra de quem?*, SP, 1991, p. 136.

escala rotineira, mas de uma escala monumental. A soma dos espaços ocupados, construídos e verdes, ao longo do eixo, passa a ser percebida pelo transeunte – neste caso, aquele que transita por meio de um veículo automotor – como um espaço único e integrado. Ressalta-se, desse modo, a intenção originária do autor do projeto urbanístico da cidade, a valorização do espaço de moradia.

Os efeitos conceituais dessa observação pode ser levado a outros níveis de aprofundamento, infelizmente não cabíveis nesta dissertação.

## CONCLUSÕES E POSSIBILIDADES

No estudo do urbanismo deve estar sempre presente o questionamento quanto aos limites e as possibilidades de elaboração e implantação de projetos com a adequada consciência das especificidades locais, de modo que a realidade social vigente - nos âmbitos locais, regionais, nacionais e internacionais - esteja adequadamente refletida tanto no planejamento quanto na implementação do projeto. E essa parcela espacial, só pode ser analisada se referida às demais parcelas que constituem o quadro mais amplo dessa realidade.

A cidade contemporânea não é tão somente a dualidade entre lugar e não-lugar, mas a *urbis* e a *civitas* a funcionar como pólo de atração econômica e cultural. Concentra não apenas massas de populações, mas desigualdades sociais e territoriais. Sistemas complexos de circulação, redes e fluxos coexistem com os espaços cotidianos, estabelecendo a simultaneidade e a heterogeneidade da experiência urbana.

Estas redes definem acúmulos de lugares, de pontos que concentram o encontro de distintos fluxos quer de sistemas de circulação e transportes, quer de malhas urbanas que necessitam se conectar a fim de permitir a vida econômica e a reestruturação do território. Cabe à arquitetura dar forma a estes lugares, de modo possa estar totalmente voltada e aberta à cidade e responder às necessidades urbanas e sociais.

O domínio urbano deve ser compreendido como um sistema capaz de abranger as mencionadas conexões. Estes domínios e a visão integrada à arquitetura, as formas de inserção e criação de vínculos com a cidade real são estudados consoante conceitos e representações urbanísticas e normativas.

Na busca da apreensão da realidade, tanto o urbanismo quanto o direito são tomados como instrumentos a serviço da dominação de alguns grupos sociais sobre outros. O entendimento de que o ordenamento jurídico

e o urbanismo se justificam em si mesmos não tem lógica dentro da argumentação trazida nessa dissertação. Assim, a aproximação da linguagem dos dois campos de conhecimento destina-se à obtenção de uma visão mais ampla da realidade.

Importante ressaltar que esta dissertação se propôs, inicialmente, a abordar um determinado fato urbanístico face às múltiplas perspectivas. Dessa forma, apesar do entusiasmo com a sugestão da banca de qualificação em considerar a pesquisa no âmbito *transdisciplinar*, o desenvolvimento dessa pesquisa seria inviável face às limitações, principalmente de tempo, que caracterizam a dissertação de mestrado.

Entretanto, uma das conclusões alcançadas aponta para a necessidade de desenvolvimento de diversas questões dentro de uma perspectiva jurídica. Decerto, o tema abordado também indica um enorme potencial a ser descoberto dentro da metodologia transdisciplinar. De modo que possam ser estudadas as aglomerações urbanas de forma integrada, nas quais os elementos de estruturação comparecem simultaneamente, face ao Urbanismo e ao Direito.

A constituição de uma equipe multidisciplinar para realizar estudos que permitam a construção coerente e arredondada de uma ontologia se demonstra essencial à aplicação do conceito de lote e propriedade, no caso da projeção na superquadra de Brasília.

Dentro da perspectiva histórica abordada, a correlação entre os campos do urbanismo e do direito indicou que o processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos. Tratam-se de elementos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele. Enquanto simples processo e arena de debates sociais - anterior ao plano urbanístico - não opera transformação da realidade existente, não surtem efeitos inovadores na realidade. Já os planos indicativos<sup>219</sup> ingressam no ordenamento jurídico nacional com força de lei.

---

<sup>219</sup> AGUIAR, Joaquim de Castro. Op. Cit., p. 38 e seguintes.

O planejamento (público) constitui-se tanto de dimensão técnica quanto política. Trata-se de um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes, e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade em disputa pelos benefícios da ação governamental.

No caso de Brasília, a manutenção das características indicadas no Plano Piloto além de estar inserida no ordenamento jurídico como lei, as teve inscritas no Livro de Tombo, a níveis distrital, federal e mundial. Portanto, a intenção do planejador, em conjunto com a Comissão que invocou o concurso para o plano piloto da nova capital – NOVACAP -, é tomada à semelhança da intenção do legislador, ou seja, devem ser levadas em consideração ao serem interpretadas as ordenações da cidade. Esse entendimento proporciona uma interpretação necessariamente teleológica do projeto e da regulamentação que tutela o espaço da cidade – uso, aquisição, alterações, etc. –, na qual se insere e prioriza a intenção do planejador.

