

9º seminário docomomo brasil
interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente
brasília . junho de 2011 . www.docomomobsb.org

Políticas de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e de desenvolvimento territorial e urbano da área metropolitana de Brasília: a indissociabilidade necessária e a ausência como desafio de inovação

Benny SCHVASBERG*

* Arquiteto e Urbanista, Professor Associado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

SQN 408, Bloco I, Apto. 101 – CEP: 70.856-090 – Asa Norte – Brasília, DF.

benny@unb.br

Resumo:

Discutem-se os problemas decorrentes da tentativa de desenvolvimento e implantação de um Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília de forma descolada de um Plano de Desenvolvimento Territorial e Urbano da Área Metropolitana de Brasília. Bem como os dilemas do histórico de iniciativas no campo da preservação patrimonial e no campo do planejamento e gestão do território metropolitano de Brasília. À luz deste debate propõe-se a indissociabilidade do processo de construção e implementação destes dois instrumentos em vista da eficácia de ambos, considerando a sua inexistência até então como desafio que potencializa o resgate de aspectos inovadores da origem da capital.

Palavras-chave: Brasília, planos de preservação do conjunto urbanístico, planos de desenvolvimento territorial e urbano da área metropolitana de Brasília.

Abstract:

We discuss the problems arising from the attempt to develop and implement a Joint Plan for the Preservation of Urban Brasilia so detached from a Territorial and Urban Development Plan of the Metropolitan Area of Brasilia. As well as the dilemmas of historic preservation initiatives in the field of asset and in the field of planning and management of the metropolitan region of Brasília. In light of this discussion it is proposed that the inseparability of the construction and implementation of these two instruments in view of the effectiveness of both, considering its absence so far as challenging that enhances the rescue of the innovative aspects of the origin of capital.

Keywords: Brasília, plans for the preservation of urban Brasília and plans of territorial and urban development of the metropolitan region of Brasília.

1. Introdução

Proporemos aqui a concepção de que a Política de Preservação do Conjunto Tombado do Plano Piloto de Brasília (PPCT) e a Política de Desenvolvimento Territorial e Urbano da Área Metropolitana de Brasília (PDTU) são necessariamente indissociáveis. Nosso pressuposto é de que a construção/ implementação de ambas as políticas integradas é imprescindível ao desafio de promover o planejamento e a gestão da Área Metropolitana de Brasília (AMB), e de que são desconsiderados os riscos da construção/ implementação da primeira (PPCT) sem a segunda (PDTU), que poderíamos resumir figurativamente na “segunda maneira de não sofrer no inferno dos vivos”, proposta por Calvino (1972):

“O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.”

Na ótica de Calvino tentar saber o que não é inferno, no meio do inferno, e tentar preservá-lo e abrir espaço, é uma estratégia de enfrentamento e, sobretudo, de resistência do que não é inferno. Mas no campo do planejamento urbano a prática mostra que a política de preservar a área tombada, como uma espécie de não inferno, deslocado de uma política que enxergue o seu entorno metropolitano, é fazer a opção pela primeira e fácil para a maioria das pessoas maneira de não sofrer: é aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo, como se assim ele deixasse de existir.

De outra forma, a construção e implementação de uma PDTU da AMB, tarefa tão imprescindível quanto politicamente “missão quase impossível”, se desarticulada da PPCT poria em risco a sua viabilidade, já remota. Como preservar Brasília em uma redoma fora de seu contexto metropolitano e como desenvolver a metrópole sem preservar Brasília, seu núcleo gerador? Esse é o dilema da esfinge que recolocamos¹.

Mesmo constatando a perversa tradição brasileira da hegemonia das políticas urbanas setoriais desintegradas (habitação, saneamento, mobilidade, patrimônio, planejamento urbano, etc), sobre qualquer leitura global do território, vemos na ausência de ambas as Políticas em questão – a PPCT e a PDTU – um desafio de construção conjunta e articulada em benefício da eficácia e eficiência de ambas. Esta é a provocação desta reflexão.

