

BEATRIZ COROA DO COUTO

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO
PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA**
Uma representação conceitual da política de preservação urbana no DF

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Natália Miranda Vieira-de-Araújo

Co-Orientadora:

Prof^a. Dr^a Maria Dulce Picanço Bentes
Sobrinha

Natal, novembro de 2015

BEATRIZ COROA DO COUTO

**O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO
PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA**
Uma representação conceitual da política de preservação urbana no DF

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Natália Miranda Vieira-de-Araújo
Orientadora – PPGAU/UFRN

Prof^a. Dr^a. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Co-Orientadora – PPGAU/UFRN

Prof^a. Dr^a. Maria do Livramento Miranda Clementino
Externa ao Programa – DPP/UFRN

Prof^a. Dr^a. Flaviana Barreto Lira
Externa à Instituição – FAU/UnB

Catálogo da Publicação na Fonte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte /
Biblioteca Setorial de Arquitetura.

Couto, Beatriz Coroa do.

O processo de elaboração do plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília: uma representação conceitual da política de preservação urbana no DF / Beatriz Coroa do Couto. – Natal, RN, 2015.

183f. : il.

Orientadora: Natália Miranda Vieira de Araújo.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura.

1. Patrimônio Cultural – Preservação – Dissertação. 2. Espaço urbano – Dissertação. 3. Plano de preservação – Brasília/DF – Dissertação. I. Araújo, Natália Miranda Vieira de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BSE15

CDU 719

Agradeço e dedico a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para o resultado do presente trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa busca, em última análise, refletir sobre as práticas de preservação do patrimônio cultural representado por Brasília a partir de quatro dimensões analíticas – conceitual, urbanística, político-institucional e jurídica. Para tanto, toma-se o processo de elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) como objeto de pesquisa na medida em que é representativo do contexto que determina a relação entre objetivos e práticas da preservação no processo de produção social do espaço urbano. O Plano Piloto projetado por Lucio Costa em 1957 rendeu a Brasília o título de Patrimônio Cultural da Humanidade, em 1987, como “obra artística única” e “exemplar marcante de um tipo de construção ou conjunto arquitetônico que ilustra um estágio significativo da história” (SILVA, 2003). Sua concepção urbanística, também reconhecida em nível distrital e federal, evidencia as ‘escalas urbanas’ – monumental, residencial, gregária e bucólica – como principais aspectos a serem preservados. Apesar da sua inquestionável representatividade, a cidade apresenta a aparente contradição que evidencia, de um lado, os valores essenciais de sua concepção urbanística reconhecidos em três instâncias diferentes. Por outro lado, intervenções urbanas das mais variadas formas que desvirtuaram e continuam desvirtuando esses princípios. A esse respeito, o último Relatório de Monitoramento da UNESCO, em 2012, trouxe como principais questões: a necessidade prioritária da caracterização e delimitação das escalas urbanas; a definição de arcabouço jurídico conciliando legislações nacionais e distritais de uso e ocupação do solo; a criação de autoridade executiva intersetorial com autonomia decisória e financeira; e promoção de programas de educação patrimonial. Como recomendações finais o Relatório propõe “cancelar o processo de aprovação atual do PPCUB para estabelecimento de um processo formal de consulta através de uma comissão constituída pelo GDF e IPHAN, possibilitando a participação ativa da Universidade de Brasília (UnB), da Associação de Arquitetos, ICOMOS e organizações pertencentes à comunidade” (SEDHAB, 2010). Se por um lado o PPCUB possui a prerrogativa de preservar a concepção urbanística de Brasília, as recomendações internacionais evidenciam, ainda em seu processo de elaboração, que não serão os objetivos de preservação aqueles a serem atingidos. Com base em análises a partir da polarização de conceitos como ‘espaço abstrato x espaço social’ e ‘valor de troca x valor de uso’, uma das principais contribuições da presente pesquisa constitui-se no destaque dado ao caráter intencional do PPCUB enquanto “plano-dircurso” (MARICATO, 2000), que pode muito mais dizer sobre aspectos da produção social do espaço no qual foi formulado, do que auxiliar na concretização de suas propostas atuais.

Palavras-chave: produção do espaço urbano, plano de preservação, Brasília.

ABSTRACT

This research aims to provide a reflection on the preservation practices of Brasilia as Cultural Heritage in four analytical/political dimensions: conceptual, urban, political-institutional and legal. In order to do that, the preparation process for the Plan for the Preservation of Brasilia Urban Set (PPCUB) was taken as research object. This preservation plan is representative of the context which determines the relation between goals and preservation practices in the social production process of urban space. Designed by Lucio Costa in 1957, Brasilia received the Cultural Heritage title 27 years later, in 1987. It was recognized a World Heritage Site by the United Nations Educational, Scientific and Cultural (UNESCO) in the same year as it "represents a unique artistic piece of work, a masterpiece of creative genius"; and "an outstanding example of a type of construction or architectural compound that illustrates a significant stage in history" (SILVA, 2003). Brasilia's urban conception, also recognised in the district and federal levels, gives prominence to the 'urban scales' – monumental, residential, gregarious and bucolic – as the main aspects to be preserved. Despite being an undoubted representative, Brasilia seemingly displays a contradiction. On the one hand, the essential value of the city's urban design is acknowledged as cultural heritage at international, national and district levels. On the other hand, numerous ways of urban interventions disregard the principles of that conception. In 2012, the international Monitoring Report raised some issues which highlight the following main needs: primary need for clear definition of the urban scales' characteristics and boundaries; definition of a legal framework that conciliates national and district laws of occupation and use of land; creation of inter-sectors executive authority with both decision-making and financial autonomy; and promotion of heritage educational programs. This report also proposes "*to cancel the current process of approval conducted by PPCUB and establish a formal consultation process through a committee made up by GDF and IPHAN, which will enable the active participation of University of Brasilia, the Architects Association, ICOMOS and local organizations*" (SEDHAB, 2010). Already in its drafting process, the international recommendations evidence that preserving Brasilia's urban design conception is not among the goals to be achieved. Thus, this research highlights that the intentional nature of PPCUB's plans does little towards realizing the current proposals.

Keywords: space production, preservation planning, Brasilia.

LISTA DE SIGLAS

AAM – Área de Amortecimento
ADEMI-DF – Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AE – Área de Entorno
AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal
AIEP – Área de Interesse Especial de Preservação
AIP – Área de Interesse de Preservação
AP – Área de Preservação
APM – Área de Preservação de Mananciais
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CAUMA – Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CEB – Companhia Energética de Brasília
CES – Cemitério Campo da Esperança
CF – Constituição Federal
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COE-DF – Código de Obras do DF (1964)
CONIC – Companhia de Construção Indústria e Comércio
CONPLAN – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CONPRESB – Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília
COSUP – Comitê Superior do Patrimônio
CR – Coordenadoria Regional
CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CTPB – Conselho Técnico de Preservação de Brasília como Patrimônio da Humanidade
CUB – Conjunto Urbanístico de Brasília
CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DCT – Diretoria do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília
DePHA – Departamento/Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico
DIGEPHAC – Diretoria de Gestão do Patrimônio Histórico e Artístico
DIPRE – Diretoria de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ENAP Escola Nacional de Administração Pública
EPCT – Estrada Parque Contorno
EPIA – Estrada Parque Indústria e Abastecimento
EPNB – Estrada Parque Núcleo Bandeirante
FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FISCUB – Grupo de Fiscalização do Conjunto Urbanístico de Brasília
FLONA – Floresta Nacional de Brasília
FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano
GDF – Governo do Distrito Federal
GEAP – Grupo Executivo para Assentamento e Preservação da Vila Planalto
GEB – Gerência Executiva de Brasília
GECUB – Grupo de Gestão e de Análise de Projetos do Conjunto Urbanístico de Brasília

GTC – Grupo de Trabalho Conjunto
GTCUB – Grupo Técnico de Acompanhamento do Conjunto Urbanístico de Brasília
HFA – Hospital das Forças Armadas
HFA – Hospital das Forças Armadas
HJKO – Hospital Juscelino Kubitschek
IAB-DF – Instituto dos Arquitetos do Brasil do Distrito Federal
IBPC – Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural
ICOMOS – International Council of Monuments and Sites
IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente
IHG-DF – Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal
IPDF – Instituto de Planejamento do Distrito Federal
IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCidades – Ministério das Cidades
MDE – Memorial Descritivo
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NGB – Norma de Uso, Edificação e Gabarito
ODIR – Outorga Onerosa do Direito de Construir
ONALT – Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OUC – Operação Urbana Consorciada
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento
PCH – Programa de Cidades Históricas
PDAP – Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília
PDL – Plano de Desenvolvimento Local
PDOT – Plano de Ordenamento Territorial do DF
PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano
PEOT – Plano Estrutural de Organização Territorial do DF
PFB – Pátio Ferroviário de Brasília
PgEAT – Parque de Exposições da Granja do Torto
PGT – Plano Geral de Trabalho
PLC – Projeto de Lei Complementar
PNB – Parque Nacional de Brasília
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
POT – Plano de Ocupação Territorial do DF
POUSO – Plano de Uso e Ocupação do Solo do DF
PPCUB – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
PPP – Programa de Participação Popular
PPSH – Plano de Preservação de Sítios Históricos
PRAUC – Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
PRODEMA – Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural
PROURB – Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística
PURP – Planilha de Parâmetros Urbanísticos e de Preservação
RA – Região Administrativa
RIDE-DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RM – Região Metropolitana
SAAN – Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte
SCIA – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SDS – Setor de Diversões Sul

SECULT – Secretaria de Estado de Cultural Distrito Federal
SEDHAB – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF
SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF
SEDUMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do DF
SEMARH – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEMATEC – Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
SGAN – Setor de Grandes Áreas Norte
SHDU – Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano do DF
SINDARQ-DF – Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal
SINDUSCON-DF – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal
SIRH – Sistema de Recursos Hídricos
SISPLAN-DF – Sistema de Planejamento do Distrito Federal
SITURB-DF – Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal
SMAN – Setor de Múltiplas Atividades Norte
SMC – Setor Militar Complementar
SMU – Setor Militar Urbano (Norte)
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNPC – Sistema Nacional de Patrimônio Cultural
SOFN – Setor de Oficinas Norte
SPHAN – Serviço/Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPO – Setor Policial (Sul)
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPHAC – Subsecretaria de Patrimônio Histórico e Cultural do Distrito Federal
SUPLAN – Subsecretaria de Planejamento Urbano
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal
UnB – Universidade de Brasília
UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
UP – Unidade de Preservação/Planejamento
UPT – Unidade de Planejamento Territorial
UPTC – Unidade de Planejamento Territorial Central
URB – Planta Urbanística
VUE – Valor Universal de Excepcionalidade
WHC – *World Heritage Convention*
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

INTRODUÇÃO

12

CAPÍTULO 1

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO

1.1. Inserindo Brasília nas práticas de planejamento e preservação	22
1.2. Considerando redes de interesses na produção social do espaço	34

CAPÍTULO 2

A CONCEPÇÃO URBANÍSTICA DE BRASÍLIA E AS AÇÕES PRESERVACIONISTAS

2.1. A concepção do Plano Piloto e a construção de Brasília	38
2.1.1. Brasília através do Relatório do Plano Piloto	38
2.1.2. Sobre a consolidação de Brasília	46
2.2. Sistematização das ações preservacionistas em Brasília	51
2.2.1. A transferência da Capital e o início das práticas de preservação	51
2.2.2. O Grupo de Trabalho para o Patrimônio de Brasília	57
2.3. As duas abordagens preservacionistas em Brasília	59
2.3.1. Documento “Brasília 57-85 – do plano piloto ao Plano Piloto” (1985)	59
2.3.2. Relatório Síntese dos Trabalhos do GT-Brasília (1985)	60
2.3.3. Documento “Brasília Revisitada, 85-87: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana” (1987)	62
2.4. Brasília, Patrimônio Cultural da Humanidade	68
2.4.1. Tombamento Distrital	69
2.4.2. A decisão da UNESCO	72
2.5. As práticas de preservação	73
2.5.1. Comparativa entre as abordagens	73
2.5.2. O Anteprojeto do GT-Brasília (1988)	77
2.5.3. Ainda no ano de 1988	81
2.5.4. O Tombamento Federal e os mesmos rumos da nova gestão	85
2.5.5. 1992-1995 – Grupo de Trabalho Conjunto (GTC)	88
2.5.6. 1995-1998 – Comissão Especial Brasília (CEB)	92
2.5.7. 1998-2000 – 14ª Superintendência Regional do IPHAN	99
2.6. Preservação e planejamento – expectativas na gestão urbana	102
2.6.1. Planejamento urbano federal: nova fase de preservação em Brasília?	106
2.6.2. O PDOT de Pandora e as origens do PPCUB	108

CAPÍTULO 3

O PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA

3.1. Para entender o processo de elaboração do PPCUB	115
3.1.1. Contexto de surgimento	115
3.1.2. Pressupostos conceituais, legais e operacionais	118
3.1.3. Etapas do processo de elaboração	124
3.1.4. Audiências Públicas e principais polêmicas	130
3.1.5. O PLC nº 52/2012 e o 1º Grupo de Revisão	137
3.1.6. O PLC nº 78/2013 e o 2º Grupo de Revisão	140
3.1.7. A nova estrutura institucional prevista no PPCUB	148
3.2. O Projeto de Lei Complementar em versões	150
3.2.1. Correlações conceituais gerais	150
3.2.2. Avanços na caracterização da área tombada	152
3.2.3. Proposição de diretrizes e ações (des)vinculativas do PPCUB	160
3.2.4. Sistematização de instrumentos urbanísticos	162
3.2.5. Outras proposições de (des)vinculação setorial	164
3.2.6. Principais pontos polêmicos	165
3.3. Representações das práticas de preservação – dissociações e vinculações	167
3.3.1. Aspectos conceituais e urbanísticos	168
3.3.2. Aspectos político-institucionais	171
3.3.3. Aspectos jurídicos	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179

INTRODUÇÃO

Projetada por Lucio Costa em 1957 para o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital¹, Brasília teve suas partes estruturantes construídas, para ser inaugurada em apenas três anos depois, em 21 de abril de 1960. Com vinte e sete anos de existência, em 1987, o conjunto urbano construído em decorrência do projeto vencedor teve reconhecida a necessidade de preservação de sua concepção urbanística, pelo Governo do Distrito Federal². No mesmo ano, Brasília foi reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O título de Patrimônio Nacional foi concedido em 1990 pela instância federal, observando os mesmos princípios do tombamento distrital, que destacam as ‘escalas urbanas’ identificadas na composição de sua concepção urbanística – monumental, residencial, gregária e bucólica – como aspectos a serem preservados. Quanto ao reconhecimento internacional, os critérios que configuram o seu Valor Universal de Excepcionalidade, referem-se ao fato de Brasília “*representar uma obra artística única, uma obra prima do gênio criador*”; e “*ser um exemplar marcante de um tipo de construção ou conjunto arquitetônico que ilustre um estágio significativo da história*” (SILVA, 2003). Tendo em vista o reconhecimento nessas três instâncias, especialmente internacional, considera-se para os fins aqui propostos que a representatividade de Brasília como Patrimônio Cultural é inegavelmente significativa para a historiografia urbana. A presente pesquisa visa investigar e discutir os limites desse Patrimônio para além dos aspectos conceituais e urbanísticos, em torno dos quais estão outros que configuram a sua apropriação e preservação, especialmente aqueles político-institucionais e jurídicos.

Dessa forma, percebe-se que Brasília apresenta uma aparente contradição que evidencia, de um lado, o reconhecimento dos valores essenciais de sua concepção urbanística como Patrimônio Cultural em três instâncias e, de outro, intervenções urbanas dos mais variados tipos que nem sempre respeitam os princípios de sua concepção, ou o interesse público na sua preservação³. Essa situação que não lhe é exclusiva, no entanto, pode ser abordada no caso de Brasília de forma mais explícita, em função especialmente de particularidades que a cidade converge. Entre os aspectos mais importantes decorrentes dessa situação está o fato de que, quase sessenta anos após sua criação, Brasília ainda não foi amplamente compreendida

¹ O Concurso ocorreu entre setembro de 1956 e março de 1957.

² Responsável pelo Tombamento Distrital, reúne atribuições conjuntas equivalentes a estado e município.

³ Em termos de valores agregados à produção do espaço urbano, nas discussões sobre a preservação de Brasília, pode-se apresentar a polarização entre os conceitos de ‘valor de uso’ x ‘valor de troca’ e ‘espaço social’ x ‘espaço abstrato’, trabalhados por sociólogos urbanos de linhagem marxista, como Henri Lefebvre – temática abordada no Capítulo 1.

como fenômeno histórico e urbanístico que é. Pode-se acrescentar que tampouco se percebe sua concepção como referência para suas e dinâmicas urbanas, em função de posturas adotadas – públicas e particulares – diante da preservação do patrimônio cultural que a cidade representa. Em função dessa constatação, é compreensível a inexistência de um código que unifique conceitos, princípios, diretrizes e orientações no âmbito de sua Ordem Urbanística, tanto de preservação quanto de desenvolvimento. Essa aparente contradição percebida em Brasília pode ser abordada em termos de dissociação entre os pressupostos – objetivos, princípios e diretrizes – e as práticas de preservação do patrimônio cultural urbano, que serão refletidas no processo de elaboração dos instrumentos normativos e de políticas públicas, como é o caso do PPCUB.

Desde sua inauguração em 1960, várias foram as tentativas de discussão sobre um código de preservação urbana na trajetória de gestão da cidade. Nos anos 2000 algumas iniciativas irão definir o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília como “*instrumento central da política de preservação, de planejamento e de gestão do Conjunto Urbanístico de Brasília*” (SEDHAB, 2010), que pretende preencher essa lacuna normativa histórica. Nesse sentido, toma-se o processo de elaboração do Plano, entendido como produto de estruturas e condicionantes da interação entre agentes na produção do espaço, para caracterizar o panorama conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico no qual são configuradas as bases das práticas de preservação da cidade.

O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), propriamente dito, começou a ser elaborado após licitação pública para contratação de serviços de consultoria, no final de 2008, na qual foi vencedora a empresa gaúcha RS Arquitetura, Consultoria e Projetos Limitada. No entanto, a insatisfação da equipe de acompanhamento⁴ com o resultado dos produtos entregues levou à rescisão contratual unilateral no final de 2011, por iniciativa do Poder Executivo. Em seguida, uma nova Comissão foi instituída internamente ao órgão distrital de planejamento urbano para finalização dos trabalhos de elaboração do Plano. O produto resultante constituiu-se na versão do PPCUB aprovada pelo Conselho de Planejamento do DF (CONPLAN) e encaminhada como Projeto de Lei Complementar nº 52/2012 ao Poder Legislativo em fins de 2012, para análise e votação. Sua tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), no entanto, foi suspensa tendo em vista polêmicas suscitadas em torno tanto do processo de elaboração quanto de seu

⁴ Equipe formada por técnicos do GDF, no âmbito do órgão de planejamento urbano.

conteúdo, o que provocou o retorno do PPCUB ao Poder Executivo em 2013, para revisão.

Novamente aprovado pelo CONPLAN, o PPCUB segue para o Legislativo, mas retorna para outra revisão em janeiro de 2014. Para tanto, formou-se um grupo interinstitucional composto por representantes do IPHAN, IAB-DF, IHG-DF, UnB e da própria CLDF. O trabalho de revisão foi interrompido intempestivamente por iniciativa do Governador, que encaminhou o Plano para nova análise e aprovação no CONPLAN, em março de 2014⁵.

Até o momento de fechamento da presente pesquisa, tanto o processo de elaboração do PPCUB – questionado desde a licitação por segmentos da sociedade – quanto o processo de aprovação – questionado inclusive pelo Ministério Público – encontravam-se aguardando a estruturação do novo governo eleito para dar continuidade aos seus encaminhamentos⁶. Conforme será abordado, a análise da trajetória da gestão do patrimônio de Brasília demonstra que, justamente na condição de transição entre governos, ações em andamento tendem a retroceder ou mesmo cessar, tendo em vista, principalmente, recusas políticas em assumir ou dar continuidade a iniciativas que levam a autoria de gestões anteriores. Essa situação pode ser considerada demonstrativa do predomínio do caráter eleitoral nas políticas públicas e sucessão de governos, além de evidenciar a preferência pelas ‘ações de autoria’.

Enquanto o PPCUB não é aprovado, a legislação vigente na área tombada, que especifica parâmetros de uso e ocupação do solo, corresponde ao complexo universo de inúmeros documentos elaborados e alterados sucessiva e fragmentariamente, na medida em que surgem necessidades de detalhamentos e ajustes para a ocupação, crescimento e regularização da cidade⁷. Soma-se a isso o fato de que, no próprio Relatório de Diagnóstico de elaboração do PPCUB⁸, constatou-se que a *“legislação que vem sendo produzida não refletiu a preocupação com a preservação da concepção urbanística de Brasília”* (SEDHAB, 2010). Sobrepostos às

⁵ Anteriormente, o PPCUB havia sido aprovado pelo Conselho em 2012 e 2013, com votos contrários dos representantes de entidades técnicas, acadêmicas e profissionais. No início de 2014 o Plano foi aprovado por unanimidade após a saída dos representantes das referidas entidades.

⁶ O PPCUB inicia-se de fato no Governo de José Roberto Arruda/DEM e seus sucessores (2007-2010); é retomado no Governo de Anelo Queiroz/PT (2011-2014) e aguarda posicionamento do novo Governo eleito, de Rodrigo Rollemberg/PSB (2015-2018).

⁷ As diversas formatações normativas de parâmetros urbanísticos, são uma forma de instrumento do planejamento no Distrito Federal que alimenta a fragmentação da gestão urbana, ao permitir o tratamento desigual e isolado entre as diversas áreas do território, sejam elas tombadas ou não. O próprio IPHAN, na falta de instrumentos próprios, utiliza essas normas como parâmetro analítico.

⁸ O Relatório de Diagnóstico constitui-se no último produto elaborado, entregue e aceito pela Comissão de Recebimento.

normas urbanísticas, também vigoram os decretos de tombamento distrital e federal, as orientações da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, e as recomendações da UNESCO, que não chegam ao nível de detalhamentos, mas fornecem importantes orientações e diretrizes atualizadas que, no entanto, não superaram caráter intencional do discurso. Desse modo, o PPCUB traz a expectativa e promessa de unificar em um único documento esse universo normativo disperso, para a preservação do patrimônio urbano de Brasília na condução das dinâmicas urbanas.

As recomendações da UNESCO foram realizadas com base nas Missões de Monitoramento do Comitê do Patrimônio Mundial (WHC) e do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS)⁹, que ocorreram nos anos de 1993, 2001, 2003, 2009 e 2012. Vale destacar que todos os relatórios de monitoramento alertaram para preocupações sobre a efetiva salvaguarda dos valores essenciais à preservação da concepção urbanística de Brasília. Considerando a situação em que se encontra a gestão, o uso, a ocupação e a preservação da cidade, o agravamento dessas preocupações foi reafirmado no relatório da última Missão, realizada no início de 2012, que serviu de base para a decisão de incluir Brasília, ou não, na 'Lista do Patrimônio em Risco'. Por fim, Brasília não entrou para a referida lista, mas as recomendações ao longo dos últimos 20 anos atentam para a permanência crescente desse risco.

A partir dessa análise, e para se compreender o contexto das práticas de preservação de Brasília, o resultado da última Missão de Monitoramento levantou como principais questões: (a) a necessidade prioritária da definição clara das características e delimitações das escalas urbanas; (b) a definição de arcabouço jurídico conciliando legislações nacionais e distritais de uso e ocupação do solo; (c) a criação de autoridade executiva intersetorial com autonomia decisória e recursos suficientes para independência de aprovação de outras instâncias governamentais; e (d) promoção de programas de educação patrimonial para sustentar as práticas de preservação, envolvendo fundamentalmente Estado e Sociedade. Percebe-se que estas são questões básicas para a clara identificação do objeto a ser preservado, bem como para a definição de estruturas e ações necessárias para alcançar os objetivos da preservação.

Especificamente quanto à elaboração do Plano, o Relatório de Monitoramento recomenda “cancelar o processo de aprovação atual do PPCUB para estabelecimento de um processo formal de consulta através de uma comissão constituída pelo GDF e

⁹ Entidade não governamental responsável pela avaliação dos bens apresentados para inscrição e pelo monitoramento dos bens inscritos na Lista do Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

*IPHAN, possibilitando a participação ativa da Universidade de Brasília (UnB), da Associação de Arquitetos, ICOMOS e organizações pertencentes à comunidade”. No que tange às demandas de intervenções para recebimento dos campeonatos internacionais de futebol previstos para 2013 e 2014 (COPAs), nota-se que sua condução ocorreu de forma paralela à elaboração do PPCUB. Nesse aspecto, o Relatório de Monitoramento recomenda, ainda, a apresentação de uma “*estratégia completa para as obras de desenvolvimento de infraestrutura previstas para a COPA do Mundo de 2014, para avaliação de impactos em termos de capacidade de transporte, desenvolvimento derivado de áreas comerciais, reformas de hotéis e outros serviços turísticos*” (GDF, 2010).*

Das recomendações e fatos elencados decorre, no mínimo, a constatação de que tanto o processo de elaboração e aprovação, quanto o conteúdo do PPCUB, não contemplam satisfatoriamente requisitos básicos de clareza, coerência, viabilidade e autonomia para a efetiva salvaguarda da concepção original de Brasília na condução de suas dinâmicas urbanas. No que diz respeito à COPA, não houve divulgação ou discussão das decisões e escolhas tomadas, ou mesmo de estudos de impacto, viabilidade e avaliação das melhorias que seriam trazidas para a mobilidade na cidade.

Paralelamente à elaboração do PPCUB, ainda, encontra-se a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo do DF (LUOS), que regulamenta o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) para a área não tombada do DF; e a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que tem a prerrogativa de sobrepor o interesse ambiental às demandas de crescimento urbano no DF. Além disso, em 2012 foi assinado contrato com uma empresa estatal de Cingapura, *Jurong Consultants*, com dispensa de licitação, para a elaboração do Planejamento Estratégico do DF para os próximos 50 anos – chamado ‘Brasília 2060’. Nesse processo pouco divulgado e discutido, não está claro em que termos o patrimônio representado por Brasília será abordado, tampouco como o PPCUB será incorporado. Uma vez que o patrimônio de Brasília constitui-se na própria concepção urbanística, e que ela representa o polo central de uma grande região de influência, as práticas de planejamento e gestão urbanos em nível distrital são necessariamente intrínsecas às práticas de preservação de seu núcleo central. Vale destacar o quanto é significativo o fato de que o planejamento estratégico do DF tenha permanecido no âmbito de decisão de

“empresários, investidores e autoridades”, conforme noticiado à época¹⁰, sem que haja o reconhecimento e entendimentos necessários à identificação e soluções dos principais problemas urbanos no DF.

Ainda na composição do quadro de vulnerabilidades da preservação de Brasília, decorrente da dissociação entre os pressupostos teóricos e o planejamento e gestão urbanos praticados, verifica-se que o território do DF e entorno, que configuram a Região de Interesse de Desenvolvimento Econômico (RIDE-DF), não são abordados como o conjunto urbano e social que formam. Os diversos núcleos polarizados por Brasília – distritais, goianos e mineiros – mantêm relações de forte dependência e demandas que extrapolam os limites da área tombada e exercem sobre ela grande pressão. Desse modo, a negligência com relação à escala metropolitana na gestão urbana do DF compromete tanto os objetivos da preservação quanto do próprio planejamento urbano, além de indicar áreas e relações de prioridade e concentração de interesses e investimentos públicos e privados¹¹.

Por fim, pode-se constatar que a Brasília tombada que decorreu do Plano Piloto de Lucio Costa ainda não foi de fato caracterizada e integrada ao seu contexto urbano, ao contrário, é incompreendida e isolada de sua dimensão espacial de influência. Do mesmo modo, seus valores patrimoniais¹² não foram efetivados como diretrizes de crescimento, desenvolvimento e controle do conjunto urbano. Ao contrário, esses ‘valores de uso’, objetos e objetivos da preservação, foram diluídos nas práticas de ordenamento territorial, nas políticas habitacionais e de regularização urbana, sendo absorvidos pelos ‘valores de troca’¹³ no jogo de interesses em questão. Fatores como desarticulação institucional, especulação imobiliária e mesmo omissão pública no planejamento e controle urbanos, associados à fragilidade dos instrumentos e estruturas de preservação, possibilitaram a gradativa distorção de aspectos no uso e ocupação da cidade que, em conjunto, representam descaracterizações nas escalas e na leitura da proposta original para o Plano Piloto¹⁴. Fica estabelecida, assim, a dissociação entre os objetivos e as práticas de preservação do patrimônio urbano de

¹⁰ “Agnelo Queiroz assina contrato de planejamento estratégico em Cingapura – GDF firma parceria para realizar o projeto Brasília 2060, que vai planejar o desenvolvimento econômico da capital para os próximos 50 anos” (disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias>).

¹¹ Em função desse quadro, os principais remanescentes das antigas vilas e assentamentos de operários que construíram a Capital e foram reconhecidos como parte da história da construção, tiveram seus espaços e usuários paulatinamente alterados, sem a devida preservação do seu ‘patrimônio de madeira’ e sem o devido registro dessa memória de resistência operária. São o caso da Vila Planalto, Vila Telebrasília, Vila Paranoá, Vila Metropolitana, Candangolândia e Cidade Livre – hoje conhecida como Núcleo Bandeirante.

¹² Entendidos como os principais aspectos compositivos da concepção urbanística de Brasília –escalas monumental, residencial, gregária e bucólica.

¹³ ‘Valor de uso’ e ‘valor de troca’ são conceitos utilizados por Henri Lefebvre, que serão trabalhados no referencial teórico, para contrapor interesses nas relações de apropriação do espaço urbano.

¹⁴ Alteração de gabarito, de usos e ocupação de áreas livres são as mais recorrentes.

Brasília, frente às demandas e pressões socioeconômicas sobre o espaço urbano e sobre a estrutura administrativa do Estado.

Delimitações da pesquisa

Diante do exposto, pergunta-se: De que forma a dissociação entre objetivos e práticas de preservação do patrimônio urbano de Brasília se reflete no processo de elaboração do PPCUB?

Parte-se da hipótese de que o processo de elaboração do PPCUB, enquanto resultante das práticas de preservação, não atende aos objetivos de salvaguarda do patrimônio urbano de Brasília, em função do quadro de fragilidades que podem ser identificadas em nível conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico. A estrutura analítica utilizada no desenvolvimento da pesquisa, baseada nesses quatro aspectos, foi proposta por Carlos Madson Reis Filho (2011)¹⁵.