O projeto urbanístico para o Plano Piloto da Nova Capital atendia plenamente as exigências do edital publicado em 1956, bem como àquelas expressas nas duas cartas de esclarecimentos posteriores. No que tange a forma de apropriação do solo, são identificados, além da base sobre a morfologia do sítio escolhido, por meio da Missão Cruls, dos Relatórios de Poli Coelho e Belcher, as teorias urbanísticas que lhe influenciaram o projeto urbano e imbricaram ideologias a serem seguidas.

E, como não podia deixar de ser, o Plano responde e influencia a realidade em que se inseriu. Através do período que marca a intenção de mudança da nova capital, ainda em meados do século XIX, até a efetiva mudança, um século depois, temos a evolução do próprio conceito de propriedade, sob diversos aspectos. A perspectiva econômica acompanha, e ao mesmo tempo influencia, os aspectos político e institucional da propriedade.

A análise do conceito de lote urbano na superquadra de Brasília, passa, necessariamente, pela análise do Plano Piloto. Assim, tomando por prerrogativa a análise dos seus elementos teóricos, foram tecidas

argumentações históricas no intuito de contextualizar os conceitos de lote e de propriedade.

Face à abordagem proposta por Reis Filho, a relação estabelecida entre o lote urbano e a arquitetura que nele se implanta é um balizador do estudo do processo de urbanização. Historicamente, esse processo demonstra a inter-relação entre lote e arquitetura, de modo que o espaço urbano é tecido consoante as limitações da arquitetura, cuja projeção se enquadra no conceito do lote.

No Plano Piloto o lote urbano e a arquitetura que nele se implanta desenvolvem uma relação livre, na qual a arquitetura produzida não é delineada pelo lote. O Plano Piloto expressa a sobreposição da razão da função à forma, na qual não cabem impulsos individualísticos. Por conseguinte, a forma dos edifícios incorporam a *intencionalidade* urbana.

Nas superquadras de Brasília o lote é certamente um tipo inovador de estrutura urbanística, e um caso de difícil conceituação jurídica. Essa dificuldade não se atém ao fato de se estar tratando de um dos institutos jurídicos mais complexos, constituído de diversos direitos (de usar, fruir, dispor, e reaver). Mas, antes de mais nada, poder-se-iam trazer à tona os interesses econômicos que recaem sobre estes pedaços de chão, no meio de uma cidade, objeto de investimentos públicos, com uma carga de valores imensa, tais como ser capital da república de milhões de habitantes, ser o único projeto modernista construído e tombado, à nível nacional e mundial.

Na análise de Carpintero, o sistema de propriedade é identificado como um dos cinco elementos teóricos constituintes do Plano Piloto. Neste sistema, assim como nas teorias urbanísticas também presentes, existe uma clara intenção de priorizar o espaço e as relações coletivas.

No intuito de compreender o Plano Piloto de Brasília, é necessário olhar além do que está escrito em palavras, nas normas e no memorial descritivo que o abrigam, mas, também, sob o olhar atento de arquiteto, ler a proposta espacial. E, nesta, está clara a propositura de um complexo sistema de propriedade como base de toda a estrutura desenvolvida no Eixo

Rodoviário.

Quanto às ideologias preservadas pelo Plano, a função social também está imbricada na constituição da propriedade que define os lotes urbanos das superquadras, do ponto de vista jurídico, urbanístico, político e econômico. Essa estruturação do espaço que sobrepõe a razão da função à forma, por si, dá vazão a um dos aspectos basilares da Carta de Atenas, a racionalidade.

Na noção de projeção das superquadras de Brasília os conceitos de lote urbano, de projeção arquitetônica, e de propriedade imóvel urbana tendem à convergência, em suas já complexas estruturas. Todavia, sua leitura não pode se dar senão em vista da sua finalidade. A funcionalidade 'e um dos pilares de sua constituição, assim como a racionalidade, imbricada no Plano Piloto, em sua forma de implantação proposta e desenvolvida.

Enquanto o *chão* é oferecido como espaço público - está livre para os transeuntes, através dos pilotis; suporta preferencialmente equipamentos públicos (praças, passeios, verde, parques, *playgrounds*, etc.) - a ocupação privada do espaço aéreo e subsolo é condominial. Mesmo no sistema de apropriação privada há presença determinante do espaço coletivo. Some-se o *chão* público à intenção de promover as relações coletivas, em diversas escalas (local e regional), decerto, ocorre a priorização da noção de coletividade.