¹ Esse dilema é colocado originalmente por Lucio Costa no documento Brasília Revisitada: “*é exatamente na concomitância destas 2 contingências que reside a peculiaridade do momento crucial que Brasília hoje atravessa: como crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original? Como preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidade tão jovem?*”

2. Dilemas da Política de Preservação de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade

Em 1981 avista-se uma iniciativa de preservação de Brasília como Patrimônio com a criação, pela Secretaria de Cultura do MEC, do GT Brasília². Composto por membros do GDF e UnB³, propôs em seu Relatório de 1985 uma concepção ampla de preservação, não limitada ao Plano Piloto, mas tendo em vista também a arquitetura vernácula preexistente, os conjuntos representativos da época da construção de Brasília e da paisagem natural do DF. É dessa mesma época o estudo *Brasília 57/85 – Do plano-piloto ao Plano Piloto*⁴, “cujas intenções eram esclarecer aspectos do plano original que não se encontravam normatizados, registrar aquilo de essencial que deve ser preservado, e ao mesmo tempo avaliar o que era intencional, mas que hoje, exige nova postura” (Terracap, 1985).

Resultou em parte do pioneiro relatório do GT Brasília o anteprojeto da Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília, de 1987, contendo propostas de preservação específica para a totalidade dos bens representativos do patrimônio cultural do DF, vistos como essenciais para a implantação e desenvolvimento da cidade. O anteprojeto apresenta uma leitura do conjunto urbano de Brasília com áreas distintas a serem preservadas segundo diferentes níveis de proteção. Entretanto, optou-se pela concepção limitada de proteção ao Plano Piloto, regulamentando o art. 38 da Lei Federal nº 3.751, de 13/04/ 1960 (Lei Santiago Dantas), via Decreto nº 10.829, do GDF, escrito pelo arquiteto Ítalo Campofiorito, em 1987. A solução proposta de tombamento não deixou de ser inovadora ao preservar as quatro escalas urbanísticas proposta no projeto original.

O Decreto traz como anexo o documento *Brasília Revisitada - 1985/87*, onde Costa expôs diretrizes para adensamento e expansão urbana no entorno imediato do Plano. Aproveitando texto deste Decreto a Portaria nº 4, de 13/03/1990, da SPHAN, regulamentou o tombamento do conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília, substituída pela Portaria nº 314, de 08/10/1992, hoje vigente.

Em 1988, nova iniciativa do GDF, institui Comissão Técnica para elaborar a **lei de preservação do patrimônio arquitetônico, urbanístico e paisagístico** do DF, concluída em 1990 sob a forma de PL a *Política de Preservação do Patrimônio Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do DF*, retoma princípios do GT Brasília, propondo uma política de preservação para o patrimônio do DF, incluindo diretrizes específicas de preservação para subáreas distintas do conjunto urbano e paisagístico do Plano Piloto de Brasília, respeitadas as características peculiares de cada uma. O PL considerava a criação do Instituto de Patrimônio Cultural e do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural, e previa a instituição do Fundo do Patrimônio Cultural do Distrito Federal, como instrumentais imprescindíveis para sua aplicação. O instrumento não vingou mesmo tendo

² Grupo de Trabalho para Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília.

³ Governo do Distrito Federal e Universidade de Brasília.

⁴ Coordenado por Lucio Costa e realizado pelos arquitetos Adeildo Viegas de Lima e Maria Elisa Costa.

consistência técnica e viabilidade patrimonial, socioeconômica, ambiental, legal e política da proposta.

Em 1995, no Governo Cristovam⁵, por iniciativa do IPDF⁶, técnicos do GDF iniciam esforço para elaborar o Plano Diretor Local da RA-I (Brasília), levantando necessidades de adequação na área abrangida pelo Plano Piloto que, todavia, não passou da fase de diagnóstico.

Retorna Roriz em 1999, e o GDF retoma a elaboração do Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília. A SEDUH promove discussões para a formulação e metodologia do plano, culminando em 2004 com um conjunto de produtos temáticos e diagnósticos. A proposta metodológica baseia-se na teoria do planejamento estratégico urbano⁷ em voga, e são elaborados os trabalhos: “Caracterização da Orla do Lago Paranoá e seu Modelo de Desenvolvimento”; “Superquadra: Tempo e Espaço (Coberturas e Pilotis)”; “Entrequadras: situação dos lotes institucionais das Unidades de Vizinhança”; e “Avaliação do Desempenho das Escalas do Plano Urbanístico”.