Assim, toma-se o processo de elaboração do PPCUB como objeto de estudo, na medida em que é representativo do contexto que determina a relação entre os agentes envolvidos e entre os objetivos e práticas de preservação, no processo de produção do espaço urbano.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa busca analisar o processo de elaboração do PPCUB a partir das quatro dimensões analíticas destacadas – conceitual, urbanística, político-institucional e jurídica – considerando os objetivos de preservação do patrimônio urbano.

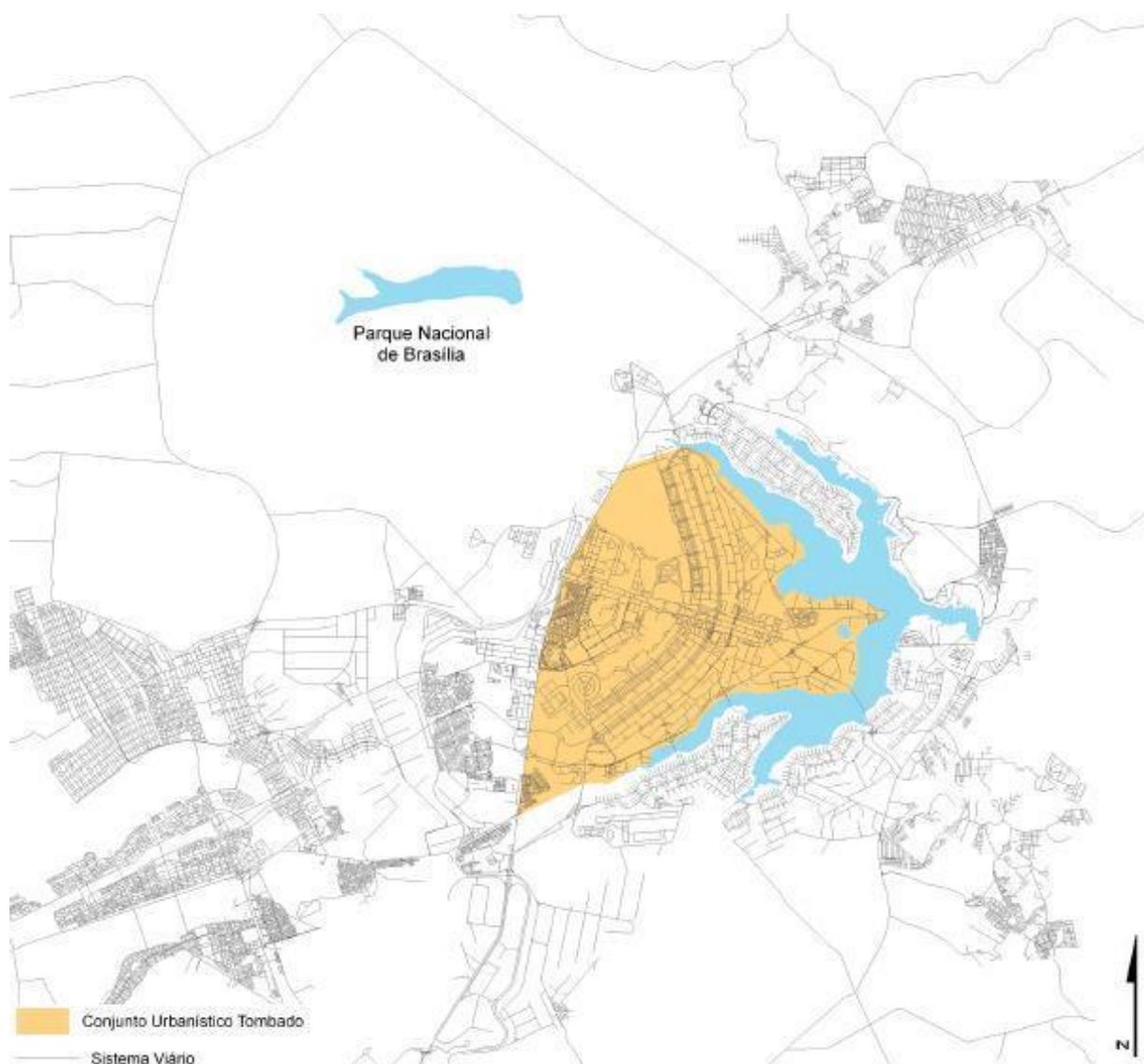
Para tanto, os objetivos específicos visam:

- (1) caracterizar aspectos conceituais do planejamento urbano determinantes na concepção e preservação de Brasília, dentro do quadro de valores predominantes;
- (2) identificar a relação entre objetivos e práticas da preservação e do planejamento urbano, consolidados na gestão urbana de Brasília;
- (3) analisar as principais fragilidades das práticas de preservação de Brasília, tomando por base as categorias da matriz analítica.

A área delimitada para o universo de estudo corresponde prioritariamente à área do Conjunto Urbanístico de Brasília tombado pelo Decreto nº 10.829/1987, que

¹⁵ Tese intitulada “*Gestão de centros históricos no Brasil: as cidades patrimônio mundial, o caso de Brasília e São Luís*”, defendida na UnB, em 2011.

também corresponde à área definida pelo tombamento federal – Portaria IPHAN nº 314/1990¹⁶. Destaca-se que, em 2012, a Portaria IPHAN nº 68 passa a delimitar a área da Bacia Hidrográfica do Paranoá como área de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília, seguindo a divisão territorial proposta pelo órgão distrital de planejamento.



Mapa da área delimitada pelo Decreto de Tombamento Distrital nº 10.829/1987.

Fonte: SEDHAB, 2010.

Essa área de entorno, definida a partir de unidades de planejamento, somente será considerada nas discussões a partir de temas relacionados diretamente

¹⁶ O decreto distrital e a portaria federal de tombamento possuem basicamente o mesmo texto e delimitam o mesmo perímetro e nível de proteção.

ao PPCUB, e que possuam dependência com princípios e diretrizes de preservação da área tombada.

No que diz respeito ao caminho percorrido, a pesquisa baseia-se na leitura da trajetória da gestão urbana no DF, tendo como foco as ações de preservação centralizadas em Brasília, a partir das quais serão estruturadas análises sobre as fragilidades das práticas de preservação em função das quatro categorias adotadas: conceituais, urbanísticos, políticos-institucionais e jurídicos. Conforme será abordado, partindo dos pressupostos do ‘contrato social’ vigente, identificou-se que a palavra de ordem percebida como recorrente na construção analítica aqui proposta foi ‘dissociação’ – entre níveis, dimensões, aspectos, instâncias, objetivos e práticas, finalidades e resultados.

As fontes consultadas constituíram-se basicamente em fontes secundárias, para elaboração do referencial teórico-metodológico, e primárias, para o levantamento de campo:

Fontes secundárias:

- acadêmicas (artigos, dissertações, teses e capítulos de livros), consultadas em acervos particulares e públicos, físicos e virtuais (bibliotecas e sítios), além de anais de seminários;
- vídeo-entrevistas (consultas à entrevistas concedidas pelos arquitetos e urbanistas Vera Ramos – Programa 1: PPCUB, publicada dia 08/03/2014; e Frederico Flósculo – Programa 2: Uso e Ocupação do Solo, publicada dia 01/04/2014; ambas publicados no Blog do jornalista Chico Sant’Anna, disponível em: www.chicosantanna.wordpress.com).

Fontes primárias:

- documentos oficiais (relatórios, cartas, ofícios, memorandos, pareceres, notas técnicas e produtos do PPCUB: relatórios de diagnóstico e prognóstico, minutas dos PLCs, e audiências públicas e seminário técnico), consultadas no Processo Administrativo nº 390.000.129/2012 e em sítios e sedes de órgãos públicos (SEDHAB e CLDF); e em sítios de instituições e grupos organizados da sociedade civil (UNESCO, IAB-DF, IHG-DF, Urbanistas por Brasília, entre outros);

- informativos (notas e boletins de assessorias de comunicação de órgãos públicos, instituições e grupos organizados da sociedade civil, e jornais de grande circulação);
- entrevistas (realizadas com arquitetas e urbanistas Lídia Adjuto Botelho/SEDHAB, em junho de 2013; Luisa Villa-Verde/CLDF, em abril de 2014; Giselle Chalub Martins/CLDF, em setembro de 2014; e Rejane Yung/SEDHAB, em setembro de 2014).

O trabalho foi dividido em três partes: inicialmente apresenta-se a localização da concepção de Brasília com relação às matrizes da preservação do patrimônio e do planejamento urbano, herdadas pelo Brasil, com o intuito de fornecer subsídios para a compreensão da relação entre princípios e práticas que predominaram na concepção, preservação e planejamento da cidade, no quadro mais amplo da configuração da ordem de valores vigentes. Em um segundo momento, será abordada a trajetória da gestão urbana de Brasília, a partir da década de 1970, com foco nas primeiras tentativas de sistematização das práticas de preservação e na relação que se estabeleceu com as práticas de planejamento urbano, que culminarão na elaboração do PPCUB. O terceiro momento será dedicado à análise dos marcos e limites que foram determinantes para a elaboração e configuração do PPCUB, seguido da análise da estruturação geral do texto da lei, na forma do PLC nº 78/2013, e alguns de alguns de seus principais pontos polêmicos. A última versão do PPCUB consultada para a presente pesquisa refere-se à versão do PL nº 78/2013 aprovado pelo CONPLAN em 14/03/2014. Nas Considerações Finais pretende-se apresentar apontamentos sobre dissociações, vinculações e enfrentamentos, a respeito das questões de pesquisa, identificados a partir das análises desenvolvidas.

É importante destacar que a trajetória teórica e prática da preservação de Brasília ocorreu de modo particularizado, tendo em vista sua caracterização como patrimônio modernista e contemporâneo, bem como a relação indissociável entre a preservação e o planejamento urbano que se configura conceitualmente na cidade. Desse modo, o fio condutor das leituras se baseou mais na identificação de instrumentos e estruturas institucionais de planejamento e gestão urbana locais, do que na sucessão de fases e princípios preservacionistas, tendo em vista ser aquela a dimensão decisiva na preservação do patrimônio urbano de Brasília.

CAPÍTULO 1

A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO

A caracterização da natureza urbana do patrimônio representado por Brasília, no contexto da trajetória modernista e preservacionista no Brasil, possibilitará a compreensão da relação intrínseca existente entre planejamento e preservação que, por sua vez, terá seus limites e fragilidades definidos, em última instância, nos termos das redes de interesses particulares em torno do valor da terra, de um lado, e do interesse público, de outro. Esse quadro analítico será estruturador da proposta de leitura do objeto de pesquisa.

1.1. Inserindo Brasília nas práticas de planejamento e preservação

No contexto preservacionista brasileiro, diferentemente do que ocorreu em outros países, as práticas de preservação surgem junto à intelectualidade Modernista que se volta para o passado colonial, em busca da construção de uma identidade nacional, na tentativa de romper com os vínculos europeus que ainda influenciavam o pensamento e a produção cultural no país. Os Modernistas encontram apoio ideológico no contexto político da Revolução de 1930, que também buscava legitimação em um 'projeto nacional', cujo golpe militar colocou Getúlio Vargas na Presidência da República (CASTRIOTA, 2009).

Dessa forma, Brasília, ao mesmo tempo resultado da concepção modernista e de intervenções urbanas na mais ampla escala, configura-se por um conjunto de singularidades em relação às demais cidades brasileiras e às práticas de preservação até então realizadas. Em termos históricos, é dos poucos exemplos de cidades projetadas desde sua origem. Em termos conceituais, no âmbito do Movimento Moderno, representa a materialização dos princípios preconizados em uma escala sem precedentes. Em termos de planejamento e gestão, torna-se um dos principais exemplos da ação estatal, e do esforço conjunto da nação, na ocupação e ordenamento territorial. Em termos ideológicos, possui a carga simbólica de representação de um projeto nacional, entendido não só como Estado, ou Governo, mas como poder instituído àqueles que representam a sociedade por meio do 'contrato social' vigente.

Na configuração das bases do planejamento urbano herdado pelo Brasil, passa a predominar um planejamento identificado como 'tradicional' (tecnocrático, centralizado, autoritário) que remonta a uma vertente progressista originada do 'urbanismo científico' e seu questionamento da cidade industrial e da própria sociedade capitalista moderna no século XIX. Os ideais progressistas de formalismo e funcionalismo são difundidos mundialmente com o início dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) em 1928, na Suíça. Em 1933, o CIAM realizado em Atenas consolida a doutrina modernista no documento conhecido como Carta de Atenas, cujas definições sofreram forte influência dos princípios espaciais trabalhados por Le Corbusier. No Brasil, Lucio Costa foi um dos principais expoentes desses ideais, tendo no projeto de Brasília sua mais completa transposição. Pureza estética, ordenamento, salubridade e eficiência são traduzidos pela importância dada à monumentalidade, à simplicidade das formas, à setorização, à funcionalidade e às áreas verdes e livres, que também integram o ideal de cidade-parque (CHOAY, 2010).

Na Carta de Atenas de 1933, as áreas tradicionais das cidades são vistas como empecilhos à modernização do espaço e do avanço do progresso. No entanto, outro documento também conhecido como Carta de Atenas¹⁷, realizado por ocasião da Conferência Internacional sobre o Restauro dos Monumentos em 1931, foi o primeiro documento internacional de recomendações a apresentar um capítulo específico destinado a orientações sobre a preservação do patrimônio. Nesse documento prevaleceu o conceito de patrimônio centralizado na noção de 'monumento' (CHOAY, 2010)¹⁸, desconsiderando a importância de seu entorno e ambiência apesar de, desde os anos 1920, existirem experiências de planos diretores na Itália que incluíam a preservação de sítios dentro do planejamento urbano¹⁹. Uma das particularidades que o patrimônio urbano de Brasília configura ocorre justamente na forma de alinhamento entre essas duas dimensões de abordagem do espaço – modernista e preservacionista.

Paralelamente ao processo de modernização do espaço urbano, surgem os primeiros modelos de planos diretores que se tornarão o instrumento central do planejamento estatal, produzidos no contexto da organização do Estado Moderno Alemão. Inicialmente caracterizados pelo forte caráter social, a apropriação

¹⁷ Considerada uma das primeiras "Cartas Patrimoniais", como ficaram conhecidos os documentos elaborados por organizações internacionais para a sistematização de conceitos e diretrizes de preservação, em nível de orientações e recomendações.

¹⁸ Na trajetória do conceito de patrimônio, da ideia de 'monumento' chega-se à noção de 'patrimônio histórico' que se amplia para abarcar valores além daqueles monumentais ou históricos, transformando-se em 'patrimônio cultural' que, mais tarde, abrange o 'patrimônio cultural urbano' – caso de Brasília.

¹⁹ Não por acaso, é na Itália que surgirão as primeiras iniciativas da chamada Conservação Integrada – apresentada mais adiante.

estadunidense e canadense desse instrumento promoveu o predomínio de leituras voltadas para o controle urbano e segregação socioespacial (QUINTO, 2008). Dessa forma, ao planejamento tradicional, onde a cidade real é substituída pela ideal, e a complexidade de contradições e conflitos é resolvida pela exclusão, irá suceder o Planejamento Estratégico, que cria uma imagem de cidade ideal e busca mostrar a eficiência da administração pública para a obtenção de recursos financeiros, onde a cidade aparece desvinculada de seus 'produtores' e 'consumidores' (RODRIGUES, 2009). Esses ideais serão difundidos na América Latina pela *"ação de agências multinacionais e consultores, sobretudo catalães, de agressivo marketing, visando à competitividade nacional e internacional entre as cidades a partir de suas 'potencialidades' e supressão de 'fraquezas'"* (VAINER, 2000), especialmente a partir dos êxitos associados à experiência de Barcelona em 1992²⁰.

No que tange experiências de intervenções urbanas mais representativas, Vargas e Castilho (2009) identificam três grandes períodos iniciados no pós-guerra, que configuram uma dimensão de interface entre planejamento urbano e práticas de preservação, sendo eles: 'Renovação Urbana' (1950-1960), 'Preservação Urbana' (1970-1980) e 'Reinvenção Urbana' (a partir da década de 1990). A essa periodização podem ser correlacionadas fases pelas quais passou o órgão federal de preservação, a partir da década de 1950: 'Fase Heroica' (1937-1967), 'Fase Intermediária' (1967-1979) e 'Momento Renovador' (1990-2000) (FONSECA, 2005).

Renovação Urbana (1950-1960) e Fase Heroica (1937-1967)

O primeiro período de intervenção proposto, chamado de 'Renovação Urbana' (anos 1950 e 1960), caracteriza-se pelo contexto de difusão da industrialização e crescimento territorial das cidades. Na Europa prevalece a preferência pelo novo, sob a ideologia do Movimento Moderno, aliada à prática da reconstrução do pós-Segunda Guerra. Nos Estados Unidos, esse período caracteriza-se pelo contrafluxo da suburbanização das cidades. Concomitante a essas práticas de intervenção, são lançadas as importantes orientações internacionais de preservação, conhecidas como Cartas Patrimoniais, surgidas ainda na década de 1930, mas que somente a partir dos anos 1960 ganham visibilidade, por meio da atuação de instituições como a UNESCO e o ICOMOS. Dos seis documentos internacionais produzidos nesse período, destacam-se: a 'Carta de Veneza' (1964), na sistematização dos princípios de conservação e restauração de monumentos e sítios de valor histórico; e as 'Normas de

²⁰ Intervenções urbanas decorrentes dos Jogos Olímpicos de 1992 que se tornaram modelo internacional de empreendimento.

Quito' (1967), na utilização dos centros históricos no processo de valorização das cidades em função do desenvolvimento econômico, e cujos princípios serão retomados na consolidação da 'Conservação Urbana Integrada', a partir da década de 1970.

Nesse ambiente, em que coexistem práticas de preservação e planejamento, surge Brasília que, todavia, ainda não se enquadrava na categoria de interesse ou valor histórico que configurava a noção de patrimônio da época. No âmbito nacional, a inauguração de Brasília coincide com a 'Fase Heroica' do IPHAN (1937-1967), marcada pela concepção de 'cidade-monumento' como patrimônio histórico, num período em que *“as medidas para revitalizar os centros urbanos (...) foram acanhadas, baseadas em ações normativas, discursos políticos e intervenções isoladas”* (VARGAS e CASTILHO, 2009). No discurso preservacionista desse período, predomina o conceito de 'cidade-monumento' com base no primado do valor estético, no qual a cidade é entendida como obra de arte acabada e, portanto, deveria ser preservada de intervenções descaracterizadoras.

Preservação Urbana (1970-1980) e Fase Intermediária (1967-1979)

As críticas à 'Renovação Urbana' que inauguram o período seguinte, *“resultaram de uma série de movimentos cujo discurso baseava-se na estética, no patrimônio e na questão ambiental”*, promovendo a *“negação do movimento anterior: o modernismo”* (VARGAS e CASTILHO, 2009). Inicia-se, então, o segundo período de intervenção, chamado de 'Preservação Urbana' (anos 1970 e 1980). Essa fase caracteriza-se pela mudança no padrão de gestão urbana, em função da crise econômica mundial e da racionalização exacerbada dos planos urbanos e dos modos de produção capitalista (VIEIRA, 2007). Esse modelo passa a incluir áreas históricas nas práticas de planejamento urbano, caracterizando-se pelo estabelecimento de políticas urbanas e programas de gestão compartilhada que originaram a parceria público-privada de cunho empreendedor – e que se intensificarão no período seguinte. No contexto da crise industrial do pós-Segunda Guerra, são lançadas as bases da 'Conservação Urbana Integrada', ou somente 'Conservação Integrada', cujos princípios são sistematizados na 'Declaração' e 'Manifesto de Amsterdã', em 1975. De forma mais ampla, a Conservação Integrada pode ser compreendida como

uma estrutura de planejamento e de ações de gestão numa área urbana existente com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável mediante a manutenção das características significativas das estruturas físicas e sociais do assentamento e do seu território, e

sua integração com novos e compatíveis usos e funções (Zancheti e Jokhileto apud FREIRE, 2008).

A difusão da Conservação Integrada, originada no planejamento progressista italiano dos anos 1960 e inicialmente com forte caráter social, passa a fundamentar-se como prática de revitalização de áreas deterioradas associadas às políticas urbanas, transformando-se, então, em “*estratégia de agregação de valor à economia urbana das localidades e em instrumento poderoso de atração de investimentos*” (ZANCHETI, 2000). A partir da década de 1970 ocorre uma mudança de foco, de social para econômico, decorrente das experiências realizadas em Bolonha. Essas estratégias de intervenção agiram como embrião de uma nova fase no planejamento urbano, alinhando-se aos princípios do Planejamento Estratégico, baseada na construção da imagem da cidade para sua promoção como mercadoria, que desencadeia o processo de ‘gentrificação’ e ‘turistificação’ dos centros históricos, sempre voltados para o aumento da competitividade da cidade na atração de investimentos, grandes projetos urbanos e segregação sócio-espacial. São dessa fase os primeiros planos brasileiros para investimentos em centros históricos. Agências multinacionais de desenvolvimento passam a prestar consultoria na América Latina, difundindo o modelo de ‘cidade-atração’²¹ resultante da crescente competitividade urbana que culminará no próximo período, de ‘Reinvenção Urbana’. Entre os anos 1970 e 1980 são produzidos dezenove documentos internacionais, no âmbito das Cartas Patrimoniais, das quais se destacam: a ‘Carta de Nairóbi’ (1976), que evidencia a preocupação com a visibilidade e ambiência dos bens tombados; e as ‘Carta de Washington’ (1986) e ‘Carta de Petrópolis’ (1986), que buscam definições para ‘cidade’ e ‘sítio histórico’, instrumentos e recomendações para sua preservação, além de destacar a importância do envolvimento da comunidade local na preservação de seu patrimônio.

Em termos de discurso preservacionista, desloca-se o foco da ideia de ‘cidade-monumento’ para a noção de ‘cidade-documento’, passando-se a reconhecer as sucessivas e diversas contribuições que constituem sua história. Essa mudança se reflete diretamente nas formas de intervenção e preservação de cidades constituídas de patrimônio reconhecido, se refletindo também na ampliação da noção de ‘monumento’ para a noção de ‘patrimônio histórico’ (FONSECA, 2005). No Brasil, o IPHAN passa por uma fase conhecida como ‘Fase Intermediária’ (1967-1979), marcada pela descentralização das ações e ampliação da noção de ‘patrimônio histórico’ para ‘patrimônio cultural’, com a inclusão da diversidade estilística e étnica na valorização das tradições culturais, acompanhando a dinâmica desenvolvimentista.

²¹ Termo trabalhado por Sant’Anna (2004) no processo de ‘mercadorização’ urbana.

Percebe-se, nesse período, a necessidade de descentralização das ações de preservação por meio da participação das administrações e populações locais.

As perspectivas de atuação do IPHAN nesse período, alinhadas ao trabalho desenvolvido por Aloísio Magalhães no Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), começam a se voltar para os preceitos da Conservação Urbana Integrada (VIEIRA, 2007). Por outro lado, a crise do 'Estado do Bem Estar Social' resulta na busca pela eficiência da visão empresarial caracterizada pela tendência ao gerenciamento e competitividade urbanos²². O caráter social trazido pela Conservação Integrada passa a limitar-se ao nível do discurso dos planos e programas, que substitui o conceito de 'cidade-documento' para o de 'cidade-atração', alinhado à lógica estratégica do planejamento empreendedor e competitivo (SANT'ANNA, 2004).

As primeiras discussões sobre preservação em Brasília se iniciam justamente nesse período (década de 1970)²³, em função da necessidade de discussão dos diversos problemas urbanos que a cidade, ainda em processo de consolidação, já apresentava. Sob influência do trabalho de Aloísio Magalhães no CNRC se iniciam os primeiros estudos de reconhecimento do patrimônio representado por Brasília que identificam fazendas antigas (pré-existências), assentamentos operários (considerados 'patrimônio de madeira') e o espaço modernista projetado por Lucio Costa.

No contexto de reabertura política do país, as mobilizações sociais que surgem em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) lograram a inclusão do princípio da 'função social' da cidade e da propriedade na Constituição Federal de 1988, cujo objetivo visava ao predomínio do 'valor de uso' sobre o 'valor de troca' (RODRIGUES, 2009). No entanto, o texto da lei resultou em um conteúdo diluído e distanciado da proposta inicial do Movimento, correspondentes aos artigos 182 e 183, considerada, ainda assim, a 'Constituição Cidadã'. O Estatuto da Cidade, originado na mesma época e seguindo os mesmos princípios do Movimento, somente foi aprovado mais de uma década depois, em 2001, em virtude das contradições de interesses geradas principalmente entre o capital imobiliário e o interesse público em torno do valor da terra. Esse novo regulamento de ordenação trouxe, para a esfera administrativa, instrumentos urbanísticos alternativos de gestão e controle urbanos, que, em certa medida, vieram de encontro aos princípios e objetivos do Planejamento

²² Momento de criação de órgãos de preservação nas esferas estadual, municipal e distrital. A estrutura que viria a se constituir no Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico (DePHA) surge em 1976.

²³ Período de consolidação da cidade como Nova Capital, com a transferência de estruturas da administração federal do Rio de Janeiro para Brasília.

Estratégico (RODRIGUES, 2009), especialmente àqueles relativos aos processos participativos e à gestão compartilhada. Nesse sentido, será possível perceber a relação entre princípios e diretrizes, previstos inicialmente para o PPCUB, tanto com o Planejamento Estratégico como com a Conservação Integrada. No entanto, fragilidades intrínsecas ao seu processo de elaboração, entre outras causas, se refletirão na fragilidade da estruturação, propostas e viabilidade do PPCUB, que configuram sua dissociação dos princípios e objetivos finais da preservação.

Reinvenção Urbana (1990-2000) e Momento Renovador (1990-2000)

O seguinte período de intervenção proposto por Vargas e Castilho (2009), chamado de 'Reinvenção Urbana' (a partir da década de 1990), foi caracterizado pela segmentação do mercado; diversificação de estilos de vida; desenvolvimento de técnicas de propaganda e dos meios de comunicação; barateamento de produtos tecnológicos ligados à informática; e aumento da ideologia de consumo. A revolução ocorrida nas comunicações e circulação de informações "*promoveu uma transformação na relação das atividades econômicas com o território, tornando-as mais independentes do espaço físico, ao mesmo tempo em que aumentou sensivelmente a visibilidade do território*" no contexto mundial (VARGAS e CASTILHO, 2009). O 'planejamento de mercado', posteriormente conhecido como 'Planejamento Estratégico', consolida-se para atender aos interesses da competição urbana por investimentos nacionais e internacionais, transformando o território em objeto do mercado imobiliário e financeiro²⁴. Seus princípios têm por base a valorização exacerbada da imagem da cidade, o planejamento de mercado e técnicas de *marketing* urbano, visando à atração de investimentos, no quadro de reorganização do capital internacional em redes de conglomerados financeiros e políticos. Conforme visto no Capítulo 1, a esse respeito, Sant'Anna (2004) trabalha a noção de 'estrutura em rede', utilizada por Foucault, segundo a qual o poder é organizado em redes, mediante esquema apoiado em múltiplos focos, conexões e dispositivos que, ao produzirem padrões de abordagem e comportamento, propagam relações de dominação. Nesse mesmo sentido, e na crescente ideologia de consumo difundida mundialmente, o *marketing* se torna um dos instrumentos de controle social mais importantes da atualidade. Nota-se que esse instrumento trata fundamentalmente do

²⁴ A esse respeito, David Harvey identifica uma dinâmica estratégica de mudança geográfica da crise do capital, que busca novas localidades para investimentos quando as anteriormente visadas esgotam esse potencial. Pode-se perceber esse movimento no processo de degradação de centros históricos ou áreas centrais, concomitante à expansão e criação de novas áreas e 'centros' urbanos.

discurso como meio de construção de consensos²⁵ voltados para determinados objetivos de consumo.

A cidade passa a ser vista, então, como lugar de fluxos e movimentos, não mais como lugar de encontros e permanências, acirrando a competição entre cidades para atração desses fluxos. As estratégias de intervenção urbana não apresentaram muitas inovações, mas ampliaram-se quanto à dimensão dos projetos, ao foco da intervenção e à forma de gestão e proliferação dos grupos sociais envolvidos, para a legitimação do processo. O objetivo maior voltou-se para a recuperação econômica da cidade, de forma a gerar emprego e renda local. Nesse sentido, o capital imobiliário “foi capaz de criar localizações privilegiadas e induzir à demanda por intermédio da oferta”, dinâmica na qual o poder público local “buscou a valorização positiva da imagem da cidade para a captação de investimentos externos destinados ao desenvolvimento da economia urbana” (VARGAS e CASTILHO, 2009). Em última instância, pode-se dizer que esta é uma das principais convergências entre redes de interesses do capital imobiliário em torno das ações estatais. Dessa forma, multiplicam-se agências de desenvolvimento para o gerenciamento das cidades, reduzindo o financiamento estatal e aumentando a participação privada, em busca da eficiência administrativa e de melhorias do ambiente construído, cada vez mais privatizado, com vistas à competição urbana para atração de investimentos – seja pelo incremento de atividades que terão reflexo em vários âmbitos da economia local, seja para o turismo ou atração de determinados tipos de indústrias, serviços, comércios ou públicos consumidores. Nessa mesma linha, também foram criadas várias associações de gerência ou acompanhamento de atividades ligadas à organização dos centros urbanos. O exemplo mais representativo desse modelo de intervenção urbana ocorreu na cidade de Barcelona, em 1992, com o projeto de ações combinadas de recuperação da área portuária para os eventos dos XXV Jogos Olímpicos Modernos, acompanhadas do “*acesso aos serviços públicos e à infraestrutura viária, que promoveu a integração com espaços urbanos qualificados, a ênfase nas atividades terciárias e nos espaços públicos*” (VARGAS e CASTILHO, 2009)²⁶. Essa experiência reaqueceu o turismo e a economia na cidade, além de projetá-la mundialmente como exemplo bem sucedido de intervenção que passou a atrair investimentos e desencadeou outras melhorias urbanas.

²⁵ Termo aqui usado no mesmo sentido proposto por Carlos Vainer (2000) para demonstrar como a lógica hegemônica trabalha opiniões coletivas na construção de modelos a serem atingidos, e direcionados pelas redes de interesse envolvidas.

²⁶ As autoras também fazem referência à outras experiências desse período em Londres, Berlim, Nova York, Lisboa e Buenos Aires, mas o caso de Barcelona tornou-se mundialmente emblemático.

Com as experiências realizadas na década de 1990 a partir desse modelo intervencionista, constatou-se a dificuldade de praticar os preceitos da Conservação Integrada diante da tendência de predomínio dos valores econômicos ('valor de troca') sobre os valores culturais ('valor de uso') nas ações voltadas para a recuperação de áreas históricas (VIEIRA, 2007). Ficou claro que, comandada pela lógica de mercado, *"a nova retórica da diversidade, da identidade e do patrimônio apenas reproduzia, com outra linguagem formal, o mesmo espaço desigual e segregado da urbanização capitalista"* (SANT'ANNA, 2004). É nesse sentido que Sant'Anna (2004) trabalha o conceito de patrimônio como um tipo de 'dispositivo de poder', na medida em que mobiliza materiais discursivos e não discursivos com o objetivo de produzir significados associados a determinados objetos, práticas e condutas de manutenção dos mesmos, ligados à ideia de nação e nacionalismo. Nessa concepção, a construção de dispositivos referentes ao patrimônio possibilita unir objetivos econômicos e políticos, ampliando sua importância e poder de influência sobre a delimitação de padrões de comportamento e consensos, considerando que a produção de significados consolidou valores comercializáveis na sociedade contemporânea.