Poderia se arriscar que, enquanto a intenção do projeto urbanístico fosse tomada como indicador da forma de ocupação do solo, ter-se-iam nas projeções a ocupação de espaço originalmente público, por meio do instituto do direito de construir, através de um desmembramento dos direitos de usar e fruir e de dispor. Entretanto, não se trata esse do caso das projeções, mas de propriedades privadas, vendidas como condomínios, cujas localizações dentro do tecido urbano determinam as limitações urbanísticas e arquitetônicas às quais deverão obedecer (gabaritos, taxas de ocupação, etc.). Ou, para alguns, de casos de mera servidão administrativa de passagem.



Infelizmente, não se pode ir muito além das elucubrações realizadas; sendo necessário o estudo jurídico quanto ao cabimento dos direitos de superfície, de construir e de solo criado nas projeções. Inclusive, quanto à analogia do sistema de liberação do chão, ou seja da superfície, ao sistema feudal de uso do solo, cujo domínio permanecia com a entidade que se confunde com a ordem pública.

Vale ressaltar que, uma vez que a superfície tem destinação de uso público para o pedestre ter a maior liberdade possível de trânsito, a própria elevação do piso do pilotis para suportar as janelas de ventilação das garagens, já poderia ser considerada uma tentativa de distorcer essa finalidade. A servidão administrativa do pilotis para o uso coletivo de passagem não tem o alcance coletivo claramente expresso pelo plano e regulamentações, pois trata-se de mera limitação externa à propriedade privada de um lote urbano, por meio de imposição administrativa. O conjunto do Plano Piloto vai mais além; é coerente em priorizar o espaço e as relações coletivas.

À luz do Plano Piloto de Lúcio Costa, há de se impressionar com as riquezas conceitual, prática e humana, não só nos âmbitos urbano, arquitetônico e jurídico - objetos iniciais deste trabalho - mas social e político também. A elaboração das superquadras demonstra, nas escolhas do urbanista, a elaboração do equilíbrio entre o universo coletivo e o privado.

Essa observação impele à reflexão quanto à preservação das intenções dentro das quais foi gerada a cidade, dando ensejo a esse sistema de propriedade complexo e peculiar, e ao enfrentamento dele face ao liberalismo que se impõe no mercado imobiliário brasileiro. Atualmente, a aceleração progressiva das mudanças ideológicas ocorridas em todo o mundo neste século passado reflete-se em todas as arestas da sociedade moderna, demandando de forma quase imperativa ajustes rápidos aos seus novos sistemas operacionais. Apesar da universalidade de grande parte do sistema implantado nas superquadras, o conceito de propriedade se adapta em essência e demanda novos ajustes para que sobreviva a peculiaridade desse sistema habitacional nos tempos que são hoje os chamados de

modernos.

Enfim, foram instigadas mais questões que encontradas respostas, de modo que conclui-se, com alguma certeza, que o estudo da noção de espaço ainda não apresenta conceituações justapostas, em especial quanto à projeção das superquadras de Brasília. Muitas vezes, enquanto arquitetos e urbanistas tratam do mesmo termo com uma intenção, economistas, políticos e juristas o estão compreendendo sob óticas divergentes.

A convergência das linguagens pode vir a ser um instrumento chave para a compreensão do lote urbano e do conceito de propriedade urbana em Brasília. Se extrapoladas as limitações de uma pesquisa de dissertação, são promissores os campos dos que se arriscam na busca da compreensão das diversas facetas da realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

AMARAL, Rita. *O que é cidade?* disponível em: <<http://www.aguaforte.com/antropologia/cidade.htm>>, acesso em 02 de maio de 2007.

AMARAL, Rita. **Povo-de-santo, povo de festa. O estilo de vida dos adeptos do candomblé paulista**, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: introdução**. Rio de Janeiro: Renovar, 5ª ed. Revista, atualizada e ampliada de acordo com o novo Código Civil, 2003.

BENÉVOLO, Leonardo. **A história da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1983.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, vol. 2. Trad. Carmen C. Varriale et. Al.; coord. Trad. João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreriro Pinto Caçais. Brasília: Ed. UnB, 10ª ed., 1997.

BRAGA, Gustavo Lima. **A estrutura estática e a dinâmica do direito subjetivo. Contribuição para a formulação de uma teoria geral do direito comum a todo o direito público e privado**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral e REIS FILHO, Nestor Goulart. **Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998**. Tese de Doutorado, FAU – USP. São Paulo, 1998.

CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral. **Ein Andere Brasilia/Uma outra Brasília**. Revista ENT.BAU.DENK., Das Reisen und Die Architektur – Brasil, Kassel: Universität Kassel, Nr. 4, novembro 2003.

CARRILLO, Bibiana Treviño. La utopía ruralista del primer franquismo en los planes de reconstrucción de la posguerra. Disponível em <<http://hispanismo.cervantes.es/documentos/trevino.pdf>>, acesso em 2007.