Em 2007, justificando-se nas disposições da Lei Orgânica, nas diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e nas peculiaridades da gestão do conjunto tombado, o GDF propõe o desenvolvimento do PPCUB⁸, correspondente ao Plano de Desenvolvimento Local da Unidade de Planejamento Territorial da Área Central, de acordo com a revisão em curso do PDOT. Nessa conjuntura, o PPCUB aparece como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano em sua área de abrangência e instrumento urbanístico e jurídico de proteção do bem cultural tombado, devendo traduzir o reconhecimento de uma leitura urbanística de patrimônio e de uma visão patrimonial de urbanismo. Como estabelece o TR para contratar o Plano, gerenciar conflitos e buscar a conciliação dos interesses públicos de proteção do patrimônio cultural e de planejamento urbano a fim de fazer cumprir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana constitui a missão mais instigante e rica no processo de formulação coletiva do Plano, a ser conduzido pelo Poder Público em consonância com a sociedade, real promotora das transformações desejadas. O êxito na realização dessa missão implica diligenciar para que na elaboração do PPCUB se considerem elementos essenciais constitutivos do PPSH⁹, instrumento de caráter normativo, estratégico e operacional resultante de acordo entre os principais atores públicos e privados, na busca de um equilíbrio, favorável à sociedade, entre valor econômico e valor cultural dos sítios tombados. Esse instrumento federal de tutela explícita os princípios, critérios e normas de preservação que devem balizar as ações

⁵ Interrompendo temporariamente por uma gestão – 1995 a 1998 – o ciclo rorizista que dominou o GDF desde a autonomia política da capital.

⁶ Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, criado em 1992 junto com o PDOT – Plano de Ordenamento Territorial e Urbano do DF, e extinto em 1999 quando Roriz retorna ao GDF.

⁷ Para uma análise crítica do planejamento estratégico urbano veja-se Souza (2002) e Vainer (2000).

⁸ Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

⁹ Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano - PPSH, instrumento de gestão de sítios históricos urbanos tombados em nível federal e tutelados pelo IPHAN, cujos critérios para sua adoção foram dados pela Portaria nº 299, de 6 de julho de 2004, daquele Instituto.

públicas e privadas nos sítios tombados em nível federal, e melhorar a difícil articulação entre diversas esferas político-administrativas com competência sobre essas áreas. Propõe-se a consonância do PPCUB com os princípios e metodologia do PPSH, para possibilitar o atendimento conjunto das obrigações impostas ao Poder Público quanto às formas legais de proteção do bem cultural (de competência concorrente) e quanto à execução da política de desenvolvimento urbano, para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cujo agente responsável é o Distrito Federal.

Assim, propõe-se o PPCUB como instrumento básico de ordenação urbanística e de preservação do conjunto urbano tombado, das diretrizes de planejamento e controle de sua evolução físico-espacial e promoção do seu desenvolvimento econômico e social. E para alcançar sua finalidade deve ser elaborado em conformidade com a Lei Orgânica, com o PDOT e a legislação específica relacionada à proteção de bens do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, tratando seu conteúdo: a) do regulamento de ordenação urbanística e de preservação do sítio histórico urbano, observando a singularidade de sua concepção urbanística e arquitetônica; b) dos instrumentos urbanísticos, edifícios e de gestão, inclusive programa de atuação; e, c) do sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano.

Esse conteúdo deve ser materializado em PLC¹⁰ submetido à Câmara Legislativa, pois cabe ao GDF a atribuição de ordenamento da ocupação e uso do solo no âmbito do planejamento do DF, conforme a CF e o EC, submetendo-os à aprovação do Legislativo. A empresa vencedora da licitação foi contratada, algumas audiências foram realizadas e o processo de elaboração segue em andamento allegreto – andamento mais lento que o allegro em italiano, e politicamente indefinido por parte do GDF.

3. Dilemas das Políticas Territoriais e Urbanas do Distrito Federal e Entorno

Em 1979 foi criada a AMAB¹¹, iniciativa municipal para articulação de ações visando o desenvolvimento da área próxima ao DF, congregando os 12 municípios limítrofes ao DF. Nos últimos anos, houve adesões pela entrada de novos membros ou agregação de municípios desmembrados de outros associados. Hoje, o número de municípios associados é de 42, sendo 29 de Goiás e 13 de Minas Gerais.