Esse processo de 'mercadorização' da cidade, por outro lado, é acompanhado da crescente percepção da crise ecológica global. Iniciada ainda na década de 1970 com a elaboração da 'Convenção de Estocolmo' (1972)²⁷, essa preocupação culmina na realização da 2ª Conferência Mundial do Meio Ambiente ('ECO 92', no Rio de Janeiro), que consagra o discurso do 'desenvolvimento sustentável' tanto como campo de reconhecimento da crise ambiental generalizada, quanto como campo de conciliação entre a crítica ambiental e a sociedade industrial (ZHOURI *et al*, 2005). A 'Carta do Rio de Janeiro' (1992), vinte anos depois, reitera a 'Declaração de Estocolmo' e apresenta princípios sobre questões ambientais e desenvolvimento sustentável contemporâneos. Por outro lado, a despolitização do debate ecológico, semelhante ao que ocorreu com a dimensão urbana, fez com que o potencial transformador da 'ecologia política', que origina as discussões sobre a preservação ambiental, cedesse lugar ao 'ambientalismo de resultados' a partir da década de 1990. Apesar disso, pela trajetória dos marcos e práticas de preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, nota-se que a política ambiental parece ter avançado mais que a política de preservação cultural. No entanto, ambas sofrem da mesma dissociação quando se trata de transcender a intencionalidade do discurso, tal qual ocorre com a política de caráter social.

²⁷ Conhecida como "*Recomendações para a melhoria da qualidade de vida e meio ambiente*".

Em 1995 é elaborada uma Recomendação sobre a conservação integrada de paisagens que trás a definição de ‘paisagem cultural’ para constituir as dimensões territorial, histórica, ambiental e de diversidade cultural que configuram o espaço urbano. Nesse sentido, o conceito de ‘patrimônio cultural urbano’ surge como amadurecimento das reflexões sobre preservação de conjuntos urbanos ou sítios históricos, na tentativa de agregar as temáticas preservacionista, urbana e ambiental, principalmente no âmbito das políticas públicas. Assim, a Conservação Integrada ao Desenvolvimento Urbano é “*retomada em duas frentes no interior de políticas urbanas progressistas, especialmente aquelas que aliam a questão ambiental à social*” (ZANCHETI, 2000). A primeira delas diz respeito à leitura agregadora da cidade e do território para atuação sobre os problemas urbanos, no caso de Brasília, essa perspectiva será representada pelo grupo de profissionais locais. A segunda, que encontra mais receptividade na prática, se refere à fragmentação da cidade em aspectos e setores temáticos para a proposição de ações pontuais, visando à valorização urbana restrita. No desenvolvimento das práticas de preservação em Brasília, essa visão será representada pela atuação do grupo de profissionais do Rio de Janeiro, ligados ao IPHAN²⁸.

A Conservação Integrada passa, então, a centralizar a discussão preservacionista a partir da ideia do gerenciamento das transformações (VIEIRA, 2007), em grande parte alinhada às concepções do Planejamento Estratégico. Desse modo, “*o planejamento urbano perde sua antiga característica de generalidade (toda a cidade), abandona a forma quantitativa de regulação (índices urbanísticos) e começa a privilegiar a ação localizada com potencial de transformação da área onde se insere*” (ZANCHETI, 2000). Nesse contexto, consolida-se o público alvo das dinâmicas urbanas gerenciadas pela parceira público-privada. De acordo com Vargas e Castilho (2009): “*não é o cidadão a razão do urbanismo ou da intervenção (...) ela é feita para a população flutuante*”, ligada aos fluxos econômicos predominantes. As autoras atentam para a reflexão sobre os limites dos vários interesses envolvidos no gerenciamento das intervenções urbanas que, em grande medida, visam à valorização imobiliária e à promoção de determinadas atividades e circuitos econômicos sob o discurso da preservação do patrimônio cultural e da melhoria de infraestrutura urbana local – o que também atendem aos interesses de promoção de prestígio político de administradores ou representações relacionados. Sobre o esgotamento do modelo estratégico de intervenção urbana, as orientações internacionais da ‘Carta de Nara’

²⁸ A dicotomia de abordagens entre os grupos brasiliense e carioca são mais bem trabalhados por Ribeiro (2005) e serão retomadas no Capítulo seguinte.

(1994) e da 'Carta de Brasília' (1995) abrem e aprofundam discussões a respeito de valores e autenticidade, em função dos resultados obtidos internacionalmente com políticas de competitividade entre cidades relacionadas ao 'city marketing'.

No que se refere à trajetória do conceito de 'patrimônio histórico', ao integrar o aspecto imaterial, amplia-se sua dimensão como 'patrimônio cultural' e, ao incorporar a dimensão ambiental chega-se à categoria de 'patrimônio cultural urbano'²⁹. Nota-se que essa ampliação de significados e atribuições não acompanhou o instrumento jurídico de preservação, o tombamento, previsto inicialmente para o patrimônio de 'pedra e cal'. Em Brasília, essa defasagem pode ser percebida tanto na dificuldade de compreensão do objeto tombado, quanto na dificuldade de predomínio das práticas de preservação sobre o ordenamento territorial. Transpor essa ampliação de significações atribuídas aos sítios urbanos de valor cultural é um dos desafios que ainda permanece nas práticas e instrumentos de preservação e gestão urbanas, e que fundamentalmente apontam dissociações entre as dimensões teórica e prática. Conforme será apresentado na pesquisa, o PPCUB não alcançou superar essas limitações, ainda que seus pressupostos o definam como "*instrumento central da política de preservação, de planejamento e de gestão do Conjunto Urbanístico de Brasília*" (SEDHAB, 2010), de caráter preservacionista, desenvolvimentista e ordenatório.

Retomando a sucessão dos períodos trabalhados por Vargas e Castilho – Intervenção, Preservação e Renovação Urbanas –, percebe-se a ampliação de preocupações e conceitos-chave no nível do discurso, o que se refletiu, em menor medida, nas práticas e políticas públicas. Tanto a ampliação da noção de 'monumento' para a noção de 'patrimônio cultural urbano', quanto os incrementos no planejamento e gestão urbanas promovidos no âmbito dos ideais do MNRU, representaram avanços conceituais que somente com o tempo e a participação social começaram a alcançar alguma efetividade. Nesse sentido, pode-se dizer que os instrumentos de participação e controle ainda não se realizaram no cotidiano da produção social do espaço urbano. Analisar como a transposição do nível teórico para o prática se realiza, ou não, implica, invariavelmente, em compreender como atual as redes de interesse envolvidas.

²⁹ A essa trajetória associa-se a trajetória do conceito de 'cidade-monumento' para 'cidade-documento', chegando ao conceito de 'cidade-atração', no contexto do Planejamento Estratégico.

A despeito da influência francesa nas práticas de planejamento e preservação no Brasil³⁰, no caso específico de Brasília enquanto representação de projeto urbano, social e patrimônio cultural contemporâneo, pode-se afirmar que os elementos que determinaram o caráter de sua preservação correspondem menos às orientações nacionais e internacionais do que ao quadro da produção técnica, redes de interesses e condicionantes político-institucionais locais, que se consolidaram ao longo da construção da cidade. Nesse mesmo sentido, Quinto (2008) afirma que no novo ciclo de produção de planos diretores pós-Estatuto da Cidade, a qualidade do processo de elaboração passa a depender diretamente da correlação de forças políticas locais. Já Fernandes (2008) vincula a efetividade e a fragilidade do Direito Urbanístico, que tem nos planos diretores o principal instrumento, à utilização de suas possibilidades, à adequada interpretação de seus dispositivos e à compreensão de seu significado e alcance no contexto da Ordem Jurídica. O autor afirma ainda que a crença no Estatuto da Cidade como confirmação da autonomia do Direito Urbanístico e marco conceitual deverá tornar-se referência para a devida compreensão e interpretação da variedade e complexidade das questões jurídicas, dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo, bem como para suporte legal de ações de gestão urbana. Por outro lado, Maricato (2000) ressalta a necessidade da *“participação dos excluídos e reconhecimento dos conflitos”* (MARICATO, 2000) como caminho de enfrentamento ao que a autora chama de ‘plano-discurso’, decorrente da linhagem estratégica. A esse respeito, a autora constata que, *“quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar”* (MARICATO, 2000). Pode-se considerar que essa concepção faz expressa correlação com a noção de ‘espaço abstrato’ de Lefebvre, que será abordado adiante. O mesmo princípio pode ser aplicado, em certa medida, para as temáticas de preservação ambiental e cultural. Nesse sentido, ficará clara a forte identificação do PPCUB com o predomínio do caráter de ‘plano-discurso’ e de ‘espaço abstrato’, ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Para corroborar essa análise, e adiantando o que será discutido a respeito da falibilidade do quadro normativo representado pelo PPCUB, é possível perceber o caráter discursivo e ‘ilusório’³¹ do Plano proposto, para a construção de consensos necessários à sua elaboração, implícito em notícia publicada pela Agência de Notícias do GDF:

³⁰ Especialmente pela participação na filiação modernista da concepção de Brasília e no que se refere à construção conceitual e normativa do instrumento jurídico do tombamento.

³¹ Referência ao texto de Flávio Villaça: “As ilusões do Plano Diretor”. São Paulo, 2005.

O Plano de Preservação (PPCUB) consolidará essa legislação, além de sistematizar e rever a legislação urbanística e de apresentar propostas para o desenvolvimento sustentável do sítio urbano tombado. O Plano atenderá à Lei Orgânica do Distrito Federal, ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (LC nº 803/2009) e às determinações expressas na legislação do órgão federal que estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Preservação de Sítio Histórico – PPSH (Portaria nº 299/2004–IPHAN). (Reportagem “*SEDHAB discute Plano de Preservação*”, por Agência Brasília, em março/2011. Disponível em: www.anuariododf.com.br)

1.2. Considerando redes de interesses na produção social do espaço

No quadro formado pelo predomínio do ‘valor de troca’ sobre o ‘valor de uso’ do espaço urbano, com prejuízos aos âmbitos social, ambiental e cultural, a proposta de GOTTDIENER (2010) para transferência do tradicional enfoque dado ao ‘conflito de classe’ para o ‘conflito socioespacial’, associada à compreensão de interesses específicos de classes em torno de ‘redes’ de interesses comuns, amplia a compreensão das relações que se estruturam no processo de produção do espaço urbano. A noção de ‘redes de interesses’ pode ainda ser associada a instrumentos de âmbito político-institucional e jurídico, em referência à noção de ‘dispositivos de poder’ utilizado por Foucault para definir instrumentos de “*controle social que tem poder normalizador, isto é, opera por meio da produção e da propagação de uma norma*” ou lógica normativa (SANT’ANNA, 2004).

Nesse sentido, ao se definirem os interesses específicos da sociedade em torno da propriedade da terra, é possível compreender a participação e correlação de segmentos sociais que se beneficiam da reestruturação do espaço, em função de aproximações e influências sobre cargos políticos estratégicos, dentro da estrutura governamental. Essa análise configura um importante aspecto de questões político-institucionais e jurídicas das fragilidades da gestão urbana. Gottdiener (2010) chega a afirmar que o sistema econômico atual divide a sociedade entre “*aqueles que tiram proveito das relações de produção existentes, sejam elas medidas por meios públicos ou privados, e aqueles que são vítimas dessas relações*” (GOTTDIENER, 2010). Em nível regional ou intra-urbano³², o mercado imobiliário, sustentado por um sistema econômico de crédito e financiamento, concede o acesso à terra tanto ‘àqueles que tiram proveito’ quanto ‘àqueles que são vítimas’, como meio de participação nas transformações do ambiente construído. Mais do que uma fragmentação de classes, as redes constituem relações complexas entre segmentos e indivíduos que se aproximam em função de flutuações ocasionais de convergência de interesses que perpassa os setores público e privado. Nessa discussão, insere-se a questão dos

³² Conceito trabalhado por Flávio Villaça (1998) em seu livro “O espaço intra-urbano no Brasil”, para tratar de dimensões urbanas inerentes às cidades.

limites do poder discricionário de cargos na estrutura do setor público, em torno dos quais se organizam redes e instrumentos de poder.

O autor afirma que *“a forma do ambiente construído é, portanto, um produto não só das ações de redes de crescimento, mas também das consequências das tentativas de renegociar essas ações por parte de outros grupos que suportam os custos de crescimento”* (GOTTDIENER, 2010). Nesse sentido, a trajetória da gestão urbana de Brasília evidencia que alguns grupos ou redes de interesse diretamente influentes nos processos de planificação estatal se beneficiam da atuação do poder público, à custa da manutenção das formas de segregação socioespacial e da crescente ineficiência dos serviços públicos – não por acaso, percebe-se que esta ineficiência é diretamente proporcional ao distanciamento do núcleo de Brasília.

Sobre esse tema, Gottdiener (2010) identifica a contribuição de Lefebvre nas análises da produção social do espaço urbano, em primeiro lugar, que insere efetivamente a dimensão espacial na abordagem marxista ao identificar o par dialético que opõe o conceito de ‘espaço abstrato’ ao de ‘espaço social’. Na base dessa reflexão, estão conceitos valorativos opostos e complementares atribuídos ao espaço, sendo que *“a importância do espaço para Lefebvre é conquistada pela dialética entre valor de uso e valor de troca, que produz tanto um espaço social de usos quanto um espaço abstrato de expropriação”* (GOTTDIENER, 2010). Assim, à ordem do espaço abstrato *“homogêneo, fragmentado, hierárquico”*, opõe-se *“a singularidade do espaço personalizado e coletivizado”*, cuja potencialidade transgressora constitui a noção de uma dimensão não institucionalizada, em oposição à sistematização ordenadora de uma dimensão dominante (GOTTDIENER, 2010). Ao espaço social, *“espaço de valores de usos produzidos pela complexa interação de todas as classes na vivência diária”* (GOTTDIENER, 2010), vincula-se uma dimensão potencial cuja essência é a noção de ‘vida cotidiana’, caracterizada justamente como domínio das possibilidades de insurgência de uma dimensão não institucionalizada no espaço abstrato. Ainda a partir de Lefebvre, Gottdiener (2010) afirma que os conceitos de conflito e fragmentação socioespacial passam a representar *“diferenças concretas entre pessoas em consequência da dominação do espaço abstrato sobre o espaço social”*. Esse par dialético também pode ser estendido às reflexões sobre a dissociação que se faz entre os planos teórico – do discurso, e prático – da aplicabilidade e resultados, que serão retomados durante a análise do processo de elaboração do PPCUB. Assim, a natureza contraditória do Estado pode ser definida nesse processo:

de um lado, [o Estado] precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em abstrato. De outro, suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação (GOTTDIENER, 2010).

Lefebvre identifica as formas de atuação do Estado em função de seus interesses no processo de produção social, “*mediante práticas intelectuais e burocráticas*” de planejamento e políticas urbanas, que constituem “*uma estrutura administrativa de controle social disposta contra os usos do espaço pela classe trabalhadora na vida cotidiana*” (GOTTDIENER, 2010). Por um lado, reitera-se a compreensão de que o Estado representa um meio de exercer o poder que “*não pode ser reduzido apenas a interesses econômicos*” (GOTTDIENER, 2010). Por outro, a essência do Estado é concebida com a “*tarefa de dominação, da mesma forma que realiza o poder econômico – historicamente pela destruição, no decurso do tempo, do espaço social pela sua substituição por um espaço instrumental, fragmentado*” (GOTTDIENER, 2010). Nesse aspecto, pode-se identificar o papel político do patrimônio cultural urbano como instrumento potencial do espaço social. O autor enfatiza essa concepção ao aproximar os interesses do Estado à lógica do capital na medida em que “*a organização espacial, portanto, representa a hierarquia de poder*”, sendo que o *design* espacial constitui-se em “*instrumento político de controle social que o Estado usa para promover seus interesses*”³³ e que, ele próprio, pode ser convertido em mercadoria. Nesse sentido, para o autor, “*exatamente devido à visão de Lefebvre do papel do Estado na produção do espaço abstrato é que se questiona todo o planejamento urbano*” (GOTTDIENER, 2010). A introdução de instrumentos que garantem a crescente participação e controle social na gestão urbana compartilhada, iniciados no Brasil com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e sistematizados com o Estatuto da Cidade e com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tem a intenção de superar as principais dissonâncias do espaço abstrato, mas ainda vinculada ao controle de crises, ou a construção de consensos, para a manutenção e avanço da mesma dinâmica socioeconômica.

A prática urbanística torna-se um campo que encobre, então, a existência do espaço como construção social, atuando ideologicamente na dissimulação da lógica capitalista que transforma o espaço em produto e reduz o habitante a comprador/consumidor (UCHÔA, 2011). Gottdiener (2010) aponta para propostas alternativas de preservação, planejamento e gestão urbanas, inserindo reflexões sobre

³³ À semelhança da noção de dispositivos do poder, de Foucault.

a relação entre permanências e transformações, aspectos também observados na Conservação Integrada, quando afirma que:

de um lado, uma vez que o ambiente construído já existe em algum período, ele representa ao mesmo tempo uma barreira ao uso e uma potencialidade de uso. Consequentemente, devemos examinar os modos pelos quais se remove essa barreira e novos interesses de investimento impregnam os velhos. Isso requer um exame da forma de controle dos usos da terra, exame que envolve inexoravelmente a relação entre capital e o Estado. De outro lado, entender a determinação da lei do valor no ambiente construído exige que se examine o papel do espaço nas relações capitalistas de produção e reprodução (GOTTDIENER, 2010).

Complementarmente, a abordagem de Lefebvre enfatiza o domínio do conflito nas relações socioespaciais, relativo à articulação entre sistema político e econômico, a partir do primado da propriedade privada. É justamente contra esse domínio que se propõem a noção de 'Direito à Cidade' para Lefebvre. Gottdiener (2010) afirma ainda que *“a principal contradição do espaço nunca pode ser resolvida pelo Estado, porque lhe falta a capacidade de controlar a propriedade privada”* (GOTTDIENER, 2010). Isto porque, em última análise, o Estado é chamado a regular conflitos e disputas aos quais está invariavelmente vinculado, tanto pela estrutura institucional quanto pelo sistema político vigente, nos quais os representantes, constituídos de seus próprios interesses, podem distorcer condutas públicas, por meio da representatividade que possuem em redes de atuação, divergindo da finalidade do interesse público. A intenção da proposta de gestão compartilhada visa a redução dessa fragilidade político-institucional da estrutura de gestão, no contexto das relações de produção do espaço urbano mas, como será visto no caso de Brasília, permanece mais em caráter discursivo do que prático.

CAPÍTULO 2

A CONCEPÇÃO URBANÍSTICA DE BRASÍLIA E AS AÇÕES PRESERVACIONISTAS

Das leituras realizadas foi possível constatar o surgimento de duas abordagens que surgiram durante o processo de investigação e descrição do patrimônio cultural de Brasília – grupo de Brasília x grupo do Rio de Janeiro –, onde a questão preservacionista na cidade consolida-se, fundamentalmente, pela cisão conceitual e prática entre a preservação do patrimônio, por um lado, e o planejamento urbano, por outro, com enorme prejuízo à Ordem Urbanística e ao interesse público. A partir do seu reconhecimento em nível internacional, distrital e federal (entre 1987 e 1990), a gestão do patrimônio de Brasília caminhou para a separação das discussões sobre as significações do patrimônio do DF, no âmbito do órgão de preservação ligado à estrutura cultural, e da produção de normas para adequação do crescimento da cidade à legislação, no âmbito do órgão de planejamento urbano³⁴, marcando a dissociação tanto entre as práticas de planejamento e preservação quanto entre os entes responsáveis pela gestão do patrimônio (IPHAN e GDF). Aliada às fragilidades conceituais, político-institucionais e jurídicas está o jogo de interesses resultantes de redes que se formam em torno das decisões sobre a gestão urbana e o valor da terra.

2.1. A concepção do Plano Piloto e a construção de Brasília

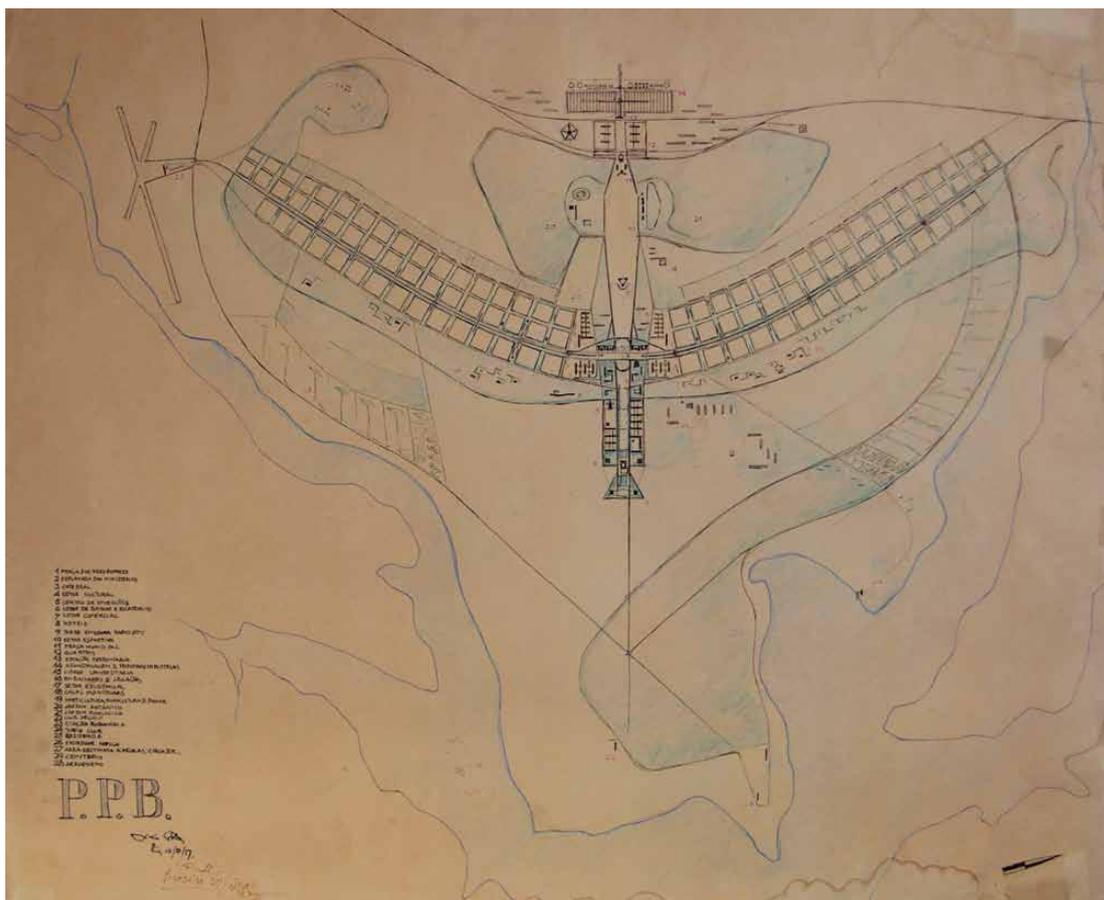
2.1.1. Brasília através do Relatório do Plano Piloto

No cerne do ambiente proporcionado pelos avanços conceituais urbanísticos – decorrentes dos CIAM's – e patrimoniais – decorrentes das orientações e experiências internacionais – o primeiro documento a ser considerado para uma perspectiva preservacionista de Brasília consiste no 'Relatório do Plano Piloto de Brasília' (1957) de Lucio Costa. O documento corresponde ao memorial justificativo entregue por ocasião do Concurso da Nova Capital em 1957, que acompanhou os estudos preliminares do 'Plano Piloto'. O Memorial apresenta o processo de concepção do traçado urbanístico original – o cruzamento dos eixos – e a sequência de decisões seguintes, acompanhadas de alguns detalhamentos em croquis. Dessa forma, do “*gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse*” (COSTA, 1991), que determinou os dois eixos estruturais, decorrem vinte e três itens dos quais

³⁴ O que configurou práticas de ordenamento territorial e ações 'remediativas' de regularização de ocupações, em detrimento do planejamento urbano prévio.

se destaca: adaptação à topografia local, considerando escoamento natural, orientação e terraplenos; aplicação da técnica rodoviária, com a eliminação de cruzamentos e diferenciação entre circulação tronco e local; articulação dos setores feita pela predominância de funções ao longo dos eixos; caráter comercial, de lazer e circulatório da plataforma no cruzamento dos eixos; sequencia contínua de 'super-quadras' como solução para o problema residencial; gradação e integração social nas áreas residenciais; tratamento de bosque dado à Orla do Lago: e forma de dispor o terreno ao capital privado em 'quotas', mais tarde renomeada para 'projeções'. O texto revela o entendimento e intenções do autor para a realização e desenvolvimento do projeto, fundamentando a concepção projetual da proposta. De modo geral, Lucio Costa descreve elementos que constituem o projeto e orienta encaminhamentos, de forma que:

A solução apresentada é de fácil apreensão, pois se caracteriza pela simplicidade e clareza do risco original, o que não exclui, conforme se viu, a variedade no tratamento das partes, cada qual concebida segundo a natureza peculiar da respectiva função, resultando daí a harmonia de exigências de aparência contraditória. (...) É ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional (COSTA, 1991).



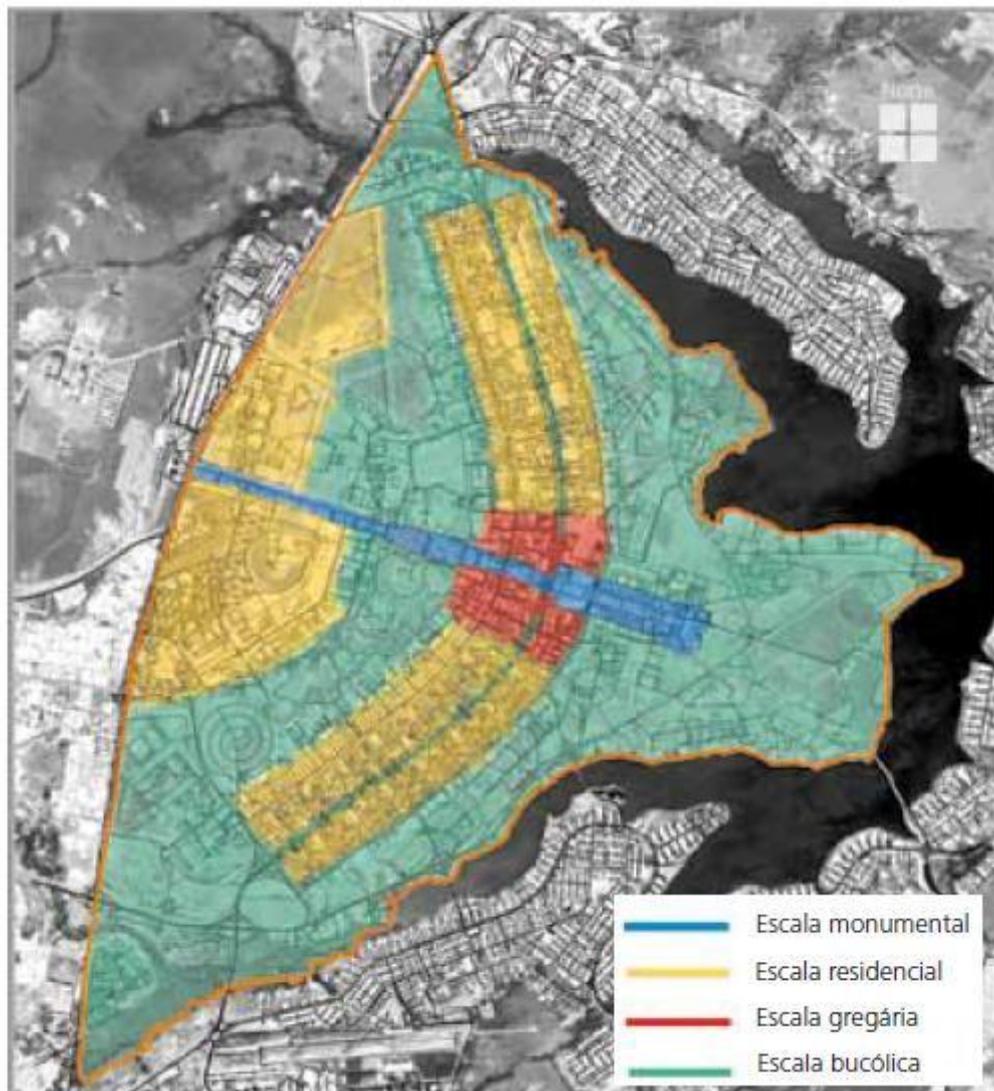
Prancha do projeto de Lucio Costa apresentado ao Concurso para a Nova Capital, 1957.

Fonte: Leitão, 2009.

Os aspectos essenciais que passaram a representar a concepção urbanística de Brasília, as escalas urbanas, foram apresentados nos documentos 'Brasília 57-85', de 1985, e 'Brasília Revisitada', de 1987 (que serão mais detalhados nos itens 2.3.1 e 2.3.3). A concepção urbanística de Brasília “se expressa por dois eixos que se cruzam, o Eixo Monumental e o Eixo Rodoviário-Residencial, responsáveis pela estruturação de todo o conjunto, entendido pela maneira como as atividades urbanas se localizam no território e como se relacionam entre si” (SEDHAB, 2010). Dessa forma, as escalas, consideradas os atributos fundamentais do projeto original, tornaram-se princípios teóricos mais gerais de preservação de Brasília, descritos nos instrumentos de tombamento distrital e federal:

- Escala Monumental: referente ao eixo leste-oeste com presença das instituições federais e distritais, “ressaltando os espaços simbólicos e de representação de uma capital nacional” (SEDHAB, 2010);
- Escala Residencial: adjacente ao eixo norte-sul, configura-se principalmente pela sequência de superquadras;

- Escala Gregária: corresponde às funções de comércio, serviço e lazer do centro da cidade; e
- Escala Bucólica: caracteriza-se pela presença de um cinturão verde ao redor da cidade que, em conjunto com a arborização das superquadras residenciais, áreas públicas, parques urbanos, e margens do Lago Paranoá, configuram a integração da cidade à paisagem e das escalas entre si.