CASTRO, Sonia Rabello de. **O Estado na Preservação de Bens Culturais – o Tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Curso de Direito. **Manual de elaboração de monografias**. Brasília, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Localização da Nova Capital da República - Resolução nº. 388, de 21 de julho de 1948, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística e Anexos: I-espigão mestre do Brasil e Conceito Geopolítico do Planalto Central e II- Nova capital federal (considerações gerais sobre as bases para seu planejamento e execução)**. Rio de Janeiro, 1948.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891.

COSTA, Lucio. **Arquitetura**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2002.

COSTA, Maria Elisa. **Registro de uma vivência**. São Paulo, Empresa das artes, 1995.

DEMÓSTHENES, M. **Estudos sôbre a nova capital do Brasil**. Da série organizada por indicação do Eng.º Jerônimo Coimbra Bueno, membro da Comissão de Localização da nova Capital do Brasil, da Seção de Urbanismo. Coleção “Interiorização da Capital do Brasil”. Rio de Janeiro: Livraria Agir Ed., 1947.

DE PAULO, Antonio (Org.). **Pequeno Dicionário Jurídico**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DE ZURKO, Edward Robert. **La Teoria del Funcionalismo En La Arquitectura**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1970.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ed. Manole, 2004.

ENGELS, Friedrich e MARX, Karl. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**, Obras escolhidas, volume três. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Limitada, 1963.

FERNANDES, Edésio. Tópico único – Unidade 1 – Módulo 2 – Argumento do Curso de Atualização em Direito Urbanístico e Ambiental, 2004. PUC Minas Virtual.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. RJ, Nova Fronteira.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. São Paulo: Global, 2003.

FISHMAN, Robert. **Urban Utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier**. Cambridge, EUA: MIT Press ed., 1982.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 35ª ed, 2005.

FURQUIM, Claudia do Amaral. **O direito de construir na perspectiva urbanístico-constitucional**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

GOMES, A. C. dos R. **A Representação do Lote CTM no Geoprocessamento de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2000. Monografia - Departamento de Cartografia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

GOROVITZ. Matheus. **Brasília: uma questão de escala**. São Paulo: Projeto, 1985.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda e Planejamento, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN. **O relatório técnico sobre a nova capital da república – Relatório Belcher.** Brasília, 1995.

GRAVAGNUOLO, Benedetto. **La progettazione urbana em Europa. 1750-1960.** Roma e Barri: Laterza, 1994.

GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina: os ritos e os mitos. O papel da "irregularidade" na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo, 1900-1987.** Tese de Doutorado, FAU-USP. São Paulo, 1987.

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

LIMA, Graziela F. Buscarin. **Evolução histórica da propriedade territorial no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Direito Civil, Faculdade de Direito da USP. São Paulo.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Propriedade Territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Fronteiras entre o direito público e o direito privado.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 908, 28 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7788>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil: terra de quem?.** São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991.

\_\_\_\_\_. **Nosso chão: do sagrado ao profano.** São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. Tópico I – Unidade 3 – Módulo 2 – Argumento do Curso de Atualização em Direito Urbanístico e Ambiental, 2004. PUC Minas Virtual.

MEDRANO, Ricardo Hernán e REIS FILHO, Nestor Goulart. **AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil – I**. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, 2003. São Paulo: Laboratório de Estudos sobre urbanização, arquitetura e preservação/ Universidade de São Paulo, 2ª tiragem, 1997.

MOTTA, Maria Clara Mello. **Conceito constitucional de propriedade – tradição ou mudança?**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 1997.

MUKAI, Toshio. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil (História-Teoria-Prática)**. São Paulo: Saraiva, 1988.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, ideologia e realidade, espaço urbano em questão**. São Paulo: CNPq, 1985.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 22ª ed, 1995.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Quadro da Arquitetura no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 10ª ed, 2004.

----- . **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil, 1500/ 1720**. São Paulo: Ed. Pini, 2ª edição, 2000.

RUGANI, Jurema. Tópico único – Unidade 1 – Módulo 3 – Curso de Atualização em Direito Urbanístico e Ambiental, 2004. PUC Minas Virtual.

SENADO FEDERAL. **Ação Parlamentar – Memória – Senador Cattete Pinheiro**. Brasília, 1978.

WINGE, Erika e CARPINTERO, Antonio C.C. **A superquadra e o sistema de propriedade no Brasil**. Ensaio apresentado para conclusão da cadeira de teoria, disciplina Ensaio Teórico, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

WINGE. Erika e CAVALCANTI, Rogério A.C.(orientador). **Gestão da propriedade privada e a questão do tombamento de Brasília.** Monografia de graduação, Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2004.