Em 1981, a SUDECO realizou o estudo O Entorno do DF – problemas e propostas de solução. Este documento define o que passou a ser conhecido como Entorno do DF. Na realidade, trata-se da agregação de Unaí/MG, aos municípios da área de controle da EM 115/77. Este espaço passa a ser considerado, em estudos e mesmo na área governamental do DF (p.ex. a EM 092/82), como área de atuação das políticas governamentais, deixando de lado o quadro definido pelo PERGEB¹².

¹⁰ Projeto de lei complementar, de caráter superior aos PLs ordinários.

¹¹ Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília.

¹² Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília criado em 1975 no âmbito do Pladescos – Plano de Desenvolvimento econômico social do Centro-Oeste, e do II PND

Em 1998 foi aprovada a RIDE-DF como região de influência direta de Brasília legalmente organizável em um espaço de gestão institucional comum com 22 municípios e cerca de três milhões de habitantes, dos quais 70% vivem no DF. Esses municípios possuem níveis distintos de urbanização e de crescimento populacional, onde os mais próximos a Brasília apresentam intenso e perverso padrão de dinamismo urbano de grande precariedade social e ambiental. Assim, os municípios limítrofes ao DF - Planaltina de Goiás, Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental e Padre Bernardo apresentam grande dependência da rede de serviços e empregos do DF¹³. Mais de 30% da população ocupada do entorno trabalha em Brasília gerando demanda por deslocamentos diários, aumentando o custo operacional da cidade, o consumo de energia para o transporte e o percentual da renda e tempo livres da população alocados nos deslocamentos. A Pesquisa Domiciliar de Transporte (CODEPLAN, 2002) confirma a grande dependência das populações do Entorno com as oportunidades de trabalho, negócios e serviços essenciais oferecidos por Brasília, pelo aumento de 174,30% (passaram de 56.650 para 152.649 viagens de pessoas/dia) do montante de viagens diárias do Entorno para o DF, entre 1990 e 2000.

Atualmente com cerca de dois milhões e meio de habitantes, Brasília¹⁴ constitui-se na quarta metrópole brasileira em população, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador. Brasília tornou-se centro regional metropolitano de uma região economicamente heterogênea que envolve, além dos núcleos urbanos que compõem o DF, cidades dos estados de Goiás e Minas.

O DF apresenta modelo extensivo e perdulário de ocupação do solo urbano com baixíssima concentração de pessoas próximas aos locais de trabalho, decorrência de um conjunto de fatores¹⁵. Embora as densidades líquidas sejam relativamente altas em certas localidades do DF, inclusive no Plano Piloto, quando computados os espaços livres e sistema viário, as densidades brutas atingem valores baixos. Nas cidades tradicionais, podem-se observar altas densidades próximas ao principal centro de emprego e serviços, racionalizando o uso de terras de grande valor e acessibilidade; o perfil da distribuição espacial da população no caso do DF contraria o padrão clássico. Esse perfil se expressa no Gradiente de Densidade de População – GDP igual a 0,12%, encontrado para o ano 2000. Ou seja, a variação percentual da densidade pela distância em relação ao centro é negativa, indicando relativamente densidades mais altas na periferia do que no centro, aprofundando

que, em princípio, deveria durar 2 anos quando da sua formulação em 1975, mas se estendeu até 1984 e aplicou, aproximadamente, US\$ 119 milhões na região envolvendo 88 municípios. “Pode-se afirmar que este foi o principal programa governamental executado na região, tanto pelo volume de investimentos, como pela integração das ações nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal” (Codeplan, 1999).

¹³ Segundo Codeplan (2005) o fluxo diário de pessoas entre o DF e entorno alcança cerca de 180 mil pessoas, veja-se Schvasberg, 2010.

¹⁴ Definição do IBGE como quarta cidade brasileira em população, contabilizando toda a população do DF.