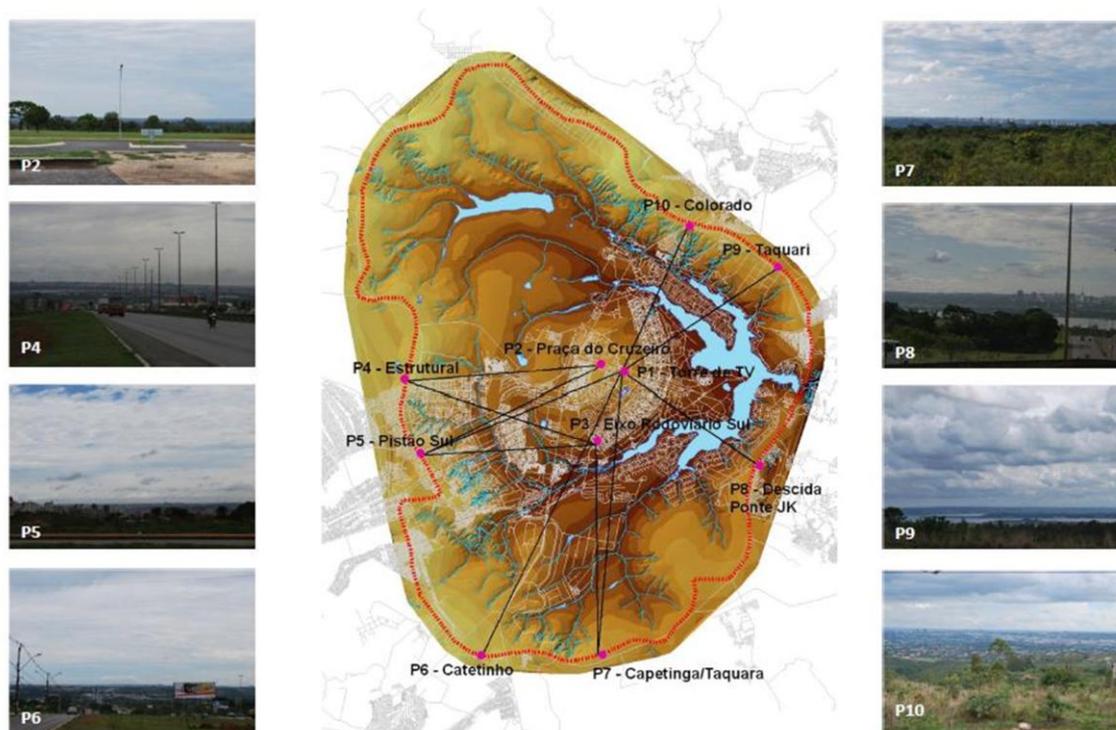


Mapa de interpretação das escalas urbanas e perímetro tombado do Plano Piloto.

Fonte: Leitão, 2009.

O plano urbanístico de Brasília foi estruturado para cumprir os princípios funcionalistas preconizados por Le Corbusier, pressupondo que as funções urbanas básicas – morar, circular, trabalhar e recrear – fossem ordenadas e harmônicas. Dessa forma, a concepção do Plano Piloto estava baseada na correspondência dessas funções às escalas monumental, residencial e gregária. A quarta escala

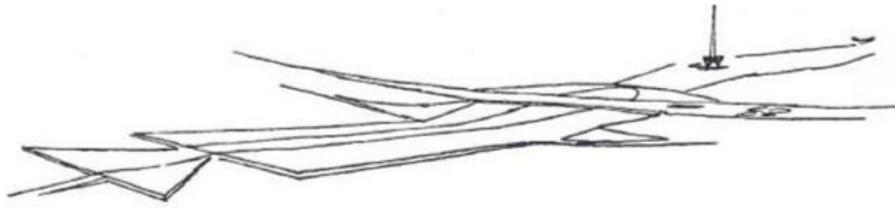
urbana de Brasília, conhecida como ‘escala bucólica’, foi identificada posteriormente por Lucio Costa, “ressaltada em função da massa verde que se formava na cidade” (REIS, 2001), e que confere o caráter de cidade-parque. Sua compreensão deriva da ideia de cidade-jardim de Ebenezer Howard (1898), como solução aos problemas que saturaram a cidade industrial (poluição, insalubridade, desconforto e precariedade dos espaços); além de apresentar “estreita relação com os princípios da cidade-linear desenvolvida pelo espanhol Arturo Soria Y Mata (1882) na sua disposição no terreno” (REIS, 2001). Nesse sentido, Brasília traduz, como nenhuma outra cidade, os paradigmas do urbanismo moderno “no que tange seu caráter idealista, funcionalista e tecnicista” (REIS, 2001). Além disso, sua proposta, ambiência e elementos compositivos, são ressaltados pela configuração do sítio físico da área escolhida para a sua implantação, valorizada pelo uso da “técnica oriental milenar dos terraplenos” (COSTA, 1991). Em Brasília, a composição da paisagem, além de contar com os aspectos urbanísticos, arquitetônicos e paisagísticos, abrange também os espaços livres, incluindo a relação entre cheios e vazios, as visuais criadas e o próprio céu como elementos compositivos.



Mapa de visadas do Plano Piloto para as bordas da Bacia do Lago Paranoá.

Fonte: SEDHAB, 2010.

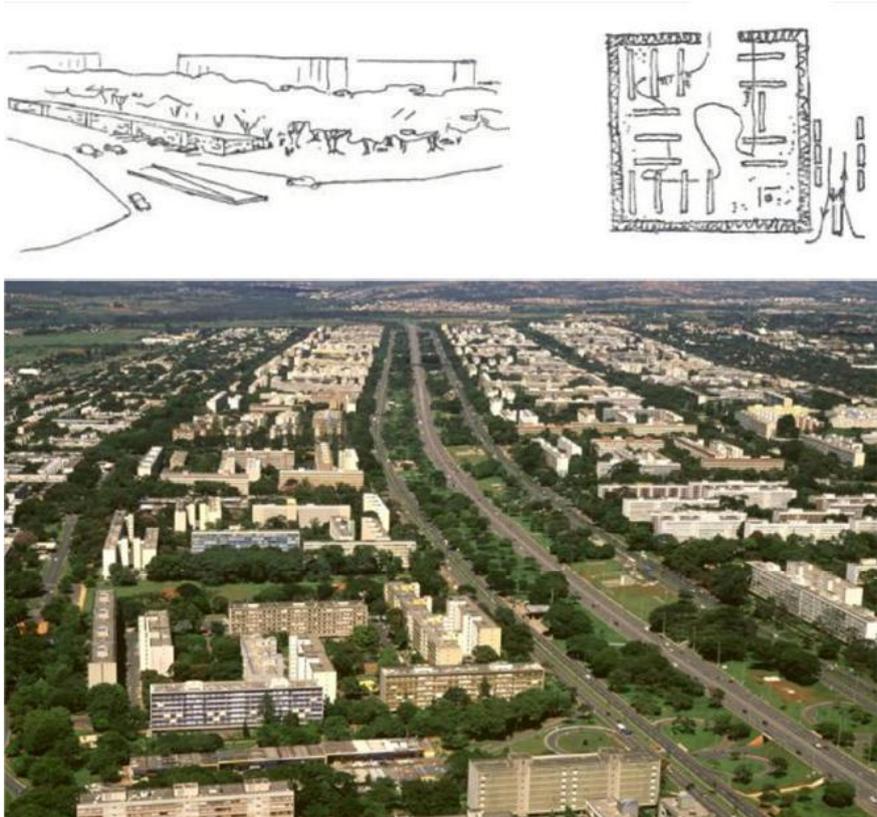
A seguir serão apresentadas imagens representativas do que Lucio Costa pretendeu e do que se tornaram alguns aspectos das quatro escalas urbanas que compõem o Plano Piloto de Brasília.



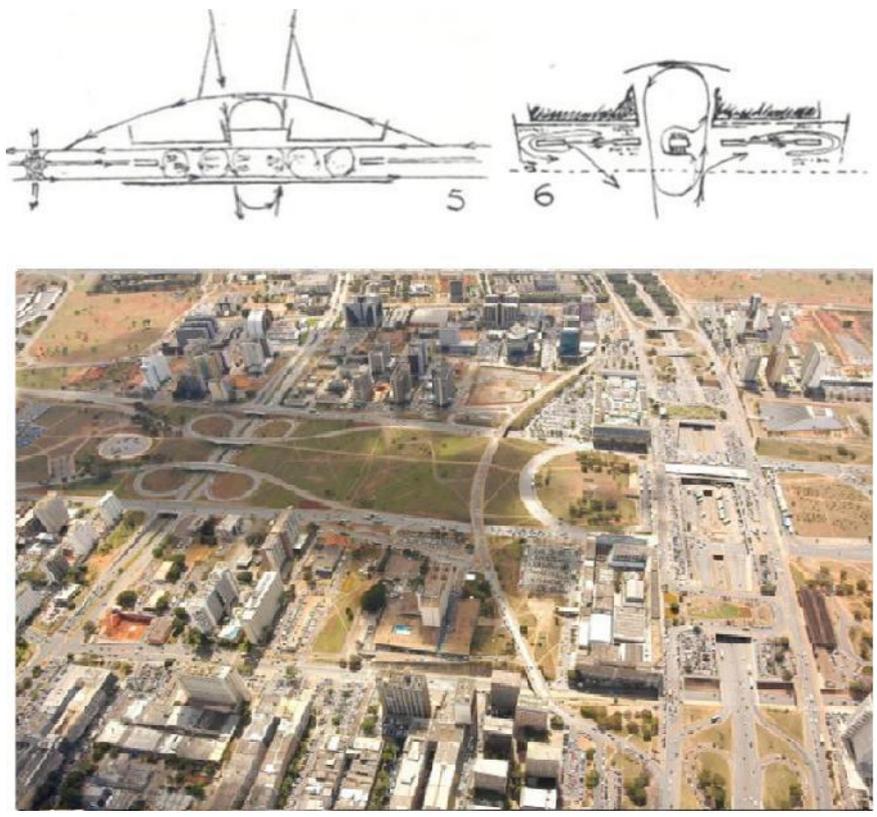
Escala Monumental: croqui de Costa e vista do Eixo Monumental sentido L-O.
Fonte: SEDHAB, 2010.



Escala Monumental: vista do Canteiro Central do Eixo Monumental sentido O-L.
Fonte: SEDHAB, 2010.



Escala Residencial: croqui de Costa e vista do Eixo Rodoviário Sul. Fonte: SEDHAB, 2010.



Escala Gregária: croqui de Costa e vista do centro da cidade, apresentando a plataforma da Rodoviária (direita) como cruzamento dos Eixos Monumental (L-O) e Rodoviário (N-S). Fonte: SEDHAB, 2010.



Escala Bucólica: vista do Parque da Cidade com a área da escala gregária ao fundo.

Fonte: SEDHAB, 2010.



Escala Bucólica: vista do Lago Norte para a Esplanada dos Ministérios.

Fonte: imagem disponível em www.museuvirtualbrasil.org.br.

2.1.2. Sobre a consolidação de Brasília

A transposição do projeto para o canteiro de obras ocorreu com adaptações às realidades impostas e ao próprio detalhamento que se faziam necessários – razão do início do descompasso entre o que foi idealizado e o que foi construído, tendo em vista o caráter coletivo e experimental dessa empreitada em uma escala nacional sem precedentes. A Brasília construída não é a mesma idealizada no Plano Piloto descrito no Relatório, mas decorrente dele. Essa será uma das principais questões conceituais ligadas à análise aplicada ao PPCUB, que se refere à definição do objeto a ser preservado. As modificações de forma e função que se procederam à concepção original procuraram manter sua correspondência em certa medida, mas operaram significativas mudanças. Pode-se argumentar que *“na materialização de um plano dessa magnitude e complexidade, seriam inevitáveis as experimentações, os ajustes e as modificações no seu risco preliminar”* (REIS, 2001).

A esse respeito, é possível identificar uma relação de leituras que analisam a evolução da cidade, sob os mais diversos aspectos. Ribeiro (2005) apresenta importante contribuição na análise das estruturas de gestão do patrimônio cultural de Brasília no decorrer das décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990.

Reis (2001), buscando identificar na trajetória urbana de Brasília o *“modelo de gerenciamento que tem conduzido as intervenções em seu espaço”* (REIS, 2001), apresenta três fases de gestão urbana no período compreendido entre 1960 e 1998, em termos de marcos institucionais e legais: Primeiro Período (1960-1985) – formalização do processo de redemocratização do país, elaboração dos primeiros macro-planos de ocupação territorial para o DF, e concentração e especialização da discussão sobre os problemas urbanos; Segundo Período (1985-1990) – autonomia política do DF, com poucas alterações no processo de gestão urbana; e Terceiro Período (1991-1998) – com o início da eleição direta para Governador, no qual percebe-se a diferenciação entre as duas principais orientações de governo, especialmente no que se refere à introdução de processos de participação popular.

A proposta de Ramos (2005) apresenta quatro períodos da evolução urbana e política do DF com correspondências ao processo de preservação de Brasília: Primeiro Período (1956 a 1973) – corresponde à fase inicial de mudança, construção e a consolidação de Brasília como ‘fato irreversível’; Segundo Período (1974 a 1987) – consolidação de um modelo polinucleado de ocupação do território e identificação do vetor de crescimento no sentido sudoeste; Terceiro Período (1988 a 1997) – ajuste

político de redemocratização do país, autonomia política do DF e consolidação do processo de conurbação; Quarto Período (1998 a 2005) – se institui o conceito de patrimônio imaterial e ocorre a difusão dos conceitos de patrimônio cultural e natural.

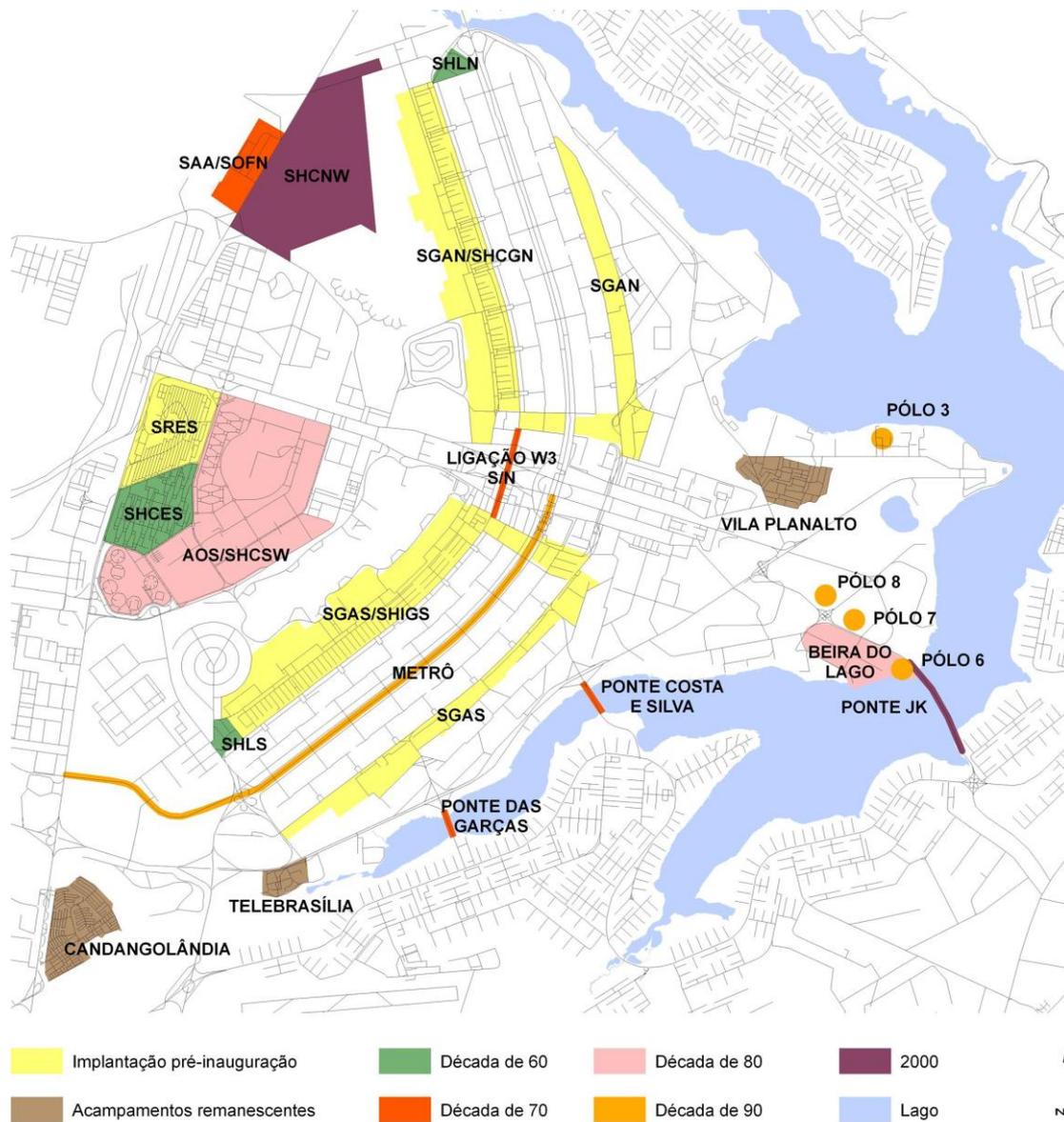
Leitão (2009) compila trabalhos de aprofundamento nas alterações ocorridas na paisagem da cidade ao longo da implantação das escalas. Sobre o processo de consolidação de Brasília, podem-se identificar periodizações que relacionam estruturas de gestão, crescimento da mancha urbana e a autonomia política do DF, ocorrida a partir de 1997.

Brito (2010) propõe um estudo da mancha urbana de Brasília identificando fases que se sobrepõem umas às outras, de forma mais condizente com a realidade desses ciclos: Cidade central *versus* cidade de tábuas (1955-1960); Apesar do forte golpe (1960-1965); Sob rédea curta (1964-1975); Cidade central *versus* urbanização pragmática (1970-1986); Ampliando fronteiras (1983-1996); e MetrÓpole nacional (1993-2010).

Em termos da ocupação territorial vinculada à Brasília, o Relatório de Diagnóstico do PPCUB (SEDHAB, 2010) apresenta uma trajetória em seis fases, considerando os assentamentos que deram origem à região metropolitana³⁵: Primeiro Período (1955-1960) – Implantação: Plano Piloto e primeiras Cidades Satélites; Segundo Período (1960-1964) – Crise da Capital; Terceiro Período (1964-1975) – Golpe Militar: retomada do ritmo da construção; Quarto Período (1975-1985) – Sedimentação do Plano Piloto; Quinto Período (1985-2000) – Conurbação Plano Piloto/Cidades Satélites e Metropolização; e Sexto Período (2000-2009) – Periferia difusa: a RIDE e o crescimento perimetropolitano.

O Relatório de Diagnóstico também apresenta um quadro de alterações ocorridas no Plano Piloto, desde sua implantação até os anos 2000, que evidenciam a trajetória de alterações e adaptações para sua construção, ao mesmo tempo em que se institucionalizavam as preocupações de preservação da concepção urbanística, na década de 1970, e buscava-se consolidá-las, nas décadas de 1980 e 1990. Destaca-se que a partir dos anos 2000, a estrutura de preservação é incorporada ao órgão de planejamento urbano e, a partir, daí, as prerrogativas preservacionistas cedem de vez lugar ao ordenamento territorial e à regularização fundiária.

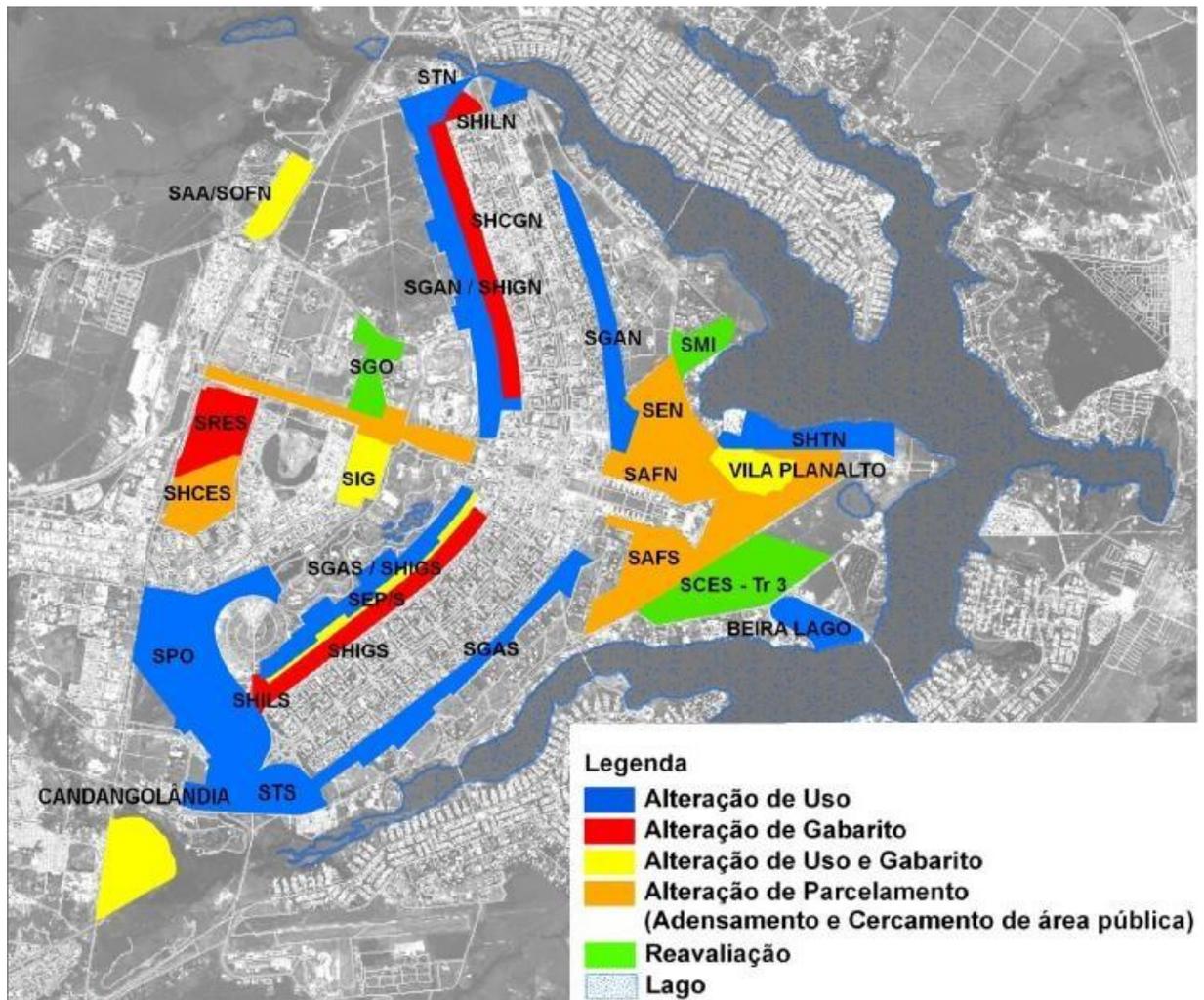
³⁵ Essa proposta toma como base fundamental as análises de Brito (2010).



Mapa de alterações ocorridas na transposição do Plano Piloto entre 1956 e 2000.

Fonte: SEDHAB, 2010.

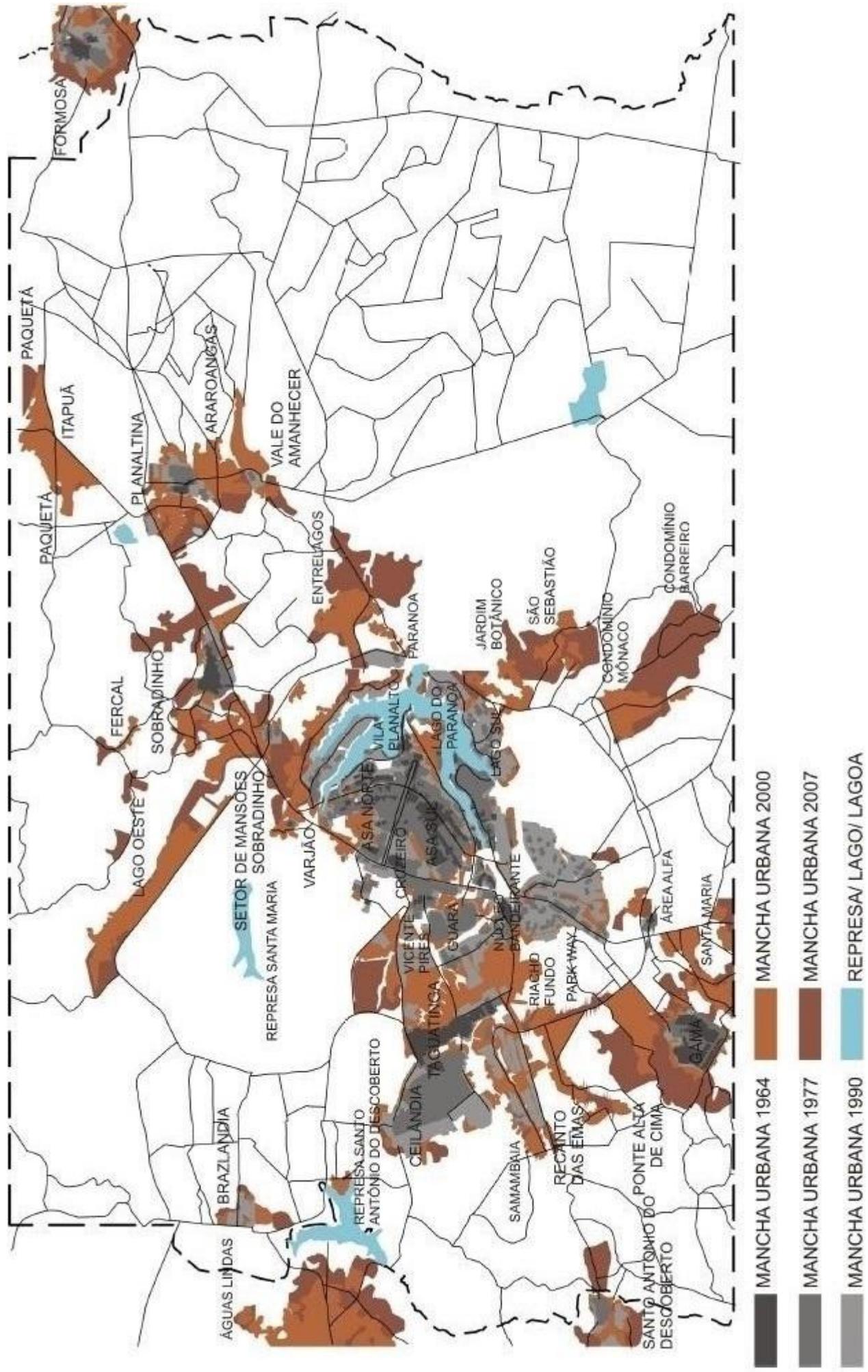
Ainda no Relatório de Diagnóstico do PPCUB, é apresentado um estudo de áreas com pressão para transformação, que decorrem de relações entre suas diferenciações urbanísticas, atratividade para o capital imobiliário, e dinâmicas urbanas das comunidades usuárias, muitas vezes com foco na 'mais-valia urbana'.



Mapa de áreas com pressão para transformação.

Fonte: SEDHAB, 2010.

Por fim, das leituras realizadas, podem-se identificar, basicamente, quatro fases referentes (a) à construção do Plano Piloto e início da segregação socioespacial (anos 1960), (b) à consolidação da cidade como Capital e expansão urbana (anos 1970-1980), (c) ao polinucleamento, conurbação e consolidação da RIDE-DF (anos 1980-1990) e (d) à Brasília metropolitana e periferia difusa (anos 1990-2010). Todas as fases são caracterizadas pela forte centralização do controle e investimentos urbanos sobre o Plano Piloto, associados à segregação social com desequilíbrio para o conjunto urbano, e pressões sobre a estrutura e preservação de Brasília.



Mapa síntese da ocupação urbana do DF 1964-2007. Fonte: SEDHAB, 2010.

Uma análise comparativa mais apurada dos mapas apresentados, associada à leitura do material compilado por Leitão (2009), poderia identificar mais detalhadamente a trajetória de consolidação da cidade, em função dos contextos, demandas e motivações por adaptações, distorções e descaracterizações com relação ao Plano Piloto e suas diretrizes de desenvolvimento originais.

Tomando por base a gestão do patrimônio, é possível configurar outra proposta de periodização: (a) processo de construção e reconhecimento do patrimônio cultural (1974-1990); (b) estruturas de gestão temporárias (1990-2001) e (c) integração da estrutura de preservação à estrutura de planejamento urbano (a partir de 2001). A partir da vigência do PPCUB espera-se que se configure uma nova caracterização da preservação e gestão urbana, independentemente da efetividade de seus pressupostos. Ao longo dessa trajetória apresentada, várias foram as tentativas de sistematização do ordenamento territorial de Brasília, mas somente a partir da década de 1980 essas iniciativas se consolidam. Apesar do reconhecimento internacional ocorrido em 1987, é somente a partir de 2007 que o PPCUB começa a se materializar, de fato, no formato em que se constituiu para as análises aqui presentes.

2.2. Sistematização das ações preservacionistas em Brasília

2.2.1. A transferência da Capital e o início das práticas de preservação

O primeiro instrumento regulador de controle sobre as alterações urbanísticas de Brasília foi publicado já em 1960, por ocasião da inauguração da cidade. Conhecida como Lei Santiago Dantas (Lei nº 3.751 de 13/04/1960), essa norma dispôs sobre a organização administrativa do Distrito Federal e determinou, no Art. 38, que *“qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal”*³⁶. No entanto, a respeito da aplicação desse dispositivo, Reis afirma que:

tornaria o processo de construção de Brasília inviável, uma vez que seria impossível levar para deliberação do Congresso Nacional as alterações e as adaptações urbanísticas necessárias à sua implantação, pois, naquele momento, a cidade era um grande canteiro de obras, com o Plano Piloto sendo detalhado *in loco* (REIS, 2009).

De todo modo, essa foi a primeira norma a ser descumprida, na tentativa de preservação da concepção urbana de Brasília, visto que as demandas e dinâmicas por soluções para o cumprimento do prazo de construção da Nova Capital exigiam

³⁶ O Decreto Distrital nº 10.829/1987 regulamenta, justamente, esse artigo da Lei.

tomadas de decisão mais rápidas e práticas, normalmente em sistemas de co-autoria no desenvolvimento dos projetos. Junto com a inauguração da cidade, em 1960, é aprovado o primeiro Código de Obras, que consolida as práticas em vigor para as construções em Brasília (RAMOS, 2005). A partir desse momento, evidencia-se a mesma lógica socioespacial que configura tradicionalmente a produção do espaço urbano das demais cidades brasileiras, a partir da separação territorial entre os 'pioneiros', população para a qual a cidade foi planejada e construída, e os 'candangos', operários e trabalhadores que migraram para construir e sustentar os serviços da cidade. Os candangos foram distanciados do centro urbano ao contrário do que pretendia Lucio Costa, que previu inicialmente faixas residenciais econômicas para uma maior integração socioespacial.

O início das reflexões sobre a preservação da memória da cidade somente foi possível com a sua consolidação a partir da década de 1970, "*vinculada à aceitação da transferência da capital*" (RIBEIRO, 2005). Também em 1970, Brasília recebe o 1º Encontro dos Governadores de Estado, secretários estaduais da área cultural, prefeitos de municípios interessados, presidentes e representantes de instituições culturais, que resulta na elaboração do 'Compromisso de Brasília', considerada uma das Cartas Patrimoniais brasileiras. O documento enfatiza a responsabilidade de governos e secretarias dos entes federados pela conservação, preservação, catalogação e políticas educativas quanto aos bens culturais; a criação de órgãos de preservação em conformidade com os Conselhos de Cultura; e a criação do Ministério da Cultura. As especificações educativas preveem a inclusão do tema no currículo escolar de História da Arte, o que, no entanto, vai depender mais de profissionais interessados em colocar isso em prática do que de políticas públicas e iniciativas institucionais deliberadas para tal finalidade³⁷.

Em 1974 é promovido o 'Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília' pela Comissão do Distrito Federal no Senado, que representou "*o primeiro grande debate público sobre o desenvolvimento e a preservação de Brasília*" (REIS, 2001), e cujas discussões foram fundamentais para colocar em evidência os principais problemas urbanos que a cidade já enfrentava, decorrentes das soluções e posturas técnicas, políticas e administrativas adotadas. Lucio Costa também participa do debate por meio da palestra 'Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília', na qual destaca "*os aspectos que julgava importante para o desenvolvimento urbano e a preservação da concepção da cidade, aspectos que seriam reiterados treze anos*

³⁷ Até o momento, Brasília não possui ações sistemáticas de apoio, articulação e planejamento na área de Educação Patrimonial, à exceção de iniciativas do IPHAN.

depois, em 1987, no documento *Brasília Revisitada*” (REIS, 2009). Durante o Seminário, Lucio Costa destaca dois problemas que foram retomados no documento citado: o não favorecimento do caminamento de pedestres e a fragmentação e desarticulação do centro da cidade, caracterizado por ser pouco atrativo e inóspito³⁸. É também nesse documento que Costa apresenta a noção de ‘escala gregária’ como a quarta escala da concepção urbanística de Brasília³⁹.

Por fim, nota-se que a relação de problemas evidenciados nas discussões pode ser atribuída, em grande parte, ao acelerado processo de desenvolvimento da cidade, articulado às estruturas de redes de interesse que prevaleceram. Por ocasião do Seminário também são lançadas as propostas de criação de um sistema de planejamento urbano para Brasília, inicialmente sugerido pelo professor da UnB, José Carlos Córdova Coutinho⁴⁰, e instituído somente com a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 (REIS, 2009). Ainda hoje, no entanto, esse instrumento permanece mais no plano nominal do que na efetividade das práticas públicas de ordenamento e controle urbanos.

Acompanhando a repercussão das orientações internacionais no estabelecimento de linhas gerais para uma nova política de preservação – pautada na articulação entre poderes públicos e respaldada pela criação de órgãos estaduais e municipais – em 1975 é criada a Divisão de Patrimônio Histórico e Artístico (Decreto nº 2.893, de 13/05/1975), subordinada ao Departamento de Cultura da então Secretaria de Educação e Cultura do DF (SEDHAB, 2010)⁴¹. Essa Divisão dará origem ao Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico, mais conhecido como DePHA, que teve nas décadas de 1980 e 1990 seu período áureo de atuação. Ainda em 1975, associado aos rumos que tomaria o órgão federal de preservação,

reuniu-se em Brasília um grupo que criou o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC). Congregando setores modernos e nacionalistas do governo, sob a direção de Aloísio Magalhães, o grupo [...], pensou e formulou uma nova face para a política de cultura. Originalmente ligado ao Ministério da Indústria e do Comércio, o CNRC funciona mediante convênios firmados entre Seplan, MEC, MRE, CEF, UnB e GDF. O CNRC objetivava mapear, documentar e entender a diversidade cultural do Brasil (OLIVEIRA, 2008).

³⁸ A partir de 2014 se percebem medidas mais consistentes no sentido de reverter esse quadro que, no entanto, continuaram desagregadas de programas e políticas mais amplas e continuadas, o que comprometeu seus resultados.

³⁹ Cabe destacar que Lucio Costa nunca representou as escalas em formato gráfico, e de suas descrições subentende-se a interposição da escala gregária às demais.

⁴⁰ Arquiteto e Urbanista gaúcho, vindo para Brasília no fim da década de 1960, foi professor da FAU/UnB e mais tarde ocupou o cargo de diretor da Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico, entre 2007 e 2009.

⁴¹ Período correspondente à fase de ‘Preservação Urbana’, à ‘Fase Intermediária’ do IPHAN e ao início dos movimentos sociais que convergirão no MNRU.

Também são da década de 1970 os primeiros programas nacionais voltados para a recuperação de cidades históricas, que resultaram da parceria entre IPHAN e UNESCO, inspirados na experiência francesa de preservação (REIS, 2001). O primeiro deles, conhecido como 'Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas' (1973), baseou-se na criação de uma linha de financiamento necessária à exploração do potencial turístico do patrimônio histórico que, em sua primeira versão, abrangeu a região nordeste na recuperação de monumentos e áreas históricas. Esse foi o primeiro programa a integrar quatro Ministérios: Educação e Cultura/IPHAN, Planejamento/SEPLAN, Interior/SUDENE e Indústria e Comércio/EMBRATUR; e foi considerado o marco inicial das políticas de revitalização de centros históricos que buscavam compatibilidade entre interesses de preservação e de desenvolvimento econômico (VIEIRA, 2007). Desse modo, por meio da recuperação pontual de edifícios para exploração turística, a dimensão social foi inserida, a princípio, no planejamento urbano⁴². Em virtude do seu êxito, em 1977 o Programa se estendeu à região sudeste, o que provocou sobrecarga à sua estrutura institucional e capacidade financeira, comprometendo os resultados esperados (REIS, 2001). O segundo programa a surgir, 'Programa de Cidades Históricas' (PCH/1977), pode ser considerado uma versão reinaugurada do anterior. Nesse período, a crise do 'Estado do Bem Estar Social' resulta na busca pela eficiência da visão empresarial cujo principal instrumento é o Planejamento Estratégico, de tendência à governança⁴³ e competitividade urbanas. O escopo desses planos era direcionado para cidades e áreas históricas tradicionais em estado de degradação física e econômica.

Algumas experiências realizadas no estado de São Paulo, no âmbito das ações do PCH/1977, já apresentavam sinais de abertura à temática social e da preservação ambiental, contribuindo para a ampliação do conceito de patrimônio cultural que passa a configurar a noção de 'patrimônio ambiental urbano' (RIBEIRO, 2005). Esse processo de inclusão resulta na obrigatoriedade de reconhecimento e consideração das relações sociais envolvidas no processo de produção do espaço urbano. No mesmo período, a questão da moradia para populações de baixa renda foi publicamente discutida pela primeira vez no Brasil, durante o 'Simpósio Nacional sobre Barateamento da Construção Habitacional', realizado em Salvador, em 1978. A proposta de criação de uma linha de crédito especial no Banco Nacional de Desenvolvimento (posterior BNH) para financiamento de recuperação de edificações históricas para fins habitacionais, apresentada pelo arquiteto baiano Paulo Ormino

⁴² Período que corresponde às práticas no âmbito da Conservação Integrada, na Itália.

⁴³ Termo utilizado no sentido de busca de maior legitimidade das ações públicas.

Azevedo, começa a tomar corpo e passa a fazer parte da pauta de discussão entre os órgãos envolvidos com a questão cultural e habitacional no país (REIS, 2001). A extinção do BNH em 1986, no início da Nova República, interrompeu a continuidade do programa habitacional, *“perdendo-se com isso todas as conquistas conseguidas até então nessa área”* (REIS, 2001). Essa situação reflete a crise política e institucional no país, assim como os problemas estruturais que passam a marcar as ações de preservação, conforme será visto no caso de Brasília: falta de prioridade ou interesse político; carência de recursos financeiros e quadro técnico; e distanciamento do processo de desenvolvimento socioeconômico (REIS, 2001). No âmbito do DF, as iniciativas que envolveram o BNH ficaram restritas às políticas de habitação de interesse popular, desvinculadas das ações nacionais, ou mesmo locais, de caráter preservacionista.

Ainda em 1977, o Brasil torna-se signatário da ‘Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da UNESCO’ (Paris, 1972), que institui a ‘Lista do Patrimônio Mundial’ (RAMOS, 2005). Essa Convenção de caráter internacional surge da *“necessidade de identificar e proteger os bens considerados de excepcional valor para o contexto histórico mundial e cujo desaparecimento ou descaracterização, pudessem representar perda irreparável para a Humanidade”* (REIS, 2001). Desse modo, são estabelecidos critérios de identificação, seleção e responsabilidades para os Estados-membros, além de planos de administração e proteção jurídica. Os bens reconhecidos podem ser definidos a partir de três categorias: monumentos, conjuntos e locais de interesse (REIS, 2001). Nas considerações sobre o Valor de Universal Excepcionalidade atribuído à Brasília em 1987, destacam-se os requisitos referentes à: *“(i) representar uma obra-prima do gênio criativo humano”*; e *“(iv) ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas significativas da história da humanidade”* (SILVA, 2003). O reconhecimento de Brasília será responsável por introduzir um impasse às abordagens sobre preservação de conjuntos urbanos, e mesmo à reflexão sobre a inserção do patrimônio cultural nas práticas cotidianas da gestão urbana, uma vez que representa um conjunto urbano contemporâneo, ainda incompleto, como objeto de preservação, no momento em que o direcionamento dado aos programas nacionais de preservação era exclusivamente voltado para sítios históricos tradicionais.

A ‘Fase de Renovação’ ou ‘Moderna’ do IPHAN (anos 1980), trazida com a gestão de Aloísio Magalhães, é marcada pela descentralização das ações e ampliação

da noção de patrimônio, com a inclusão da diversidade estilística e étnica na valorização das tradições culturais, acompanhando as tendências e dinâmicas desenvolvimentistas do período. A discussão preservacionista incorpora novos conceitos, como diversidade cultural, continuidade e memória, a partir dos quais são alcançados significativos avanços políticos e operacionais que geram a proposta de um modelo de gestão mais participativo para a condução da política cultural no país (REIS, 2001). A ampliação na compreensão do conceito de cultura se reflete na passagem da noção de 'patrimônio histórico' para a noção de 'patrimônio cultural'. É possível identificar a influência que o trabalho realizado por Aloísio Magalhães no CNRC teve para essa nova fase:

A nomeação de Aloísio Magalhães para a presidência do IPHAN foi uma decorrência do trabalho que ele vinha desenvolvendo desde 1975, na cidade de Brasília, no âmbito da pesquisa e da ação em cultura popular. O 'olhar antropológico' que Aloísio teria levado para o Instituto do Patrimônio, ainda segundo um consenso entre os estudiosos e o próprio órgão de preservação, teria sido gestado no período entre 1975 e 1979, no Centro Nacional de Referência Cultural (ANASTASSAKIS, 2007).

É nesse momento que o IPHAN se volta para os preceitos da Conservação Integrada, expressos na 'Declaração de Amsterdã' (1975), e inaugura uma abordagem que parte da concepção de totalidade urbana, com a tentativa de proposição de ações de integração do patrimônio cultural à vida social. Essa nova concepção destaca a participação da sociedade pelo importante papel de garantir a permanência dos valores de identidade local, cabendo ao poder público local traduzir essas intenções para as políticas públicas, além de buscar reverter processos de segregação. O novo momento se configura em função de que:

a Declaração de Amsterdã representa um prelúdio às consequências advindas da apropriação desmedida dos núcleos urbanos tombados, ao esboçar uma das mais graves problemáticas oriundas da mercantilização desenfreada das cidades históricas: a expulsão do habitante do centro da cidade, com a valorização do espaço que acarreta em especulação econômica e imobiliária (COSTA, 2012).

A respeito da questão ambiental no início dos anos 1980, a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente passa a orientar os dispositivos legais específicos para a preservação do patrimônio natural, comparativamente mais rigorosos do que a proteção dada pelas leis de preservação do patrimônio cultural. Na inexistência de legislação específica para a proteção de paisagens, que a partir da década de 1990 chegará a abranger múltiplos aspectos, utilizam-se leis relativas aos conceitos de 'valor ecológico' ou de "valor histórico" (DELPHIM, 2009).

2.2.2. O Grupo de Trabalho para o Patrimônio de Brasília

No contexto da Fase de Renovação do IPHAN e de instituição de órgãos locais de preservação, é criado o Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília em fevereiro de 1981, conhecido como ‘GT-Brasília’, para “*estudar, propor, e adotar medidas que visem à preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília*” (GT-Brasília, 1985). Esse patrimônio incluía, além do Plano Piloto, o patrimônio vernacular preexistente, os assentamentos operários e a paisagem natural do DF. O grupo resultou da ação conjunta entre GDF, UnB e Ministério da Educação e Cultura, sob coordenação da então SPHAN/Pró-Memória, e foi o primeiro grupo interinstitucional criado no processo de sistematização das práticas de preservação na cidade.

Essa iniciativa, de acordo com Ribeiro (2005), está intimamente relacionada à atuação de Aloísio Magalhães no CNRC: “*Briane Bicca relata que um grupo de arquitetos liderados por ela procurou Aloísio Magalhães para colocar suas preocupações quanto às questões relativas ao patrimônio cultural de Brasília. Aloísio Magalhães foi receptivo, pois comungava das mesmas ideias*”⁴⁴ (RIBEIRO, 2005). Sendo assim, da convergência de interesses resultou a criação do grupo que “*realizou uma minuciosa caracterização do espaço do Plano Piloto avaliando a morfologia e desempenho urbano de cada setor da cidade*”, além de desenvolver a ‘Pesquisa de Imagem do Plano Piloto de Brasília, junto à população do DF’, importante instrumento de subsídio às proposições formuladas (REIS, 2001).

O território do DF foi, então, mapeado a partir da identificação de quatro categorias: o patrimônio vernáculo pré-existente, referente aos núcleos de Planaltina (1859), Brazlândia (1933)⁴⁵; as sedes de fazendas goianas; os acampamentos das construtoras, “*que embora executados em caráter provisório, constituíam testemunhos da fase pioneira*”, e o meio natural, “*congregando ambientes originais do Cerrado*” que integram peculiaridades da paisagem de Brasília (REIS, 2001). Após levantamentos, estudos e análises do espaço, o Grupo determinou na metodologia adotada, princípios que podem ser alinhados aos conceitos de ‘espaço abstrato’ e ‘espaço social’ de Lefebvre:

⁴⁴ Arquiteta gaúcha, Briane Panitz Bicca mais tarde participou como consultora sênior da empresa contratada para elaboração do PPCUB, em 2008.

⁴⁵ Planaltina e Brazlândia são as duas únicas ‘cidades-satélite’ que existiam antes da construção de Brasília. Outras foram previstas por Lucio Costa para comportar o crescimento populacional que se daria a partir da ocupação do Plano Piloto, para então crescer na forma das cidades-satélites. Atualmente as cidades-satélite são denominadas de Regiões Administrativas.

os critérios de sua preservação só poderiam ser definidos a partir da convergência de dois níveis analíticos: o “concreto” e o “perceptivo” que trabalhados de maneira complementar, estabeleceriam as suas características fundamentais e acessórias, por meio da utilização de seis categorias analíticas – sítio físico, planta baixa, silhueta, tipologia das edificações, estrutura interna dos espaços e elementos acessórios (REIS, 2001).

Reis (2001) lembra que os trabalhos do Grupo ficaram restritos ao ambiente técnico-institucional e somente “*vieram ganhar visibilidade a partir de 1985, com o Governador José Aparecido em Brasília que (...) reacendeu a discussão sobre a importância da preservação da cidade*” (REIS, 2001). Percebe-se, nesse momento, a dependência da iniciativa preservacionista em Brasília às variáveis políticas ligadas ao poder discricionário. Nesse período, o órgão distrital de preservação – criado como Divisão do Departamento de Cultura da Secretaria de Educação e Cultura – adquiriu crescente importância pela atuação junto ao GT-Brasília. De acordo com Ramos (2005), a partir de determinado momento, o grupo passa a funcionar como a própria Divisão do Departamento de Cultura.

Aliado ao surgimento das discussões sobre a memória de Brasília, a gestão do Governador José Aparecido de Oliveira (1985-1988), ainda no início do processo de abertura política nacional, teve papel fundamental na determinação de preservar o Plano Piloto que “*incluía resgatar a concepção original de Lucio Costa*”, por meio da “*construção do ambiente que trouxe a Brasília o título de Patrimônio da Humanidade*” (RAMOS, 2005). A partir de então, são consolidados os primeiros estudos sobre o patrimônio cultural de Brasília, com os quais se configuraram as duas vertentes de abordagens sobre o tema, e que contrapõem o grupo de Brasília, ligado ao GT e à visão antropológica de Aloísio Magalhães, ao grupo do Rio de Janeiro, ligado ao IPHAN e aos arquitetos que trabalhavam com Lucio Costa, incluindo sua filha, Maria Elisa Costa, e Oscar Niemeyer.

Em função do interesse sinalizado por José Aparecido, a formalização do GT-Brasília foi retomada, aumentando sua interação com a equipe do DePHA – que funcionou como Coordenadoria do Programa Cultural da recém-criada Secretaria de Cultura (de 1986 até 1988), cujas atividades voltaram-se para a preservação dos acampamentos pioneiros. Reis (2001) lembra que, embora uma reestruturação administrativa decorrente do reconhecimento internacional tenha ampliado as competências regimentais, estrutura e visibilidade política do DePHA, “*pouca coisa alterou quanto a sua fragilidade institucional e poder de influência no processo de gestão urbana do Plano Piloto*” (REIS, 2001). Esse período efetiva uma incoerência institucional que passa a configurar o caráter desconexo da administração pública no

DF uma vez que, *“ao mesmo tempo em que defendia a preservação da área como testemunho histórico, incentivava seu adensamento populacional permitindo o surgimento de novas edificações e a desfiguração de sua estrutura espacial”* (REIS, 2001). No governo seguinte, uma reestruturação administrativa no GDF transforma a Secretaria de Educação em Secretaria de Educação e Cultura, e a Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico em Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do DF, que então passa a ser conhecido como DePHA⁴⁶ (Decreto nº 7.451/1983), *“reestruturação que pode ser considerada consequência imediata da cultura criada pelo GT-Brasília”* (RAMOS, 2005).

Como reflexo do aparelhamento institucional decorrente dos trabalhos do GT-Brasília, entre os anos 1982 e 1986 são tombados bens relacionados à história mudancista e à memória candanga: Museu Histórico e Artístico de Planaltina; Igreja São Sebastião de Planaltina; Pedra Fundamental do Morro do Centenário; Museu da Cidade da Praça dos Três Poderes; Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira (HJKO) atual Museu Vivo da Memória Candanga; e Memorial JK (RAMOS, 2005). Um processo que merece destaque nesse período refere-se ao estudo para fixação e preservação da Vila Planalto, tombada em nível distrital em 1988, que articulou vários órgãos da administração pública e sociedade civil, tornando-se o mais simbólico exemplo de resistência de assentamento operário remanescente (REIS, 2001).

2.3. As duas abordagens preservacionistas em Brasília

2.3.1. Documento “Brasília 57-85 – do plano piloto ao Plano Piloto” (1985)

Em 1985 é publicado um primeiro estudo sobre a evolução de Brasília desde 1957, elaborado por Maria Elisa Costa e Adeildo Viegas de Lima, sob a coordenação de Lucio Costa, *“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”* (SEDUMA, 2008). Nesse documento analisou-se a situação da cidade e identificaram-se vários problemas, *“muitos deles vistos como desvirtuamento do projeto original”* (REIS, 2001):

foi um estudo detalhado das características de Brasília, da sua evolução e do seu estado atual à época (...) partindo da concepção de cada espaço no Relatório do Plano Piloto, em comparação com a

⁴⁶ Em 2011, novamente reduzida à Diretoria, a então DePHA foi absorvida pela Subsecretaria que o continha, dentro da estrutura da Secretaria de Estado de Cultura, sem que houvesse uma estrutura correspondente, de fato, que a substituísse.

situação vigente, considerando o espaço como foi executado, sua evolução ao longo do tempo (...) chamando a atenção para as contribuições aceitáveis, dentro do julgamento da equipe (...) por último surgiram as Recomendações, compartimentadas em subitens, tais como uso, sistema viário, ocupação, paisagismo, detalhes, pedestres, legislação, etc (RAMOS, 2005).

Das recomendações resultantes, pode-se destacar a orientação para “*que novos projetos sejam recusados, exceto se vierem dos autores do projeto original*”⁴⁷, sendo que, “*na eventualidade de sua ausência*”, seja utilizado “*o mesmo padrão arquitetônico*” (RAMOS, 2005). Essas interpretações configuram uma abordagem da cidade como ‘obra de arte acabada’, cuja autonomia para intervir fica preferencialmente restrita aos ‘autores da cidade’ e seus colaboradores. Ribeiro (2005) atribui essa visão à perspectiva proposta pelo que identifica como ‘grupo carioca’, ligado ao IPHAN, em contraposição à concepção que a considera a cidade um processo cultural mais amplo, abordagem desenvolvida pelo ‘grupo de Brasília’, mais alinhada à perspectiva do CNRC. No documento ‘Brasília 57-85’, destacam-se ainda recomendações para a “*necessidade de ampliação da oferta residencial para a classe média fora do Plano Piloto, nos moldes das superquadras, no intuito de diminuir a pressão imobiliária sobre seu espaço urbano*” (REIS, 2001), que foram incluídas como áreas de expansão residencial no documento ‘Brasília Revisitada’, de 1987.

2.3.2. Relatório Síntese dos Trabalhos do GT-Brasília (1985)

Paralelamente a esses estudos, o GT-Brasília finaliza o relatório síntese de seus trabalhos em maio de 1985 e elabora o Dossiê que acompanha o pedido de candidatura de Brasília à inscrição na Lista de Patrimônio Mundial da UNESCO, por iniciativa do GDF. Alguns anos mais tarde, em 1988, o GT-Brasília apresenta um anteprojeto de lei para sua proteção em nível distrital, mesmo ano em que finaliza suas atividades. Nesse momento, sucedendo a outras reformulações administrativas na estrutura governamental do DF, o DePHA é “*incorporado à Secretaria de Cultura, ganhando novas estrutura e competências*” (RAMOS, 2005), em função da obtenção do reconhecimento internacional.

A proposta do GT-Brasília previa um zoneamento com diferentes graus de preservação para a área analisada: zona de proteção (plano piloto), zona tampão (espaços verdes), e zona periférica (lago, margens e construções peninsulares), considerando ainda os testemunhos históricos do nascimento de Brasília, relativos aos assentamentos remanescentes construídos entre 1957 e 1960 – Vila Planalto, Vila

⁴⁷ A exemplo das recomendações para os Setores Culturais e Bancários Norte e Sul, além da Plataforma da Rodoviária.

Telebrasília e Candangolândia (RAMOS, 2005). O grupo defendia a preservação da concepção urbanística de Brasília não por meio do tombamento, mas pelo “*uso de instrumentos urbanísticos dentro da ótica do planejamento urbano*” (RIBEIRO, 2005), propondo uma visão mais ampliada tanto dos meios de preservação e gestão urbanos, quanto do objeto de preservação em si. Nesse sentido, Ramos (2005) lembra a influência do CNRC, na época sediado na UnB, sobre o “*arsenal teórico usado pelo GT-Brasília*” (RAMOS, 2005). A abordagem proposta pelo grupo de Brasília destaca-se em função de abranger uma visão mais ampla do processo de mudança, construção e consolidação da Nova Capital, bem como da gestão urbana vinculada à preservação do patrimônio cultural e natural, que inclui:

a defesa de acampamentos pioneiros como testemunho da história da construção de Brasília; a participação da população no reconhecimento daquilo que deve ou não ser salvaguardado; a conservação dos assentamentos humanos, tanto rurais quanto urbanos – encontrados aqui quando da mudança da capital, como exemplos do vernáculo típico da região do centro-oeste – bem como a manutenção da paisagem na região do Distrito Federal (RAMOS, 2005).

Dessa forma, na perspectiva do GT-Brasília “*não se propunha o tombamento, mas sim o planejamento urbano como principal instrumento de proteção da cidade*” (RAMOS, 2005); considerando que Brasília ainda encontrava-se em construção, e tendo em vista que os princípios de preservação baseiam-se na compreensão das escalas urbanas. Essa abordagem, justamente, alinha-se ao desafio que Brasília representa para as práticas de preservação tradicionais. Posteriormente, o GT-Brasília, “*na legislação que propôs, fez um esforço muito maior em descrever o bem tombado em seus detalhes, estabeleceu uma zona tampão e nem sequer cogitou a ocupação de áreas próximas ao Plano Piloto*”; por outro lado, “*não apresentou qualquer solução de expansão ou adensamento da cidade*” (RAMOS, 2005).

É importante destacar que, a partir de 1985, passam a vigorar as Normas de Edificação, Uso e Gabarito (NGB's) que, junto com os Memoriais Descritivos (MDE's), e Plantas Urbanísticas (URB's), constituirão a base de um fragmentado sistema normativo de uso e ocupação do solo no DF, e que contribuiram para o predomínio de uma visão igualmente fragmentada do CUB e do DF. Uma das incumbências do PPCUB é suprimir essa fragilidade normativa e administrativa, tendo em vista que, “*com a proliferação desse tipo de norma, verificou-se a duplicidade e o conflito de informações entre elas*” (RAMOS, 2005).

2.3.3. Documento “Brasília Revisitada, 85-87: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana” (1987)

Atendendo à solicitação do então Governador, José Aparecido, para a previsão de áreas de expansão urbana em Brasília, Lucio Costa elabora um estudo constituído por um conjunto de recomendações e diretrizes, com base no estudo anteriormente realizado, ‘Brasília 85-87’. No item ‘características fundamentais’ relativas à concepção de Brasília, reforça-se o destaque dado à interação entre as escalas; a estrutura viária; a questão residencial, enfatizando a solução da superquadra; a Orla do Lago; a importância do paisagismo; a presença do céu; e o não alastramento suburbano. De acordo com esse último item, “*as cidades satélites seriam uma solução para a expansão da cidade, mantendo um cinturão verde de áreas rurais em volta da proposição inicial*” (RAMOS, 2005). Esse estudo “*reitera as características fundamentais da cidade descritas no Relatório do Plano Piloto, acentuando a importância de preservá-las a partir da manutenção das suas quatro escalas urbanas*” (REIS, 2001) e delimita o conjunto do Plano Piloto e seu entorno imediato como área de proteção, conhecido como ‘cinturão verde’.

Como considerações para a ‘complementação e preservação’, destacam-se: o tombamento do conjunto urbanístico-arquitetônico da Praça dos Três Poderes; a manutenção dos gabaritos vigentes nos dois Eixos – Monumental e Rodoviário – e em seu entorno, incluindo os setores de grandes áreas⁴⁸, além da manutenção das áreas livres diretamente contíguas ao Plano Piloto e da baixa densidade nas áreas previstas para ocupação entre o Lago e a cidade; a garantia da estrutura das unidades de vizinhança do Eixo Rodoviário-Residencial com acesso único a cada superquadra, pilotis e áreas verdes; o reexame dos projetos centrais no sentido de propiciar a efetiva existência da escala gregária, prevendo percursos contínuos e animados para pedestres e circulação de veículos, além de não insistir na excessiva setorização de usos, de modo geral, à exceção do centro cívico e do predomínio dos usos característicos das áreas residenciais; o provimento das articulações necessárias para a mesma clareza e fluência do risco original e, “*paralelamente, arrematar a cidade como um todo*” (REIS, 2001); a recuperação da Plataforma da Rodoviária, “*com rigorosa fidelidade*”; e finalizar e manter limpos os logradouros de estar, “*a começar pelas duas pracinhas da Plataforma Rodoviária*” (REIS, 2001).

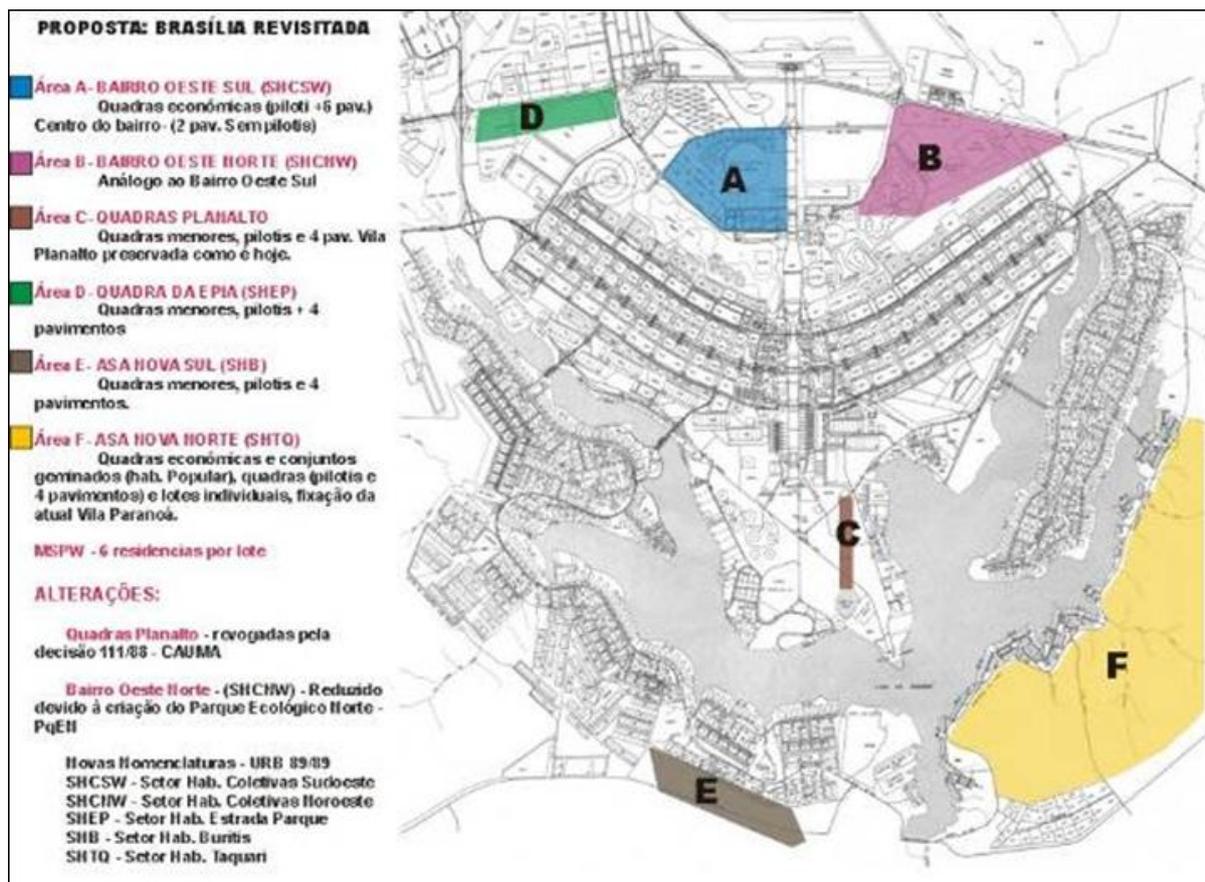
⁴⁸ A polêmica proposta do PPCUB para a quadra SGAN 901, que será apresentada no item 3.1.4te, é referente a esse setor de áreas.