¹⁵ Dentre eles, a concentração de 70% empregos formais na área central de Brasília e a discrepância do valor da terra na área central (área tombada e arredores) e demais localidades do DF.

as já difíceis condições para um sistema de transporte público coletivo e eficiente. A dinâmica imobiliária atual em cidades como Ceilandia, Gama, Samambaia, Guará, incrementada com a retomada do crescimento econômico nacional e programas como o MCMV¹⁶, combinada com a contínua concentração de emprego na área central pioraram o GDP na primeira década do século.¹⁷

A área central do DF, compreendida como Asas e Lagos Sul e Norte, Cruzeiro, o Sudoeste-Octogonal e Candangolândia¹⁸, abarcava, em 1991, 17,36% da população do DF, mas, em 2006, a sua participação se reduziu a 12,48%. A área adjacente a Brasília, em um raio de até 10 km do centro político-administrativo; logo, mais próxima do principal centro de emprego, serviços e equipamentos, possui a menor proporção de moradores do DF (2,58%) resultado do modelo de ocupação extensivo, fundiariamente perdulário, social e ambientalmente predatório e excludente do solo urbano.

A dinâmica metropolitana consolidada na última década, as novas configurações de centralidades, as forças de mercado, as alterações político-administrativas do GDF e municípios do entorno, a realidade de ocupação das APAs do São Bartolomeu e do Descoberto, demandam uma política urbano metropolitana que entendemos que o PDOT vigente não atende. E entendemos que tampouco um eventual novo PDOT atenderá, porque restrito ao território do DF como os demais Planos anteriores¹⁹.

4. A guisa de conclusão: a indissociabilidade necessária entre as duas políticas urbanas em questão e ausência como desafio de inovação

Construir a nova capital de um País não era um fato inédito na metade do séc.20 quando foi implementada a construção de Brasília, nem algo antes impensado²⁰. Mas a iniciativa de construir uma nova capital para o Brasil em poucos anos frente a um bombardeio crítico intenso, e com o projeto urbanístico modernista selecionado, foram, a seu tempo, desafios inovadores no cenário nacional. Quem sabe Brasília não aceita novamente um desafio de inovação no campo do planejamento e gestão urbana brasileiro construindo uma Política de Desenvolvimento Territorial e Urbano da Área Metropolitana de Brasília, em conjunto e articulada com uma Política de Preservação do Conjunto Tombado de Brasília, incorporando e implementando novas concepções no tema do planejamento e da gestão urbana na nova ordem legal urbanística sobrevinda com o Estatuto da Cidade, garantindo a

¹⁶ Programa Minha Casa Minha Vida, de Habitação de Interesse Social, lançado pelo Governo Federal em 2009 com meta de construção de 1 milhão de moradias.

¹⁷ O aumento de facilidades para aquisição de carros novos como resposta à crise financeira internacional agravou esse quadro estimulando o aumento da frota particular no DF e no Brasil.

¹⁸ Incluímos nesse conceito a Vila Planalto, Vila Telebrasília e Varjão.

¹⁹ Referimo-nos aqui ao POT – Plano de Ordenamento Territorial, o POUso – Plano de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, o PEOT – Plano Estratégico de Ordenamento do Território, o PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano de 92, e suas versões totalmente revisadas nos Projetos de Lei Complementares de 1997 e 2009.

²⁰ Ver Schvasberg, Benny. Adorável Cinquentona in Revista Carta Fundamental, São Paulo, 2010.

adequada utilização de seus instrumentos na esfera metropolitana de Brasília, Parafraçando Calvino, poderia ser um caminho para aliviarmos o sofrimento no inferno que formamos e abrimos espaço para o não inferno.

5. Referências bibliográficas:

CALVINO, Ítalo. **As Cidades Invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CODEPLAN/GDF. **Pesquisa Domiciliar de Transporte**, Brasília, 2002.

COSTA. Lucio. Brasília 85-87. Terracap/GDF. Brasília, 1987.

TERRACAP/GDF. **Brasília 57-85; Do plano-piloto ao Plano Piloto**, 145p. Brasília, Convênio GDF/SVO/DAU e TERRACAP/DITEC, 1985

SEDUMA/GDF. **Documento Termo de Referência para contratação do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília**, Brasília, 2007.

SCHVASBERG, Benny. **Do Plano Piloto à Brasília Metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano** in Paviani, A. et alii, Brasília 50 anos: da Capital à Metrópole, Edunb, Brasília, 2010.

_____. **Adorável Cinquentona** in Revista Carta Fundamental, São Paulo, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos, Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003

VAINER. Carlos Bernardo. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano** in Arantes, Otilia, Vainer, Carlos e Maricato, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.