Plataforma da Rodoviária sobre o cruzamento dos Eixos Monumental (L-O) e Rodoviário (N-S).

Fonte: imagem disponível em www.visaonacional.com.br.

Retomando as recomendações do documento ‘Brasília 57-85’, a proposta de adensamento e expansão urbana visava, então, ordenar e “*reduzir a pressão imobiliária sobre o Plano Piloto, com a previsão de seis novas áreas residenciais (A, B, C, D, E e F)*” nas suas proximidades, que deveriam seguir os princípios das superquadras residenciais, “*além de uma sétima, mais afastada, (...) denominada de Quadras Econômicas do Guarã*” (RAMOS, 2005). Essas áreas foram propostas no “*denominado fecho hídrico, que limitava e protegia a bacia do Lago Paranoá*” (RAMOS, 2005). Algumas dessas áreas não foram implantadas, e aquelas que foram, desvirtuaram importantes prerrogativas espaciais e socioeconômicas propostas por Lucio Costa.



Mapa das áreas de expansão urbana, anexo do documento 'Brasília Revisitada'.

Fonte: SEDHAB, 2010.

- Área A – Bairro Oeste Sul: implantado (Bairro Sudoeste);
- Área B – Bairro Oeste Norte: em fase de implantação (Bairro Noroeste);
- Área C – Quadras Planalto: não implantadas, no local manteve-se o núcleo pioneiro da Vila Planalto, atualmente desvirtuado das características arquitetônicas, de uso e ocupação que justificaram seu tombamento;
- Área D – Quadras EPIA: não implantadas, área parcialmente ocupada (existe outra destinação para este local);
- Área E – Asa Nova Sul: não implantada, na região há uma série de condomínios irregulares;
- Área F – Nova Asa Norte: não implantada, uma parte situa-se em região de topografia bastante acentuada e encontra-se ocupada por chácaras e condomínios irregulares, outra parte foi utilizada para fixação e ampliação do antigo acampamento da Vila Paranoá;

- Quadras Econômicas do Guará: implantadas, passando a ser denominadas Quadras Econômicas Lucio Costa⁴⁹.

Essa previsão de áreas de expansão na cidade teve como ponto de partida a concepção urbanística de Brasília, ao mesmo tempo em que buscou incorporar dinâmicas e demandas que caracterizavam sua realidade à época. Dessa forma, a intenção dessas orientações “*buscou, de fato, fornecer subsídios para a conclusão da cidade, (...) e para minimizar as diferenças sociais a que Lucio Costa pareceu mostrar-se sensível naquele momento*” (RAMOS, 2005). No entanto, as propostas de ocupação de novas áreas foram ao encontro dos interesses imobiliários, quando surgiram como referência e justificativa para a criação de bairros como Sudoeste e Noroeste⁵⁰, que ocuparam as áreas previstas no documento, mas desvirtuaram os princípios das superquadras e atenderam prioritariamente a demandas das classes média e alta (RAMOS, 2005) e, conseqüentemente, dos grandes grupos empreendedores do capital imobiliário da cidade.



Quadras do Bairro Sudoeste.

Fonte: imagem disponível em www.brasiliaweb.com.br.

⁴⁹ Por conta dos investimentos imobiliários de Águas Claras, e da implantação da Estrada Parque de Taguatinga-Guará (EPTG), essa área despertou interesse do setor imobiliário que inflacionou fortemente sua ocupação (REIS, 2001).

⁵⁰ O Bairro Sudoeste, de alto padrão urbano voltado para a classe média e média alta, teve sua expansão aprovada pelo CONPLAN em 2010, com a previsão de mais uma superquadra, a 501, que abrigaria mais 4 mil habitantes. Sua elaboração sem licenciamento ambiental está sendo questionada. Já o Bairro Noroeste encontra-se em fase de implantação e tinha sua aprovação vinculada à implantação do Parque Burle Marx pela construtora, o que não foi cumprido até o momento. O projeto elaborado e doado ao GDF por meio de parceria com a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do DF (ADEMI) demonstra o interesse do capital imobiliário “*nesse que seria o último grande empreendimento residencial no Plano Piloto*”, para atender a ‘Classe A’. Mesmo antes de sua implantação completa, já existem articulações para a criação de sua expansão urbana, à semelhança do que ocorreu no Sudoeste (REIS, 2011).



Matéria publicitária ilustrativa do novo Bairro Noroeste, 2010.

Fonte: Reis, 2011.



Vista da Igrejinha e comércio local das superquadras-modelo 107-108 sul, década de 1960.

Fonte: Arquivo de Stélio Seabra (imagem disponível em: www.prefeitura308sui.org.br).

À exceção da área prevista para regularização da Vila Planalto e para o Guará, “os demais setores implantados destinaram-se a estratos de renda mais alto” (SEDHAB, 2010). Como resultado do alinhamento entre políticas habitacionais e capital imobiliário, com o tempo, a pressão ‘mercadológica’ também passou a atuar na transformação e descaracterização dos espaços da Vila:

A proposta de Lucio Costa para a Vila Planalto previa a substituição das casas por edifícios de três andares, para moradias econômicas; sendo que “o GT propôs a sua fixação, mantendo as características de acampamento” original. Como resultado “tornou assunto fora de cogitação a substituição ou expansão da Vila Planalto em forma de edifícios de apartamento para moradores de baixa renda”. Ao contrário, transformou-se em uma área de ocupação atípica, cuja localização privilegiada no Plano Piloto, aliada à omissão e falha na fiscalização do poder público, com alto índice de ocupação dos terrenos, sublocação de imóveis e substituição de parte da população em função da especulação imobiliária. Por sua proximidade a várias sedes de órgãos federais, configurou-se uma ‘vocação’ gastronômica na área, aliada à grande oferta de aluguel de *kitnets* (RAMOS, 2005).

Apesar do reconhecimento da Vila Planalto como remanescente de assentamento operário em 1988, o conjunto foi ocupado e sublotado de forma especulatória ao longo do tempo, em função da pressão imobiliária exercida na área, associada à desarticulação administrativa e, principalmente, à omissão do controle público na regulação e fiscalização sobre as sucessivas ações que inflacionaram as edificações. É interessante notar que essas descaracterizações ocorreram a despeito da posse da terra pertencer a uma empresa estatal, a TERRACAP⁵¹, o que significa que, mesmo os ocupantes não sendo proprietários da terra, alteraram parâmetros sem regularidade. Dessa forma, a Vila Planalto perdeu muitas das características espaciais que motivaram sua preservação.

Observa-se que, tanto a Vila Planalto em 1988, quanto o conjunto da Unidade de Vizinhança (SQS 107/108 e 307/308) em 2008, tornaram-se casos de sobreposição de proteção ao tombamento de Brasília, na clara tentativa do órgão de preservação distrital fazer valer a salvaguarda dessas áreas, a despeito do planejamento e gestão urbanas, diante da pressão imobiliária e das intervenções particulares.

⁵¹ Empresa pública da administração indireta desde 1972. Em 1997 a TERRACAP foi transformada em Agência de Desenvolvimento, posteriormente passou a vincular-se à atual SEDHAB, caracterizada por ser “*agente absoluto do processo de urbanização*”. Pelo monopólio da terra, passa a atuar como agente do mercado imobiliário de forma a “*potencializar os efeitos nefastos do poder do capital e da propriedade privada individual sobre o desenho da cidade*” (RAMOS, 2005).



Vistas aéreas da Vila Planalto em 1986 (acima) e 2010 (abaixo).

Fonte: Relatório 1º Seminário SEDUMA: A Vila Planalto em proposta, 2008.

O documento Brasília Revisitada, na íntegra, tornou-se anexo do instrumento de proteção distrital. Pode-se observar que esse estudo “*não considerou o território como um todo*” (RAMOS, 2005), se restringindo à área de interesse de preservação para a UNESCO, e reforçando o isolamento de Brasília diante do seu contexto urbano e social.

2.4. Brasília, Patrimônio Cultural da Humanidade

A iniciativa do pedido de inscrição de um sítio na Lista do Patrimônio Mundial é responsabilidade do Estado-membro signatário da Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da UNESCO (1972). As candidaturas são analisadas a partir de critérios que constituem o Valor Universal de

Excepcionalidade⁵², entre os quais coube a Brasília, como já visto: (i) representar uma obra-prima do gênio criativo humano; e (iv) ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas significativas da história da humanidade. A esse respeito, Léon Pressouyre, relator do processo de candidatura, afirmou que “a criação de Brasília, pelo grande desafio, pela ousadia do projeto, a amplidão dos meios empregados, é, incontestavelmente, um fato de maior importância na história do urbanismo”, reconhecendo e reiterando sua originalidade, atipicidade e ineditismo (RAMOS, 2005).

Durante a análise do pedido de inscrição foram feitas recomendações às autoridades brasileiras quanto à previsão de políticas e normas de preservação específicas. Fazendo referência direta ao trabalho do GT-Brasília, Pressouyre destaca a proposta das três zonas de proteção: zona de proteção, zona tampão e zona periférica, além da consideração dos testemunhos históricos do nascimento de Brasília. O Comitê de avaliação determina, então, que a aprovação da inscrição fica condicionada à adoção de “uma política de conservação que respeite as características da criação urbana de 1956” (RAMOS, 2005), estabelecendo prazo para a elaboração da legislação de proteção e para a definição das zonas-tampão propostas pelo GT-Brasília.

Em resposta a essas exigências, é aprovado o Decreto Distrital de nº 10.829 em 14/10/1987. No entanto, nesse instrumento normativo, a “legislação escrita por Ítalo Campofiorito, com a colaboração de Lucio Costa” (RAMOS, 2005) foi elaborada com base nas diretrizes e perímetro de tombamento propostos no documento Brasília Revisitada⁵³, em oposição à abordagem proposta pelo grupo de Brasília.

2.4.1. Tombamento Distrital

Embora regulamente o Art. 38 da Lei Santiago Dantas (Lei n.º 3.751/1960) no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília, o Decreto nº 10.829/1987 ainda não se configura em ato específico de tombamento. Somente em 1989 será promulgada a Lei nº 47 de 02/10/1989, que dispõe sobre o tombamento dos bens culturais pelo DF. Esse instrumento também determina que os bens tombados pela IPHAN, localizados no DF, serão inscritos *ex-offício* nos Livros de Tombo (REIS, 2001).

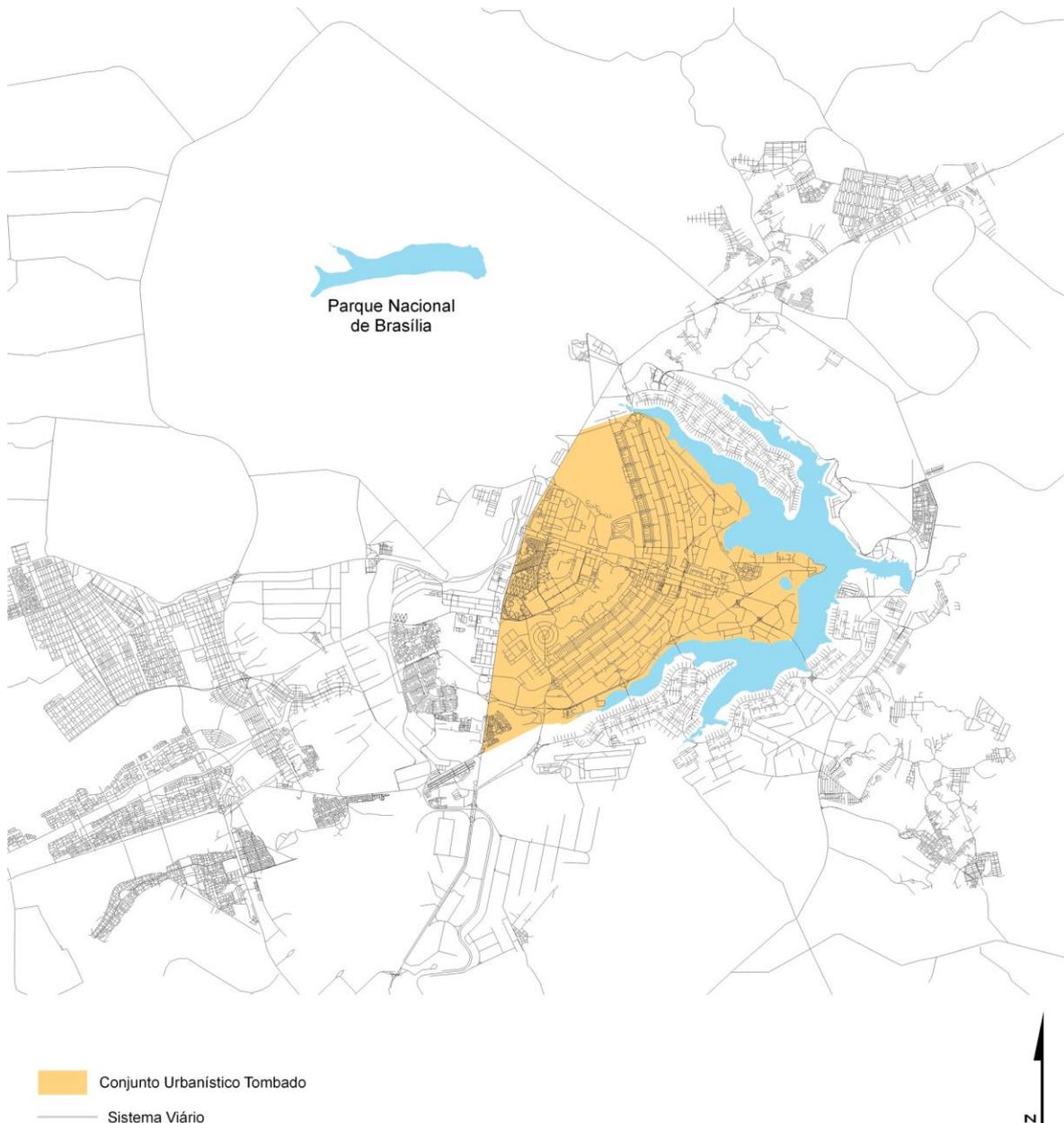
⁵² Texto “O que faz com que o conceito de Patrimônio Mundial seja excepcional é sua aplicação universal. Os sítios do Patrimônio Mundial pertencem a todos os povos do mundo, independentemente do território em que estejam localizados” (disponível em: www.unesco.org).

⁵³ Três anos depois, o mesmo grupo faria a regulamentação do tombamento federal (REIS, 2009).

O Art. 1º do Decreto nº 10.829/1987 define que o objeto do tombamento corresponde à concepção do Plano Piloto apresentada em planta e no memorial descritivo, cuja realidade físico-territorial ‘decorre do projeto’ do Plano Piloto. Dessa forma, suas complementações, preservação e eventual expansão, ficam restritas às recomendações do documento ‘Brasília Revisitada’, documento que se tornou anexo do Decreto (RAMOS, 2005). Essa especificação conceitual, sem a transposição para parâmetros urbanísticos específicos, gerou aberturas para que interpretações e ações, as mais diversas, desvirtuassem elementos ou se distanciassem da concepção original ao longo do tempo, como no caso da replicação das ‘superquadras’ em novas áreas de expansão urbana (caso dos bairros Sudoeste e Noroeste)⁵⁴.

O Art. 2º do Decreto determina que “*a manutenção do Plano Piloto de Brasília será assegurada pela preservação das características essenciais de quatro escalas distintas em que se traduz a concepção urbana da cidade*” (Decreto nº 10.829/1987). As normas de uso e ocupação do solo foram então fragmentadamente formuladas na tentativa de manutenção da concepção urbanística, em função das áreas que constituem cada escala. Os artigos seguintes do Decreto conceituam cada uma das quatro escalas que compõem a concepção de Brasília – monumental, residencial, gregária e bucólica – e fornecem diretrizes gerais para sua preservação, uso e ocupação, além de definir como áreas *non aedificandi*, “*todos os terrenos (...) que não estejam edificadas ou institucionalmente destinados à edificação, nos termos da legislação vigente, à exceção daqueles onde é prevista a expansão predominantemente residencial em Brasília Revisitada*” (Decreto nº 10.829/1987). No entanto, o foco da preservação na concepção abstrata das escalas, acabou por favorecer o tratamento do conjunto urbano de forma superficial e monolítica, como afirma Reis (2011). No caso das áreas *non aedificandi* estas passaram a ser foco de pressões por adensamento, por um lado, ao mesmo tempo em que se tornaram fragilizadas legalmente sob a égide dos diversos formatos de normas vigentes.

⁵⁴ Distorções motivadas pela especulação imobiliária, aliada à fragmentação normativa dos parâmetros urbanísticos, também podem ser vistas na alteração de volumetria e ocupações que ocorrem paulatinamente nos edifícios residenciais das superquadras da Asa Norte e Sul.



Definição da área abrangida pelo Decreto nº 10.829/1987 e Portaria do IPHAN nº 314/1992.

Fonte: SEDHAB, 2010.

As críticas direcionadas ao conteúdo do texto da lei são decorrentes de suas excessivas “*generalizações, imprecisões, omissões, contradições e indefinições sobre o objeto tombado, que dificultam sua aplicabilidade*” (REIS, 2011). O ato de reconhecimento, dessa forma, converge dificuldades e fragilidades que o instrumento apresenta quando aplicado como única norma de salvaguarda em um objeto que se constitui em exemplar único do patrimônio urbano contemporâneo e ainda em construção, como é o caso de Brasília.

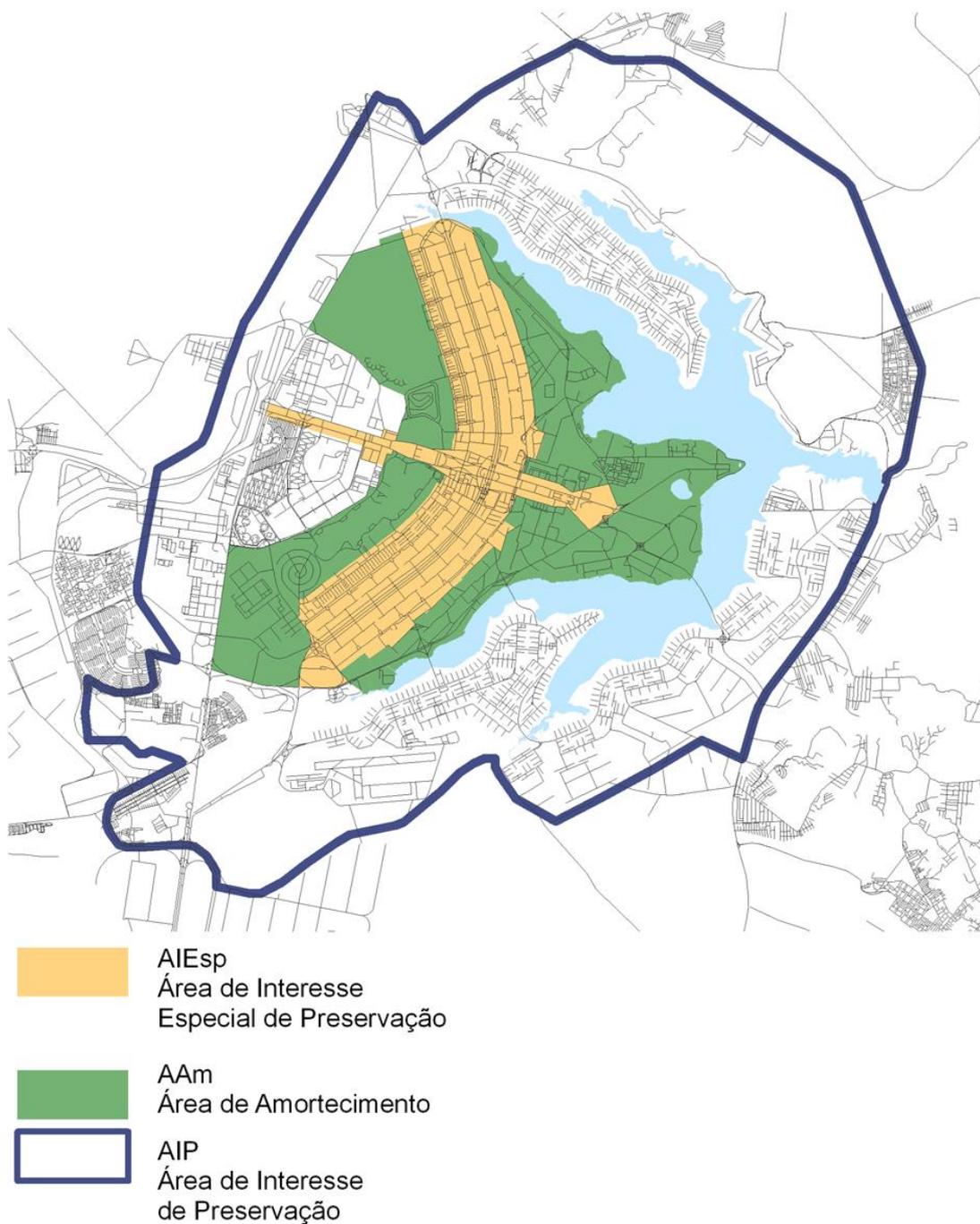
2.4.2. A Decisão da UNESCO

A decisão de inscrição de Brasília na Lista do Patrimônio da Humanidade é realizada durante a 11ª Reunião Extraordinária do Comitê do Patrimônio Mundial de 07/12/1987, na sede da UNESCO em Paris, a partir da promulgação do Decreto 10.829/1987. Essa decisão, apoiada na apresentação do Decreto, ocorreu apesar da opinião favorável do ICOMOS quanto às indicações do Dossiê realizado pelo GT-Brasília. Dessa forma, Brasília, então com apenas 27 anos de existência e ainda inconclusa, tornou-se Patrimônio Cultural da Humanidade.

Observa-se que, embora tenha havido menção direta à “ausência de um plano regulador ou de um código urbano” (RAMOS, 2005), que correspondia à abordagem do GT-Brasília, pode-se dizer que o Decreto atendeu às exigências da UNESCO na medida em que apresentou uma legislação específica e definiu um perímetro de proteção. A esse respeito é interessante notar o fato de que “as leis (...) expressam, na maior parte das vezes, os conceitos que pretendem materializar na prática” (RAMOS, 2005), como reflexo das visões e decisões que predominaram nesse processo. No entanto, permaneceu como promessa do Governo a criação de legislação e de um órgão específicos de preservação.

A UNESCO passa, então, a acompanhar o estado de conservação do sítio por meio de Missões de Monitoramento realizadas periodicamente em parceria com o ICOMOS, que “caracterizam-se pela ampla interlocução com os agentes locais, públicos, da sociedade civil, dos setores produtivos, dos movimentos organizados, cujas manifestações são registradas” (SEDHAB, 2010). Os relatórios resultantes fundamentam a verificação do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado-membro, bem como a decisão de permanência do bem na Lista de Patrimônio da Humanidade. Também são solicitados relatórios sobre a legislação e mecanismos de proteção e gestão ao Estado-membro. Dessa forma, em função da inscrição:

O reconhecimento internacional de um bem na qualidade de Patrimônio da Humanidade pela UNESCO traz consigo consequências simbólicas e práticas decorrentes do seu estatuto no plano mundial, incidindo em responsabilidades novas, tanto para o país demandante quanto para o governo local, responsável direto pela sua perenidade. A condição de conservação do bem descrita no dossiê de inscrição passa a se constituir no patamar de base admitido para a aferição da situação de conservação dos bens inscritos ao longo do tempo. O governo federal e o governo local, solidariamente, passam a ser os responsáveis pela sua conservação, compromisso decorrente do pedido de inscrição à UNESCO. Os países, também, comprometem-se a aperfeiçoar o sistema de preservação e de gestão dos bens de modo a conduzi-los gradativamente a um patamar superior (SEDHAB, 2010).



Definição dos graus de interesse para inscrição na Lista de Patrimônio Mundial, 1987.

Fonte: SEDHAB, 2010.

2.5. As práticas de preservação

2.5.1. Comparativa entre as abordagens

A respeito dos estudos realizados para a preservação de Brasília, Ribeiro (2005) trabalha uma perspectiva de polaridade entre as vertentes que surgem durante o processo de identificação e reconhecimento desse patrimônio, em função do paralelismo entre as abordagens do grupo de profissionais do Rio de Janeiro, ligados

ao IPHAN, de um lado, e do grupo de profissionais de Brasília, ligados ao GT-Brasília (DePHA, UnB e MinC), de outro. O primeiro grupo condiz com a conduta que inicialmente tende a ser restrita ao recorte de relevância nacional, que corresponde à significação política e histórica da mudança da Capital Federal e ao Plano Piloto vencedor do concurso, cujos aspectos estão relacionados aos princípios e ideais do Movimento Moderno. O segundo grupo, mais sensível à diversidade de significados envolvidos na construção de Brasília, parte do princípio de que Brasília não é uma concepção artística independente das contribuições regionais trazidas pelos candangos, ao contrário, é inserido em um processo maior, de produção social e coletiva do espaço urbano, que não exclui a pluralidade de testemunhos que a constituem (RAMOS, 2005), de modo que, para este grupo:

Havia o entendimento de que Brasília era todo o território do DF e que pesquisar seu patrimônio cultural significava investigar os primórdios das razões da mudança da capital, os artefatos produzidos pelos moradores que aqui ocupavam o espaço rural, a paisagem existente e modificada, a evolução da ocupação deste espaço desde as manifestações vernáculas em Brazlândia e Planaltina, a criação de cidades satélites, os acampamentos de obras até a implantação e o desenvolvimento do projeto modernista de Lucio Costa (RIBEIRO, 2005).

Essa concepção estava alinhada às orientações internacionais que, já na década de 1960 com 'Carta de Veneza', apontavam para a compreensão do monumento como resultado de um processo histórico, ou que possui um significado cultural vinculado a uma dinâmica social. Ainda que não haja menção direta, essa perspectiva aproxima-se dos pressupostos da Conservação Integrada, que passa a orientar algumas experiências de intervenção urbana no Brasil a partir da década de 1970, em nível nacional.

A esse respeito, Reis (2001) lembra que, embora os estudos realizados por ambos os grupos se aproximem, sobretudo na análise dos problemas urbanos, *“diferem frontalmente quando tratam do encaminhamento das soluções”* (REIS, 2001). O GT-Brasília direciona suas análises no sentido de *“compreender as contradições existentes entre a cidade idealizada e a cidade real, além da mutabilidade do espaço (...) trabalha com o sentido de permanência e de transformação, incorporando a participação social”* (REIS, 2001). No outro extremo, a perspectiva configurada pelo documento 'Brasília 57-85' *“representa uma visão da cidade como obra de arte acabada e monolítica, e como tal, deve ser preservada na sua originalidade, admitindo-se apenas pequenas correções em seu espaço urbano”* (REIS, 2001). Nesse sentido, o autor reitera que *“a opção escolhida naquele momento, não deixa*

dúvidas sobre o caminho preservacionista adotado (...) concentrando sua preocupação na manutenção do seu desenho original (...) concebido a partir das quatro escalas definidoras” (REIS, 2001). Como decorrência dessa visão, *“as ações de planejamento realizadas nesse período (1974-1987) confirmaram a opção pela segregação espacial”* (RAMOS, 2005), considerando o conjunto do Plano Piloto e seu entorno como realidades separadas para o planejamento e gestão urbanas.

O que se percebe é que, se por um lado, a perspectiva do grupo de Brasília *“serviu para fundamentar a inclusão da lista do comitê Mundial da UNESCO”*, por outro, *“foi desconsiderada na regulamentação e proteção”* tanto distrital como nacional. De acordo com depoimento do ex-diretor do antigo DePHA, o arquiteto Silvano Cavalcante, esse processo evidencia o predomínio dos princípios que *“procuram consagrar o objeto de Brasília como representante da arquitetura e urbanismo modernistas em detrimento da memória de Brasília enquanto ocupação do centro-oeste e construção coletiva dos brasileiros”* (Ribeiro *apud* RAMOS, 2005). Pode-se inferir que a supressão dos anexos do Dossiê elaborado pelo GT-Brasília na elaboração da norma de preservação representa o predomínio do argumento de autoridade do grupo do IPHAN do Rio de Janeiro na experiência de Brasília, cuja abordagem desconsidera *“a distância conceitual entre a cidade projetada e a cidade construída que nunca chegou a existir”* (RAMOS, 2005). Disso resultou o fato de que o instrumento de proteção foi elaborado sobre uma realidade que não correspondia ao projeto do Plano Piloto, dando origem a uma lacuna conceitual que, em sua fundamentação, comprometeu a efetividade das práticas de preservação diante de fragilidades político-institucionais e da crescente especulação imobiliária centralizada em Brasília. A isso se somaram outros problemas que configuram a norma de preservação de Brasília:

Essa legislação é excessivamente genérica, e até mesmo omissa, pois não aborda setores ou elementos que integram a área tombada, ao mesmo tempo em que é extremamente rígida, pois considera todos os vazios urbanos como áreas *non aedificandi* e determina que devem ser mantidas as normas de ocupação vigentes – normas de uso e gabarito (NGBs), os projetos urbanísticos e seus memoriais descritivos (MDEs), e os parcelamentos do solo com a destinação dos lotes e projeções, na data do tombamento (RIBEIRO, 2005).

Dessa forma, o Decreto Distrital de Tombamento não pode ser tomado como instrumento de preservação e ordenamento territorial para a área tombada, senão como ponto de partida para a elaboração de normas e planos mais detalhados e que efetivamente amparem a preservação de Brasília nos seus aspectos conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico. Nesse sentido, pode-se dizer que *“apesar*

do tombamento não ser instrumento de regulação do uso do solo, a gestão da crise lhe foi entregue, produzindo-se a redução da questão urbana” (Burnet *apud* REIS, 2011). Utilizando a análise que Ribeiro (2005) faz da legislação nacional, Ramos (2005) caracteriza a natureza que predominou na produção normativa local, destacando a pouca importância dada às Cartas Patrimoniais na prática cotidiana da preservação e a opção pela perspectiva do modelo francês, herdado pelo IPHAN, com o predomínio do discurso competente e da tradição técnica *“em detrimento da politização das decisões, dando à instituição um poder discricionário”* (RAMOS, 2005). O fato de que a legislação *“utilizou critérios genéricos, principalmente no caso das escalas urbanísticas, dando novamente poder aos técnicos responsáveis pela tutela da cidade”* (RAMOS, 2005), reforçou a sua relação de dependência ao poder discricionário, seja técnico ou político, na condução das decisões de preservação e planejamento urbanos no DF. Como resultado, verifica-se a manutenção estrutural da fragilidade normativa, uma vez que *“o conflito permaneceu nas instituições gestoras do patrimônio”* (RAMOS, 2005).

Ramos (2005) aponta para a *“lacuna existente entre o que foi planejado e o que foi se revelando como realidade ao longo do processo de construção da cidade”* (RAMOS, 2005), nas sucessivas tentativas de definição do objeto tombado. Analisar qual das ‘Brasílias’ preservar implica olhar além do Plano Piloto decorrente do projeto original e compreender sua trajetória na malha urbana que também decorre dele. Vários autores também sinalizam para essa questão primordial à preservação de Brasília, da qual decorrem as várias tentativas de transposição das práticas da preservação tradicional – concebidas para centros históricos antigos. Esse ponto de inflexão ainda não superado refere-se ao fato pouco compreendido sobre a tutela e salvaguarda, nos termos do instrumento de tombamento, aplicados a um processo de produção espacial que decorreu de uma concepção urbanística datada no tempo, que foi construída sem todo o detalhamento necessário à sua implementação.

Por fim, de modo geral, ambos os documentos *“pouco avançaram na construção de um procedimento de planejamento e gestão urbana”* (REIS, 2001) e, tanto as propostas do documento ‘Brasília Revisitada’ quanto àquelas apresentadas pelo GT-Brasília foram deixadas de lado, *“conforme a conveniências dos diversos grupos que os defendiam ao longo do tempo”* (RAMOS, 2005), dando maior flexibilidade e liberdade de atuação à iniciativa privada nas dinâmicas urbanas de especulação imobiliária. O processo de elaboração do PPCUB, que se materializa

quase 20 anos após o tombamento de Brasília, é herdeiro de todas essas concepções, expectativas, contradições, dificuldades e fragilidades.

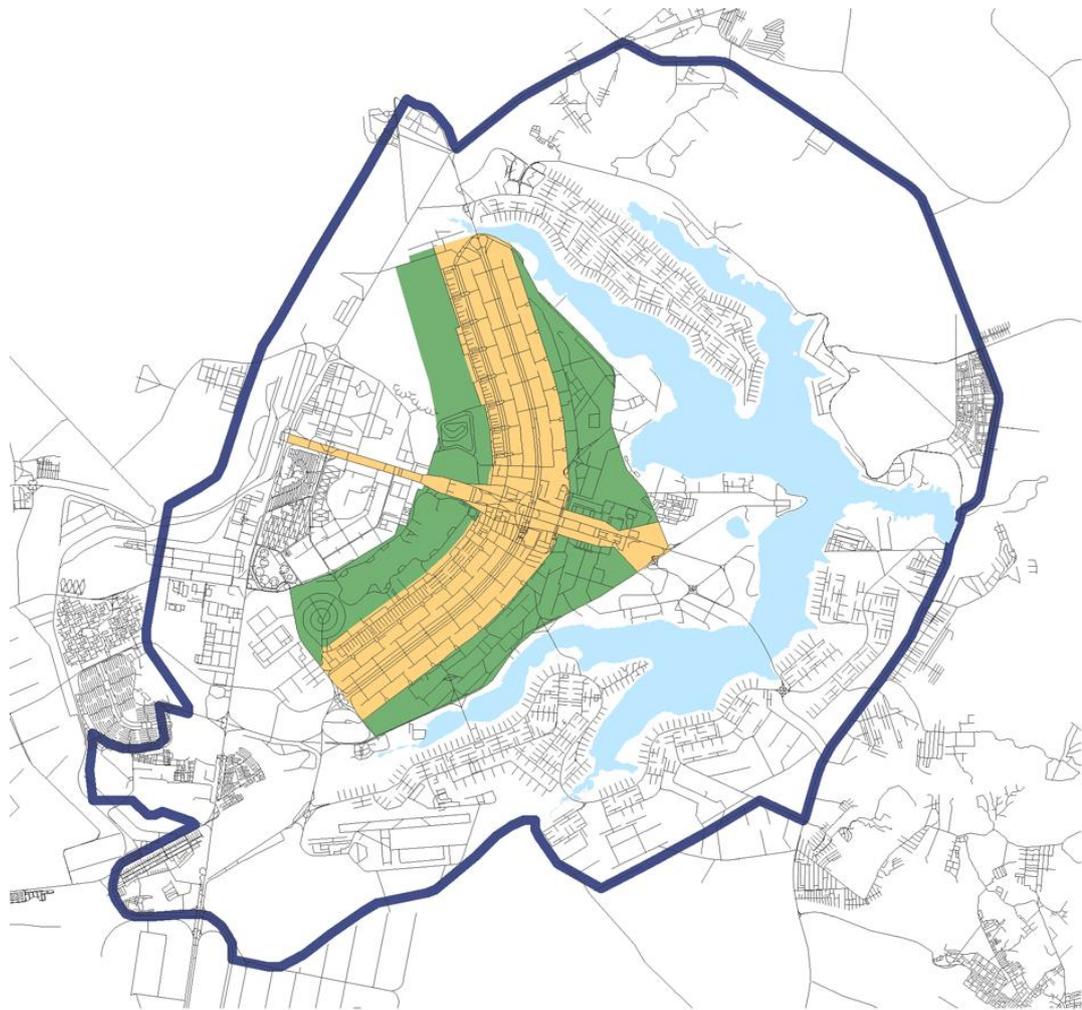
2.5.2. O Anteprojeto do GT-Brasília (1988)

Após a obtenção do título de Patrimônio Mundial, o GT-Brasília apresenta o 'Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília', concluído em março de 1988. Esse documento foi elaborado também em resposta à decisão do UNESCO, e propunha a extensão do objeto preservado “às manifestações vernáculas da Região Centro-Oeste preexistentes em Brasília, sedes de antigas fazendas e setores tradicionais de Brazlândia e Planaltina, aos Acampamentos Pioneiros representativos da etapa de construção da cidade e à paisagem natural” (RAMOS, 2005), articulando espacial, social e temporalmente o território que constituía Brasília, e mantendo sua abordagem de diferenciação de níveis de proteção.

A proposta partia da combinação entre dois aspectos: “o da permanência dos atributos morfológicos essenciais para sua imagem urbana e apropriação social; e o de adaptação e mudança desse espaço ante o dinamismo inerente às estruturas urbanas”, levando em consideração “tanto os aspectos históricos, urbanísticos e artísticos meritórios quanto os de referência simbólica e afetiva para a população” (REIS, 2009). O Anteprojeto apresentava uma proposta de zoneamento com a identificação de três áreas com diferentes graus de preservação⁵⁵ (REIS, 2001):

- Área de Interesse Especial de Preservação (AIEP) – de caráter protecionista mais rígido, envolvendo basicamente o conjunto do Plano Piloto;
- Área de Interesse de Preservação (AIP) – com preocupações menos rigorosas e mais paisagísticas, abrangendo o entorno imediato do Plano Piloto;
- Área de Amortecimento (AAm) – considerada de proteção mais genérica e paisagística, abrangendo os novos setores urbanos (Candangolândia, Cruzeiro e Octogonal) e o Lago Paranoá (abarcando seu estuário e as colinas que envolvem a cidade a leste).

⁵⁵ Essa proposta chegou a ser concretizada na elaboração de normas de uso e ocupação específicas para o conjunto Vila Planalto, na década de 1990, pelo Grupo Executivo para Assentamento e Preservação da Vila Planalto (GEAP). No entanto, a omissão, principalmente, da Administração Regional de Brasília e da TERRACAP na aplicação e fiscalização da norma permitiu que paulatinamente a Vila se descaracterizasse em termos arquitetônicos, de uso e ocupação do solo.



Definição de áreas e graus de preservação proposta pelo GT-Brasília.

Fonte: SEDHAB, 2010.

Partindo do pressuposto de “*que o processo de crescimento pelo qual Brasília vem passando sujeita-a a crescentes pressões capazes de desfigurar as características fundamentais que lhe conferem identidade ímpar*”, o Anteprojeto propunha uma política de preservação cujo amplo objetivo visava “*fixar diretrizes para o desenvolvimento do Distrito Federal, com vistas à preservação do seu Patrimônio Cultural*” (RAMOS, 2005). Além disso, em sintonia com as tendências internacionais e estudos mais aprofundados sobre memória e cultura difundidos no âmbito do CNRC, o

Anteprojeto já atentava para a necessidade de ações de Educação Patrimonial, como forma de promover a eficácia, divulgação e fiscalização das ações de preservação. A proposta contida no Anteprojeto, no entanto, não teve maiores desdobramentos. Como lembra Reis (2009), “*por ser entendida como de aplicação complexa e abarcar elementos fora dos limites geográficos de interesse da UNESCO, foi preterida em favor do Decreto nº 10.829/1987*” (REIS, 2009).

Ainda em decorrência da obtenção do título, em 1988 é criado o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do DF que, todavia, não expressava a perspectiva do GT-Brasília (RIBEIRO, 2005). Esse Conselho nunca alcançou o prestígio necessário para atuar com autonomia sendo que, desde o início, ocorreu sobreposição de funções com o Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA)⁵⁶, mesmo após os tombamentos da cidade (RAMOS, 2005). A partir de 1997, com a primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), as atribuições de análise relativas à área tombada passam ao CONPLAN, que também herda a mesma sobreposição com o CAUMA (SEDHAB, 2010). São membros do CONPLAN: o Secretário do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, o Secretário de Cultura, o Procurador-Geral do Distrito Federal, e o diretor do DePHA – entre os membros da sociedade civil indicados pelo Governador estão representantes da UnB, do CAUMA e do IAB-DF, além de outros cinco de sua livre escolha. Nota-se que a composição do CONPLAN é totalmente vinculada à decisão do Governador, ou seja, ao seu poder discricionário e às redes de interesses que representa (RIBEIRO, 2005).

Dessa forma, na esteira da criação do Conselho de Defesa do Patrimônio, o DePHA sofre outra remodelação na mesma época que “*ampliou suas competências regimentais e sua estrutura operacional*” (REIS, 2001). No entanto, essa mudança pouco contribuiu para sua consolidação ou autonomia frente às sucessões das estruturas de governo.

Outro grupo interinstitucional foi criado no primeiro governo Roriz⁵⁷, conhecido como Comissão Técnica Especial, seguindo a mesma contraposição entre intenções

⁵⁶ O CAUMA foi criado em 1986 em substituição ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Anos depois, porém, questionamentos quanto à sua legitimidade levam à sua substituição pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF, quando da elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992 (RAMOS, 2005). A partir de então, a legitimidade e representatividade do maior órgão colegiado do Sistema de Planejamento do DF tornam-se constantemente questionáveis, incluindo a última composição que viria a aprovar o PPCUB em março de 2014.

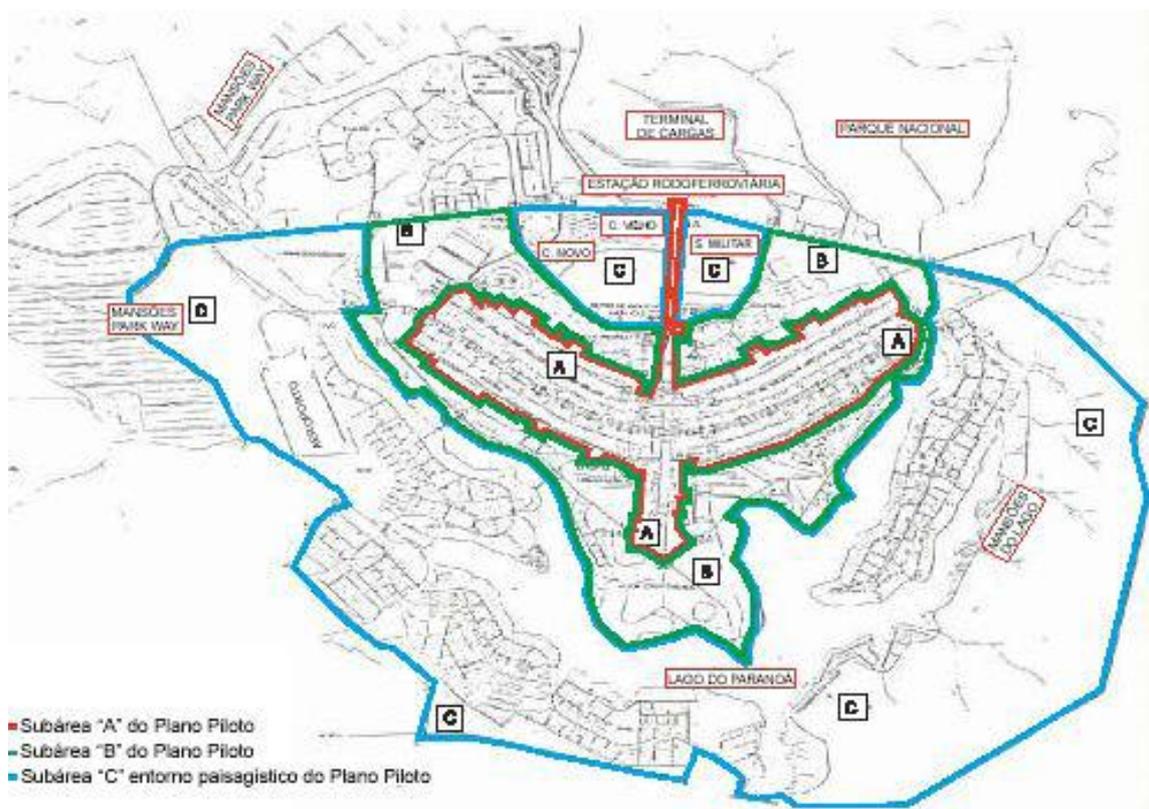
⁵⁷ Joaquim Roriz foi o último governador indicado pelo Presidente (1988-1990), como previa a Emenda Constitucional nº 01/1969, e o primeiro eleito pelo voto direto (1991-1995) (RAMOS, 2005). Seu governo caracterizou-se por posturas de incentivo à expansão de loteamentos sem o devido planejamento prévio no DF, com evidentes interesses eleitorais, à semelhança de práticas tradicionais de influência política conhecidas como coronelismo.

objetivas e subjetivas, entre caráter técnico e político, que permeiam as ações de revisão normativa:

Em 1988, o GDF instituiu uma ampla comissão para elaborar uma nova legislação protecionista (Decreto nº 11.210/1988). Composta por técnicos da administração local e federal essa Comissão surgiu em atendimento às reivindicações de profissionais da área, que julgavam o Decreto 10.829/1987 como insuficiente para conduzir a preservação da cidade. Esse estudo foi concluído ao final de 1989. Formalizada em um anteprojeto de lei essa proposta retomava os estudos do GT-Brasília e avançava na proposta de um sistema de gestão patrimonial, composto por um Instituto do Patrimônio Cultural, Conselho de Defesa do Patrimônio e Fundo do Patrimônio Cultural. Contudo esse anteprojeto jamais foi assumido pelo governo e depois de um longo trâmite institucional, perdeu-se nos meandros da burocracia (REIS, 2011).

Essa representou mais uma “*tentativa de descrever o bem tombado, dando-lhe suas características essenciais e, portanto, considerando a possibilidade de alterações naquilo que não consistisse em característica essencial*” (RAMOS, 2005) – dificuldade que até hoje não foi superada. A perspectiva proposta não foi materializada e, à semelhança do Anteprojeto que a antecede, considerou subáreas a partir de uma área de preservação prioritária, formada pelo conjunto do Plano Piloto e entorno imediato. Essa área subdividia-se em três subáreas (A, B e C), com critérios específicos de proteção:

- Subárea A do Plano Piloto: compreendendo a estrutura urbana definida pelos Eixos Monumental e Rodoviário;
- Subárea B do Plano Piloto: abrangendo as áreas adjacentes, limitada a leste pelo Lago Paranoá e a oeste pela DF-003;
- Subárea C de Entorno Paisagístico do Plano Piloto: compreendendo o Lago Paranoá, de sua margem leste até o divisor de águas, ou seja, a linha de cumeada das colinas que envolvem a cidade.



Definição de áreas proposta pela Comissão Governamental de 1988.

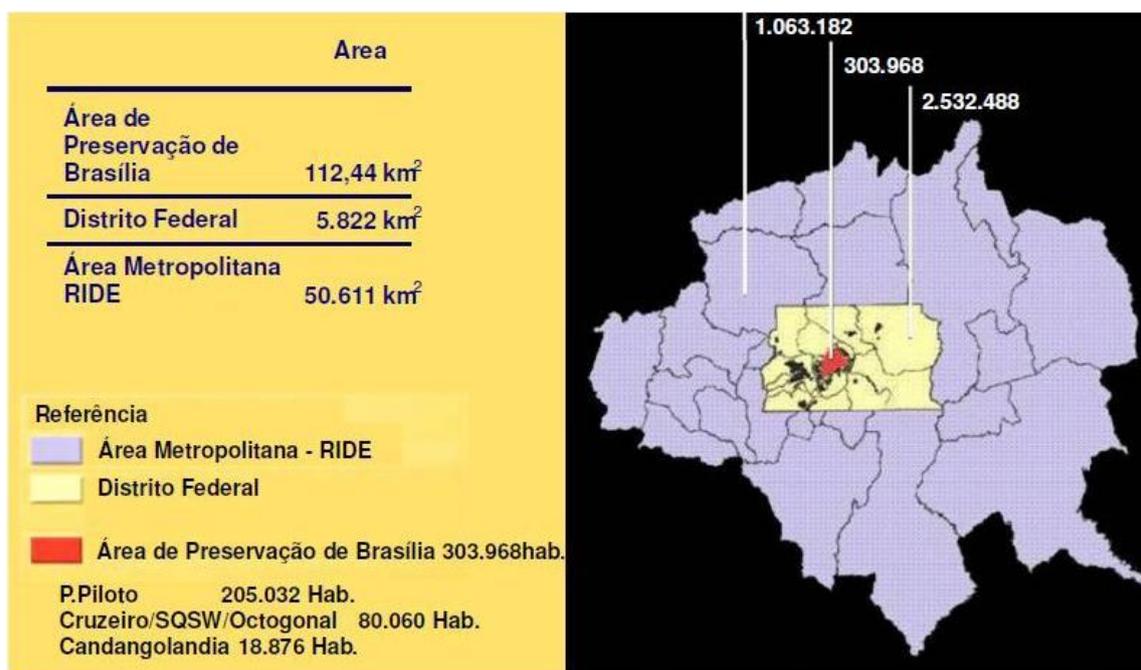
Fonte: Reis, 2011.

2.5.3. Ainda no ano de 1988

Os movimentos sociais pela Reforma Urbana lograram a inclusão do princípio da ‘função social’ da cidade e da propriedade na Constituição Federal de 1988, primeira constituição a incorporar emendas populares que visavam o predomínio do ‘valor de uso’ sobre o ‘valor de troca’ (RODRIGUES, 2009). Dessa forma, integram a CF/1988 capítulos referentes à política urbana, ao meio ambiente e à cultura, cuja definição de patrimônio cultural brasileiro, segundo Ramos (2005), “*avança muitos anos em relação à prática nacional como um todo*” (RAMOS, 2005). As diretrizes de descentralização e democratização do processo decisório, previstas na nova Constituição, estabelecem que ao Distrito Federal sejam atribuídas as mesmas competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, que fundamentam sua autonomia política (Art. 32). Assim, o DF passa a responder pela execução da Política Urbana (Art. 182), que deverá dispor de instrumentos de gestão territorial previstos na Lei Orgânica, promulgada somente em 1993, e que regulamenta a instituição do Plano Diretor e do Poder Legislativo local (RAMOS, 2005). Diante dessa reestruturação, conseqüentemente, fica estabelecida uma “*nova correlação de forças na condução do processo de desenvolvimento urbano da cidade*” (REIS, 2001), que

corresponde à reestruturação de redes de interesse em torno das definições eleitorais de cargos políticos do DF.

A área de influência do DF é formalizada, então, com a criação da Região de Interesse de Desenvolvimento Econômico do DF (RIDE-DF), abrangendo o DF e mais 22 municípios, sendo 3 de Minas Gerais e 19 de Goiás (SEDHAB, 2010). A categoria da RIDE difere da noção de Região Metropolitana (RM), criada a partir dos anos 1970, basicamente pelo fato de que a primeira é instituída no âmbito da União, tendo em vista envolver municípios de mais de uma unidade federativa⁵⁸.



Mapa da RIDE-DF com identificação de Brasília (vermelho) e dos municípios considerados no entorno.

Fonte: SEDHAB, 2010.

A área e relações de influência territorial que Brasília centraliza incluem vários municípios agrupados em função da pressão que exercem na sua estrutura⁵⁹:

- Região de alta polarização: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;
- Região de média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; e
- Região de baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí e Vila Boa.

⁵⁸ No Brasil atualmente existem 26 RMs e 4 RIDEs – Brasília-DF e Entorno/GO-MG; Petrolina/PE e Juazeiro/BA; Timon/MA e Teresina/PI – sendo que, entre elas, a RIDE-DF é a única que possui caráter metropolitano.

⁵⁹ Dados da Companhia de Planejamento do DF (CODEPLAN).

Brasília apresenta, ainda, uma área metropolitana distinta da RIDE relativa a uma unidade territorial que centraliza o atendimento às demandas urbanas por emprego, serviços, equipamentos e infraestrutura urbanos, comércio, habitação, entre outros. Essa unidade corresponde, basicamente, à Brasília e à região de alta polarização.

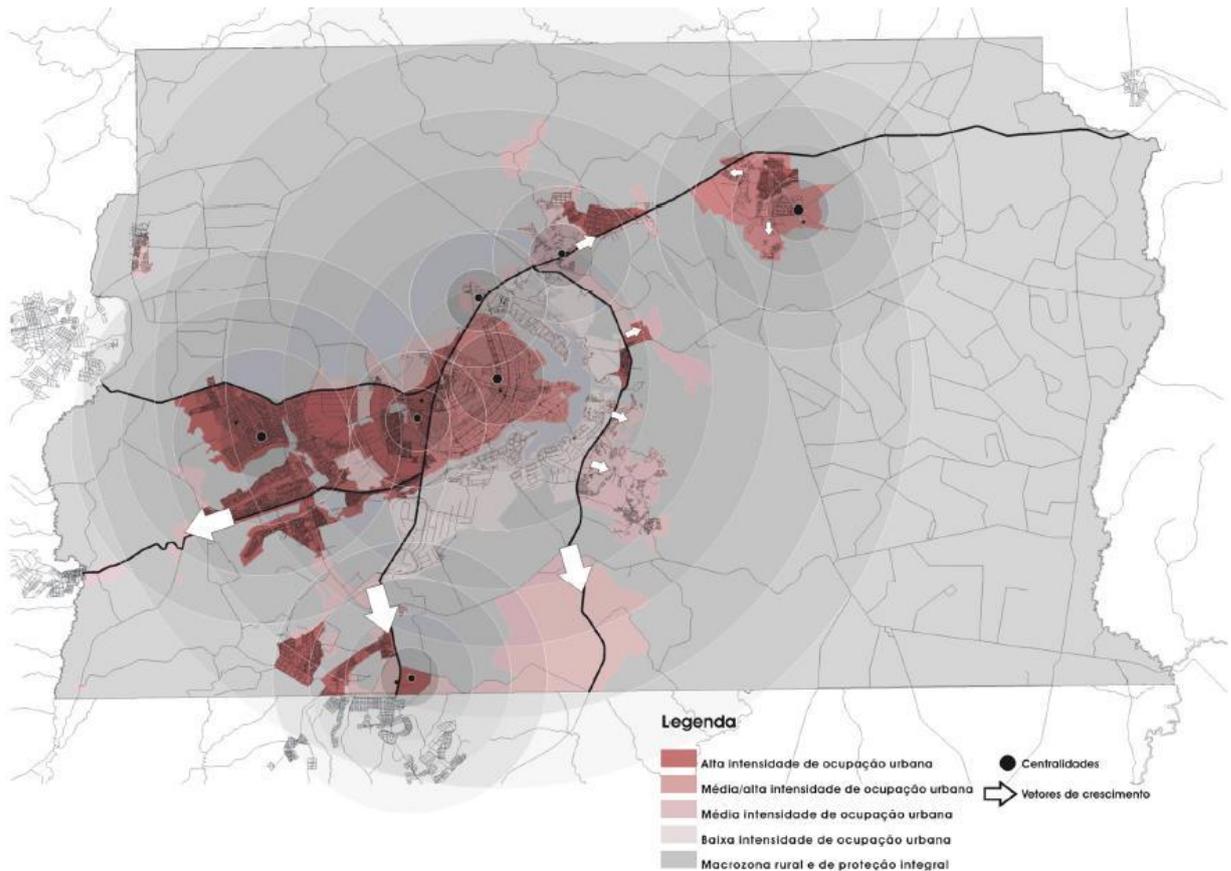
Ramos (2005) afirma que, a partir da consolidação da RIDE-DF, inicia-se uma nova política de ocupação no território do DF:

com o intuito de eliminar invasões e sublocações (...), que consistia na criação e na distribuição de lotes semiurbanizados (...) cidades foram criadas, expandiu-se a área urbana da maioria das cidades já existentes e fixou-se a população em algumas áreas de invasão (Vila Paranoá, Vila Varjão, Areal e Vila DVO). Para atender a classe média e a interesses imobiliários, surgiram, a partir de então, o Setor Sudoeste e Águas Claras, esta última para otimizar a linha do metrô entre o Plano Piloto e Taguatinga (RAMOS, 2005).

No que se refere à política habitacional, em 1989 o CAUMA institui o 'Programa de Assentamento da População de Baixa Renda' (Decisão nº 105/1989), que tem como objetivo:

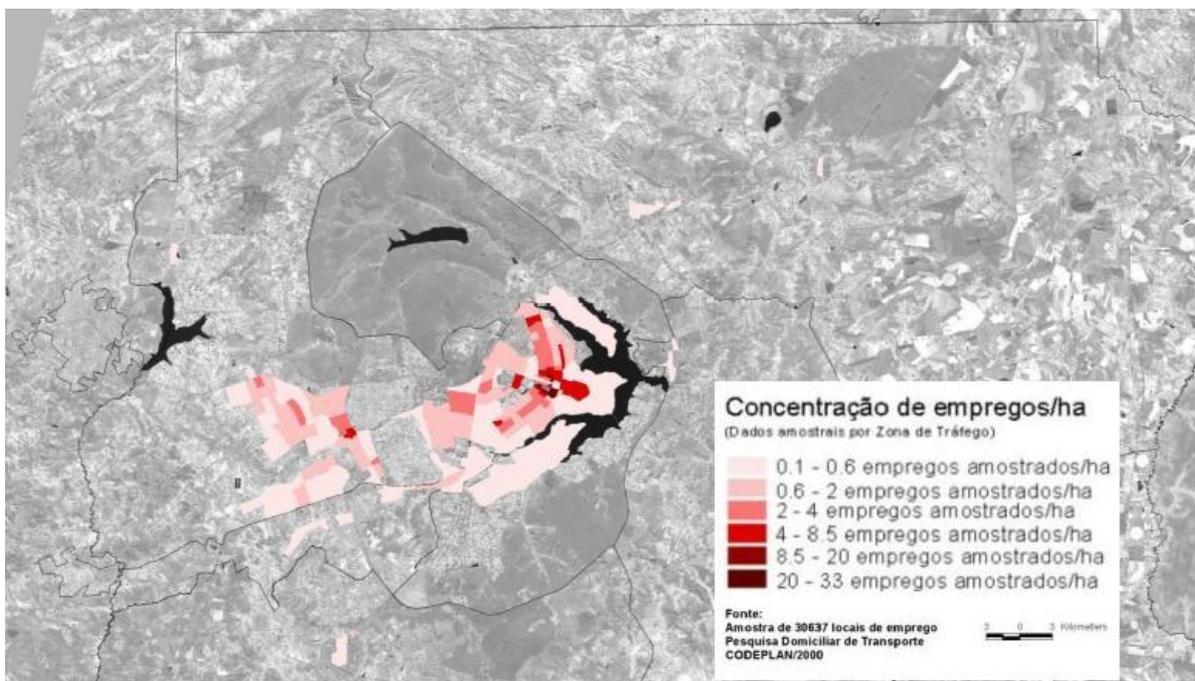
reorganizar o espaço urbano do Plano Piloto e cidades-satélites, fixando a população em locais onde comprovadamente houvesse condições de permanência, preferencialmente próximos aos ocupados, tentando ressaltar os vínculos sociais e culturais (...) sem qualquer preocupação com o desenvolvimento econômico como fator de mudança social (RAMOS, 2005).

A política habitacional adotada desde a construção de Brasília e intensificada nas décadas seguintes, associada à concentração de emprego e renda e à ineficiência do sistema de transporte público, estruturaram o quadro de centralidades e pressões sobre a área tombada a partir da segregação socioespacial, conforme pode ser depreendido a partir da leitura das figuras a seguir.



Mapa de centralidades e intensidade de ocupação no DF.

Fonte: SEDHAB, 2010.



Mapa de concentração de empregos no DF.

Fonte: SEDHAB, 2010

Pode-se dizer que os governos que sucederam à autonomia política do DF, a partir da década de 1990, continuaram e formalizaram a perspectiva segregacionista que polariza o Plano Piloto, de um lado, e seu entorno, de outro. Consolidam-se práticas desarticuladas entre os setores ambiental, de planejamento urbano, de habitação e de preservação, cuja opção gerencial se faz por ações remediativas de regularização *a posteriori*, em detrimento de ações decorrentes de um planejamento urbano prévio, que considere a escala metropolitana envolvida. Segundo a abordagem planificadora que prevalece, “*quase todas as cidades satélites tiveram seu território expandido em consequência da implantação do programa*” de habitação popular (RAMOS, 2005).

Ainda em 1989, foi aprovado o Código de Obras do DF que, de acordo com Sylvia Ficher, “*incorporou na íntegra o texto do Decreto nº 10.829 e do Brasília Revisitada*” (Ficher *apud* RAMOS, 2005). No mesmo ano foi aprovada a Lei nº 47, de 02/11/1989, “*que institui o tombamento em nível distrital, muito semelhante ao Decreto-Lei nº 25/1937, em esfera federal*” (RAMOS, 2005). Na prática, esse ato não surtiu outros efeitos.

2.5.4. O Tombamento Federal e os mesmos rumos da nova gestão

No que tange ao órgão federal de preservação, já em 1960, foi criado em Brasília o núcleo técnico do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), que passa a responder pela região centro-oeste (REIS, 2011). No entanto, sua atuação não foi significativa em Brasília até 1992, predominando a participação do órgão central representada pelo grupo de profissionais do Rio de Janeiro.

Em 1990, no governo Fernando Collor, inicia-se uma nova fase para a esfera federal de preservação com a extinção da estrutura SPHAN/Pró-Memória, substituída com criação do Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC), sediado em Brasília. Segundo Ribeiro (2005), “*esse período é marcado por uma crise que atinge fortemente as políticas públicas de cultura do país com a interrupção da maioria dos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos*” (RIBEIRO 2005).

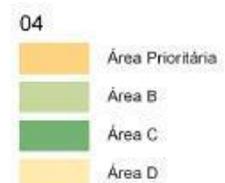
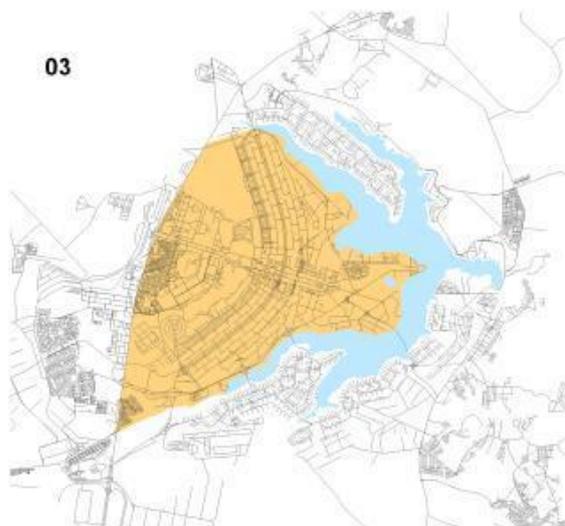
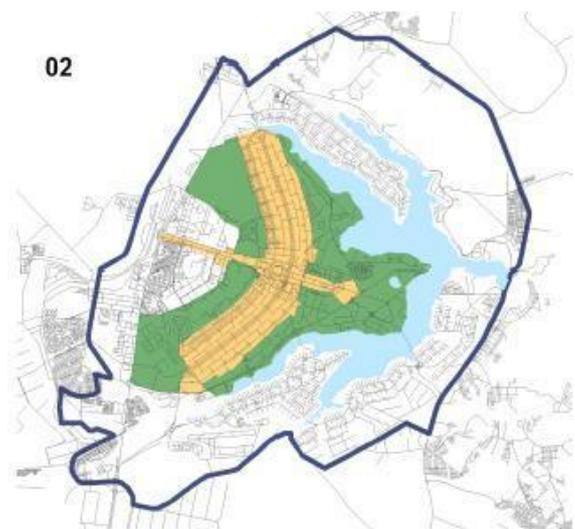
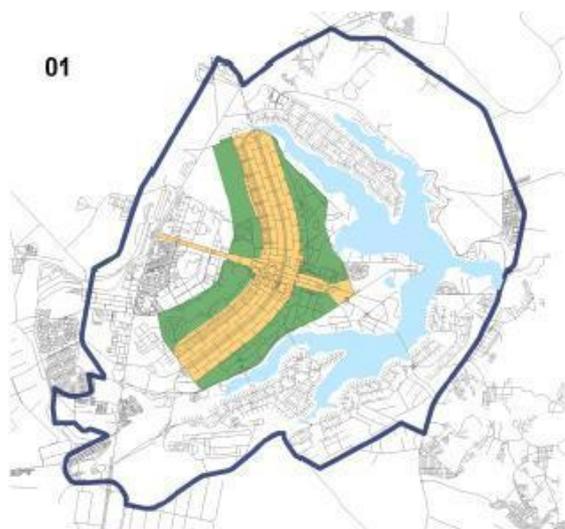
No entanto, o tombamento do Plano Piloto em nível federal ocorreu em 1990, por meio da Portaria do IBPC nº 04 de 13/03/1990, que novamente contou com a participação decisiva do ex-Governador José Aparecido de Oliveira, então Ministro da Cultura, mas não representou qualquer avanço na “*instrumentação jurídica de preservação*” de Brasília (REIS, 2001). Esse ato decorreu da preocupação da esfera federal com desvirtuamentos que a nova situação de autonomia política do DF poderia

acarretar (REIS, 2009). Nesse sentido, Ramos lembra que a atuação da Câmara Legislativa, desde o princípio, “*alterou significativamente as ações referentes ao uso do solo no Distrito Federal, passando a legislar sobre a questão territorial paralelamente ao Executivo, algumas vezes desarticuladamente*” (RAMOS, 2005) e, é possível dizer, de forma irresponsável. No que diz respeito à atuação do IPHAN na área tombada de Brasília, pode-se dizer que “*inicia-se concretamente em 1992*”, com a criação de um grupo interinstitucional de trabalho conhecido como Grupo de Trabalho Conjunto (GTC), e que existiu até 1995 (RIBEIRO, 2005).

Por ocasião do tombamento federal em 1990, Lucio Costa publica um conjunto de recomendações gerais para a preservação das quatro escalas – tendo em vista a persistência da dificuldade de transposição dos princípios da concepção original pra a complementação da ‘cidade real’, também em função das posturas adotadas pelos sucessivos governos: respeitar as escalas através da manutenção dos gabaritos baixos e taxas de ocupação que as definem; manter o caráter *non aedificandi* e livre o espaço interno gramado do Eixo Monumental, da Praça dos Três Poderes até a Torre de TV; manter o gabarito baixo do centro comercial e de diversões; cuidar das pequenas praças de pedestres fronteiriças ao Teatro e ao Touring, na Plataforma Rodoviária; preservar a manutenção do conceito de superquadra como espaço aberto ao público; preservar o parque público projetado por Burle Marx; e complementar os quarteirões centrais. De acordo com suas palavras: “*trata-se, em suma, de respeitar Brasília, de complementar com sensibilidade e lucidez o que ainda lhe falta, preservando o que de válido sobreviveu*” (Costa *apud* REIS, 2011).

Da comparação entre as leituras propostas para a área de interesse de preservação apresentada na figura seguinte, percebe-se a relação entre a proposta do GT-Brasília de 1986 e a área considerada pela UNESCO de 1987. A proposta do IPHAN de 1990, semelhante à leitura do Decreto Distrital, mostra uma área tratada de forma homogênea, sem distinções entre setores. Nota-se que foi essa a leitura que predominou tanto em nível federal, quanto distrital. Já a proposta do GTC de 1991, procura dar diferenciações aos setores, em função de sua ‘originalidade’.

Na tentativa de suprir carências no instrumento de proteção, em 2012, por meio da Portaria nº 68, o IPHAN define a área da Bacia Hidrográfica do Paranoá como área de entorno do CUB, a partir do zoneamento distrital (ver Mapa da Área de Entorno, na pág. 158).



01 - Poligonal definida pelo Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico Cultural e Natural de Brasília (GT Brasília - 1986)

02 - Poligonal inscrita na Lista do Patrimônio Mundial (1987).

03 - Poligonal definida pelo Tombamento Federal (1990) e pela Portaria n. 314/92 do IPHAN

04 - Poligonal definida pelo documento "Critérios de Preservação para o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília (GT Conjunto - IPDF/DePIIA/ IPHAN 1996)

Comparação das diversas poligonais propostas entre 1986 e 1996.

Fonte: SEDHAB, 2010.

2.5.5. 1992-1995 – Grupo de Trabalho Conjunto (GTC)

Como decorrência do *impeachment* do Presidente Collor em 1991, O Ministério da Cultura é recriado e, em 1994, o IBPC é transformado em Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Até 1994, o órgão federal possuía representação setorial no DF por meio da 8ª Diretoria Regional (8ªDR), quando é então transformada em 14ª Coordenadoria Regional (14ªCR).

De acordo com Reis (2001), o tombamento federal foi responsável pelo enfraquecimento do órgão local de preservação, uma vez que “*as questões relativas às intervenções na área tombada e as avaliações do DePHA*” (REIS, 2001) passaram a ser diretamente submetidas à análise federal, pelo então IBPC, por meio da sua 14ªCR, que respondia por mais cinco estados. O aumento significativo da demanda de trabalho da Coordenadoria sobrecarrega sua pequena estrutura, situação que leva à criação de um novo grupo institucional específico para atuar na área tombada de Brasília, o GTC. Ainda segundo Reis (2009), “*na tentativa de superar essa dificuldade operacional, promoveu-se uma integração técnica entre a esfera local e a federal*”, como resposta à demanda dos “*pedidos de intervenção na área tombada*” (REIS, 2009). Entre as principais demandas de trabalho na gestão da área tombada estão solicitações de ocupação de áreas *non aedificandi* ou áreas sem detalhamentos normativos, e alteração de parâmetros urbanísticos. O grupo “*atuou até meados de 1995 e, em vários de seus pareceres, defendeu a elaboração do plano diretor da área tombada*” (REIS, 2009), em função da necessidade de complementação e unificação da norma urbanística.

No período de vigência do Grupo, o instrumento de tombamento nacional é reeditado por meio da Portaria nº 314 de 08/12/1992, somente com alteração no artigo 9º, que autoriza os ‘autores da cidade’, Lucio Costa e Oscar Niemeyer, a realizar intervenção entendidas como complementações do projeto original (RAMOS, 2005). Essa alteração foi resultado da necessidade de implantação da Igreja Militar Rainha da Paz, projetada por Niemeyer, no canteiro central leste do Eixo Monumental, que não obteve aprovação do GTC para sua permanência. Para resolver o impasse, o então presidente do IBPC, Jaime Zettel, altera a Portaria acrescentando a abertura legal necessária⁶⁰. Segundo lembra Ribeiro (2005), o GTC “*já questionava a Portaria nº 04/90, colocando suas limitações e alertando para a necessidade de rediscussão da legislação de forma ampla, considerando todo o território abrangido pelo tombamento*

⁶⁰ Outros dois exemplos de projetos de Oscar Niemeyer questionáveis, do ponto de vista da preservação são o Conjunto da Procuradoria Geral da República (construído) e a Praça da Soberania (não construído), ambos no Eixo Monumental.

e suas relações com o DF” (RIBEIRO, 2005). Esse pode ser considerado um exemplo do predomínio do poder discricionário de um alto cargo político frente ao posicionamento de uma equipe técnica. Em termos comparativos, as principais diferenças do instrumento federal para o distrital consistem na substituição do termo ‘Plano Piloto’ para ‘Conjunto Urbanístico de Brasília’, na tentativa de aproximação da área tombada à sua realidade territorial, além da já citada inclusão do poder autoral para novas intervenções na cidade.

Segundo Reis (2001), em 1992 ainda é criada outra Comissão, contida no Plano de Governo Roriz “*para estudar e propor medidas para a implementação da Política de Preservação do Patrimônio Cultural do DF (...), envolvendo vários órgãos do GDF*” (REIS, 2001). Essa nova Comissão, no entanto, reafirmou os principais problemas já detectados na cidade, sem novas repercussões: inadequação dos instrumentos legais vigentes para a preservação de fato; desarticulação entre os diversos órgãos envolvidos; e inadequação da estrutura administrativa, operacional e financeira frente à responsabilidade do reconhecimento nacional e internacional (REIS, 2001).

No mesmo ano de 1992 o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT) apresentou um quadro de preservação da cidade e previu a instituição do Plano Diretor Local (PDL), que estaria em processo preliminar de elaboração e deveria ser acompanhado da criação de um Conselho de Planejamento⁶¹. O PDOT/1992 inclui a proteção do patrimônio cultural como parte da meta para “*cumprir a função social, de modo a garantir a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes do DF*” (RAMOS, 2005) e refere-se ao documento ‘Brasília Revisitada’, além de tentar orientar temas referentes às principais questões urbanas, tais como:

ocupação desordenada do solo rural, para chácaras de lazer e habitações de baixa, média e altas rendas; conurbação urbana sudoeste; transporte de massa (metrô); questão fundiária; conservação ambiental; sistema de transporte; novas áreas de ocupação habitacional no Plano Piloto (Brasília Revisitada), utilizando contudo outras variáveis de planejamento, como por exemplo abastecimento de água para o atendimento das diversas faixas de renda (RAMOS, 2005).

No que diz respeito ao planejamento urbano, o PDOT/1992 propunha ainda consolidar o DF como “*polo político e econômico regional e nacional*” (RAMOS, 2005), com características metropolitanas, tendo por base o eixo Brasília-Taguatinga-Gama,

⁶¹ Anteriormente ao primeiro PDOT (1992) foram elaborados três macroplanos para o DF, que se mostraram tentativas de ordenamento territorial e sistematização do planejamento urbano interrompidas por dificuldades diversas, entre elas, vontade política e continuidade político-institucional: Plano Estrutural de Organização Territorial (1978), Plano de Ocupação Territorial do DF (1985), e Plano de Ocupação e Uso do Solo (1986).

historicamente predominante na evolução urbana do DF (ver Mapa síntese da ocupação urbana do DF 1964-2007, na pág. 50). Além disso, o Plano recomendou “*agilizar a regulamentação da Lei de preservação de Brasília, visando não só a preservação do Plano Piloto de Brasília, mas também as outras áreas do Território do DF que se constituem em Patrimônio Histórico e Artístico*” (RAMOS, 2005). O mesmo instrumento que aprova o PDOT (Lei nº 353 de 18/11/1992) consolida diversos planos existentes em um único documento e prevê a criação do Sistema de Planejamento Territorial e Urbanos (SISPLAN), cujos objetivos são assim definidos, a partir da LODF/1993 (REIS, 2011):

I – articulação e compatibilização de políticas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade de vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal;

II – promoção das medidas necessárias à cooperação e articulação da ação pública e privada no território do Distrito Federal e região do entorno;

III – distribuição espacial adequada da população e atividades produtivas;

IV – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização da execução do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, dos Planos de Desenvolvimento Local e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

Integram o SISPLAN, ainda, o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas (SITURB); o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF (IPDF); o Sistema de Recursos Hídricos (SIRH); o CONPLAN, em substituição ao CAUMA; e conselhos locais ligados às Administrações Regionais. O PDOT/1992 definiu o macrozoneamento do território, criando as categorias de uso do solo (urbana, de expansão urbana e de interesse ambiental e rural); exigiu o Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para qualquer tipo de parcelamento; e previu a possibilidade de parcelamento do solo por particulares. Com relação às inovações que traz, os estudos de base para licenciamento ambiental e urbano (EIA/RIMA ou EIV) não se tornaram exigência de fato nos casos de alteração de padrões de ocupação e uso no DF. Aliado a isso, a secretaria executiva do SISPLAN, segundo Reis (2011), “*a rigor, atua no varejo das demandas pontuais do governo, aos ditames das prioridades de cada administração*” (REIS, 2011). Pelo texto da Lei, percebe-se a qualificação do conteúdo redigido paralelamente ao seu caráter intencional, e à dificuldade de viabilidade e execução, diante das estruturas político-

institucionais, que configuram a dissociação entre as intenções do 'plano-discurso' e sua realidade objetiva.

Apesar dos avanços introduzidos, assim como ocorreu com os planos e políticas urbanas anteriores, o PDOT/1992 reafirma o modelo de ocupação territorial excludente e segregacionista praticado desde a construção de Brasília, consolidando institucionalmente a polarização entre a 'cidade formal', foco das ações públicas de planejamento e investimento, e a 'cidade ilegal'⁶², relegada às ações remediativas de regularização. Reis (2001) lembra que foram realizados seminários durante o processo de elaboração do PDOT/1992 com a finalidade de gerar subsídios técnicos nos quais, apesar do aprofundamento nos temas e ampliação na diversidade de interlocutores, comparativamente ao Seminário de 1974, as discussões ainda se mantiveram restritas à atuação de especialistas, técnicos e de segmentos do capital com forte influência política.

Ainda em 1992, é realizada a primeira visita de Monitoramento do ICOMOS/UNESCO, pelo arquiteto colombiano German Samper Gnecco⁶³ (RAMOS, 2005). O relatório resultante refere-se ao perigo que a 'coerência urbana' de Brasília estaria sujeita, em decorrência da expansão territorial desordenada do DF, mas conclui que o Plano Piloto ainda mantém sua 'essência' conservada. O arquiteto recebeu auxílio de Maria Elisa Costa quanto ao esclarecimento sobre pontos vulneráveis para a preservação, assim como sobre distinção entre 'Brasília-Plano Piloto' e 'Brasília-Região Metropolitana'. O Relatório reitera algumas questões já destacadas por Lucio Costa no documento 'Brasília Revisitada', especialmente sobre: a conservação dos 'espaços livres'⁶⁴ para impedir a especulação imobiliária; estabelecimento do entorno *non aedificandi* ao redor do polígono tombado (zona de amortização); manutenção das quatro escalas; e a conclusão da zona central, com estruturação dos espaços da escala gregária de forma a favorecer a sociabilização, além da construção do complexo cultural projetado por Niemeyer (RAMOS, 2005), com museu e biblioteca⁶⁵.

Fazendo menção ao GTC (1992-1995), Gnecco afirmou que havia planos para o polígono que serviriam de pauta para seu desenvolvimento urbanístico. Quanto à gestão da área tombada, o arquiteto reitera a necessidade de coordenação entre as

⁶² Termo utilizado por Ferreira Gullar e trabalhado por Fernandes (2008).

⁶³ O arquiteto e urbanista, especialista no Movimento Moderno, trabalhou com Le Corbusier no projeto de Chandigarh, na Índia (SEDHAB, 2010).

⁶⁴ Em sentido diferente de 'vazio urbano', que tende à noção de subutilização e, conseqüentemente, sujeita-se à especulação.

⁶⁵ O Complexo Cultural da República (Setor Cultural Sul), em área simétrica ao Teatro Nacional Cláudio Santoro (Setor Cultural Norte), somente foi inaugurado no final de 2006.

esferas federal e distrital de planejamento e preservação citando como exemplo os projetos do Metrô⁶⁶, que estariam sendo realizados sem a autorização das entidades de preservação do patrimônio (RAMOS, 2005). A respeito da gestão territorial, Gnecco destacou que a abordagem metropolitana de planejamento auxilia a preservação do conjunto tombado, além de afirmar a necessidade de projetos de maior alcance, incluindo a conservação ambiental, e destacando o potencial turístico e de lazer da Orla do Lago, que permanece “*um parte isolada da paisagem*” (SEDHAB, 2010). Pode-se afirmar, quanto à situação gerada por ocasião da Missão, que “*foi uma oportunidade para que os órgãos conjuntamente responsáveis pela preservação e o desenvolvimento de Brasília discutissem os problemas enfrentados para a conservação das suas características*” (SEDHAB, 2010), embora não tenha havido maiores desdobramentos.

No ano seguinte, Maria Elisa Costa é novamente chamada pelo GDF, para a realização da ‘Análise da Área Urbana de Brasília: Núcleo Central’ (1993), mais um documento no qual “*defende a concepção e a intencionalidade do projeto original*” (REIS, 2009), além de propor recomendações para sua integração e qualificação urbana. Novamente, tal iniciativa não desencadeou outras ações.

Observa-se que algumas ações de caráter ambientalista originadas paralelamente às preocupações preservacionistas contribuíram também para a preservação do CUB. É o caso da criação da Reserva da Biosfera do Cerrado em 1994, que teve como objetivo definir os limites, as funções e a gestão da reserva da biosfera do cerrado. O plano de criação da Reserva era dotado, inclusive, de conselho gestor e secretaria executiva próprios (com a participação da UNESCO, SEMATEC e IEMA) (RAMOS, 2005). De modo geral, as políticas e rotinas de preservação ambiental e do patrimônio urbano permanecerão institucional e conceitualmente dissociadas, apesar de potencialmente no enfrentamento das pressões por adensamento e expansão urbanas.

2.5.6. 1995-1998 – Comissão Especial Brasília (CEB)

Em 1995, Maria Elisa Costa enviou ao IPHAN um documento no qual reforça a importância da preservação das áreas verdes no entorno do Plano Piloto (conhecidas como ‘zona tampão’), repudiando o encontro de áreas residenciais próximas com o perímetro tombado. Nesse sentido, lembrou a recusa ou adiamento da Nova Asa Norte (prevista no documento ‘Brasília Revisitada’); responsabilizou a

⁶⁶ As obras do Metrô foram iniciadas em 1992, mas somente em 2001 teve a parte sul de seu itinerário inaugurado.

ociosidade da capacidade residencial à retenção de lotes pela UnB; e detalhou diretrizes para o bairro Sudoeste. Afirmou ainda que o documento 'Brasília Revisitada' não é um conjunto de diretrizes de uso e ocupação, mas uma proposta que indica determinadas formas de ocupação; que o Plano Piloto não é um plano, mas um projeto urbano; e que o paisagismo constitui-se em fundamental instrumento de projeto (RAMOS, 2005).

Ainda em 1995, técnicos que participaram do GTC apresentam um conjunto de diretrizes no documento 'Brasília, Patrimônio Cultural Contemporâneo: Critérios de Preservação para o Conjunto Urbanístico do Plano Piloto', no qual retomam propostas dos trabalhos anteriores, elaborados pelo GT-Brasília (1985) e pela Comissão Técnica do GDF (1989), buscando reabrir a discussão entre os órgãos envolvidos com a preservação sobre a necessidade de articulação institucional e reformulação dos instrumentos de preservação. A proposta previa um zoneamento para Brasília com cinco áreas de proteção, "*conforme sua morfologia urbana e significado simbólico no conjunto como um todo, onde foram estabelecidos critérios específicos de preservação, a partir das características que deveriam ser mantidas e as que poderiam se alteradas*" (REIS, 2001). Esse conjunto de diretrizes, assim como os estudos anteriores de mesma abordagem, não resultou em outras iniciativas institucionais, de modo que é possível identificar no GTC "*o mesmo problema que é detectado no GT-Brasília, que é a falta de articulação e discussão das propostas com a população moradora e usuária, restringindo-se o debate ao campo técnico*" (RIBEIRO, 2005), e as decisões que passam a predominar em função do jogo político. Subentende-se que a dimensão técnica, ainda que represente uma forma de enfrentamento aos interesses de rede, torna-se mais vulnerável quando sem o respaldo social.

Como diretrizes gerais, o documento apresenta a necessidade de: (a) manutenção das quatro escalas que estruturam o espaço urbano e a preservação dos elementos arquitetônicos significativos; (b) manutenção dos Eixos Monumental e Rodoviário como principais elementos estruturadores do sistema de circulação urbana (transporte público e ligação com outras Regiões Administrativas); (c) manutenção da predominância dos espaços livres sobre os espaços construídos, como elemento da concepção urbanística para evitar construções em espaços articuladores entre outros já construídos (a exemplo do canteiro central do Eixo Monumental); e (d) manutenção

da configuração do espelho d'água do Lago Paranoá, sendo vedada sua modificação por aterros e cortes (RAMOS, 2005)⁶⁷.

Segundo Ramos (2005), a falta de “*agilidade para acompanhar a dinâmica do processo de desenvolvimento urbano em uma cidade tão recente*” (RAMOS, 2005) também contribuiu para que o princípio norteador das propostas apresentadas fosse

a manutenção do conjunto urbanístico de Brasília como permanência dos atributos que lhe dessem caráter e identidade e que ao mesmo tempo possibilitassem a necessária flexibilidade para a realização de ações que garantissem as transformações inerentes ao ciclo vital de todas as cidades (RAMOS, 2005).

No entanto, segundo Reis (2001), apesar da ampla aceitação e discussão em vários fóruns institucionais, “*ainda não foi dessa vez que se conseguiu dar um novo encaminhamento ao trabalho de preservação de Brasília*” (REIS, 2001). O autor afirma que, na administração do primeiro governo de esquerda no GDF, de Cristovam Buarque do PT (1995-1998), “*houve um fortalecimento da área de desenvolvimento urbano, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e do fortalecimento político e institucional do IPDF*” (REIS, 2001). Por outro lado, o trabalho conjunto desenvolvido pelo GTC foi desmontado, principalmente com a nova reestruturação do DePHA que, por sua vez, “*levou um tempo para ser recomposto*” (REIS, 2001).

Com a extinção do GTC em 1995, no mesmo ano é criada a Comissão Especial Brasília (CEB), diretamente ligada à presidência do IPHAN, para responder pela área tombada. Como observa Ribeiro (2005), “*essa atitude representa uma centralização administrativa e politicamente constitui a negação do trabalho de articulação entre os órgãos que vinha sendo desenvolvido*” (RIBEIRO, 2005). A CEB passa a articular-se diretamente com os órgãos distritais de planejamento urbano, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SHDU) e IPDF, desconsiderando a participação do DePHA (REIS, 2001). Reis (2011) defende que essa atitude foi uma tentativa de centralizar o poder na esfera federal em função dos “*temores dessa instituição [IPHAN] com as eventuais ações do Governo do PT na área tombada*” (REIS, 2011). Essa situação indica que as fragilidades institucionais de âmbito local podem ser prejudicialmente afetadas por desalinhamentos políticos em sentido vertical, hierarquicamente, entre as esferas do poder público.

⁶⁷ Os empreendimentos conhecidos como ‘Ilhas do Lago’ e ‘Lakeside’ foram aprovados para uso hoteleiro, conforme prevê a NGB da área, mas caracterizaram-se de fato por condomínios fechados, inclusive com avanço de áreas de lazer sobre aterro no Lago Paranoá. Essa se constitui em uma das práticas do capital privado, que se aproveita da desarticulação administrativa e jurídica do poder público, além da fragilidade e omissão da fiscalização, para burlar a legislação urbanística. Nota-se que o tamanho do empreendimento é diretamente proporcional ao prejuízo urbanístico e, em conjunto, pequenas iniciativas nesse sentido podem ter impacto semelhante ao de grandes projetos.

Por iniciativa do IPDF, com a participação de técnicos de vários órgãos do GDF, foram iniciados levantamentos sobre as necessidades de adequação da área tombada para a elaboração do Plano Diretor Local da Região Administrativa de Brasília (RA-I), conforme prevê o PDOT, mas que, no entanto, não passou da fase de diagnóstico. Outros projetos elaborados nesse período que merecem destaque são: o Projeto Orla (complementação e revitalização da Orla do Lago Paranoá, em sua margem oeste), e a requalificação da área central, incluindo a reforma da Rodoviária (REIS, 2011). Com exceção desta última, os outros itens não foram efetivamente executados.

A partir de determinado momento, GDF e CEB entram em desacordo sobre a condução dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor da área tombada, especialmente com relação à *“realização de um concurso nacional de ideias para o reestudo urbanístico visando à requalificação da área central da cidade”* (REIS, 2001). Essa iniciativa do GDF provocou desentendimento com a presidência do IPHAN, resultando na *“dissolução da comissão coordenadora dos trabalhos que era constituída por representantes do IAB, GDF, UnB e 14ª SR/IPHAN”* (REIS, 2001). Dessa forma a CEB, assumindo a mesma postura da presidência do IPHAN, posicionou-se em defesa da Portaria nº 314/1992, *“se negando a prosseguir com as discussões”* (REIS, 2001). Como agravante dessa situação de desarticulação institucional, Ribeiro (2005) afirma que

os técnicos da CEB têm ainda dificuldade em abordar o tema da preservação do patrimônio contemporâneo de Brasília e utilizam os mesmos princípios adotados na gestão de núcleos históricos (...), que são objetos que possuem estruturas físicas consolidadas, do período colonial (RIBEIRO, 2005).

Inicia-se um período de cisão institucional, que passou a prevalecer nas relações entre as esferas federal e distrital de preservação destacando, de um lado, a visão ‘planocentrista’ e, de outro, uma visão mais ampliada de Brasília, inserida em seu contexto social e urbano (RAMOS, 2005)⁶⁸. Apesar disso, a Comissão participa, ainda, de discussões para a elaboração de outros instrumentos normativos, como o novo Código de Obras e o Código de Posturas – que nunca chegou a ser finalizado e homologado. Assim, esse período de gestão se encerra e outro se inicia:

Depois de sucessivas divergências entre esfera local e federal, e com o enfraquecimento do CEB, com a saída de vários técnicos, o trabalho de gestão do patrimônio de Brasília chegou a um impasse internamente no IPHAN, que foi resolvido com a recondução das

⁶⁸ Conforme as abordagens dos grupos carioca e brasiliense, respectivamente.

atribuições à 14ª SR, sob nova direção, em 30/07/1998, por meio da Portaria IPHAN nº 127 (RIBEIRO, 2005).

Ainda na década de 1990, surgem no DF uma série de ocupações irregulares de baixa e média rendas, em função da alta demanda habitacional associada à legislação urbanística restritiva para a área central e à política de atração de eleitorado, característica das administrações do Governo Roriz. A política de ocupação de vazios urbanos, adotada a partir de 1995, foi reforçada nos planos de ordenamento territorial subsequentes, na ocupação dos interstícios urbanos, de modo a romper com o “*modelo rarefeito e polinucleado da urbanística inicial*” (SEDHAB, 2010). A respeito das principais contradições do processo de metropolização encontradas no DF:

A opção pela baixa densidade populacional no interior da bacia que acolhe o Plano Piloto de Brasília foi uma atitude planejada que nasceu com a instalação da capital, persistindo com a sua consolidação. Na contramão desse controle, nas décadas de 1980-1990, proliferaram e continuam a ser instalados os condomínios para assentamento habitacional dos estratos altos e médios. Mas também os estratos populares encontram opções de habitação em condomínios, especialmente no quadrante norte, muitos com base na ação de grileiros, valendo-se do descontrole dos registros cartoriais de propriedade, das lacunas deixadas quando da desapropriação das terras para criação do DF e ainda, beneficiando-se do vácuo de fiscalização (SEDHAB, 2010).

Assim, em 1997 foi realizada a primeira revisão do PDOT, que incorporou elementos novos na tentativa de solucionar situações mais críticas:

(...) flexibilização de usos e níveis de incomodidade, com vistas a um zoneamento menos rígido (...) estratégias para maior homogeneidade do território, com relação às cidades satélites, reforçando sua autonomia e aplicação de investimentos; criou áreas de proteção de bordas de chapadas e fundos de vale; introduziu instrumentos de retorno para a coletividade, resultantes da valorização imobiliária decorrentes de alteração de índices urbanísticos (RAMOS, 2005).

Seguindo o mesmo problema dos planos anteriores, muitas de suas proposições foram ignoradas, o que resultou em poucas alterações no ordenamento territorial do DF. De modo geral, o PDOT/1997 é coerente com as tendências de expansão urbana e políticas praticadas, reafirmando o eixo sudoeste/oeste de crescimento, reconhecendo a necessidade de monitoramento do eixo nordeste/sudeste e reforçando, em teoria, a autonomia das Regiões Administrativas, no que tange à proposição de centralidades locais dotadas de equipamentos e serviços que possibilitem a redução da relação de dependência com o Plano Piloto.

De acordo com a Memória Técnica de revisão do PDOT/1997⁶⁹, percebe-se que as propostas de gestão específicas para a área tombada não são fundamentalmente focadas na preservação, tratando especialmente de incentivos ao aproveitamento de áreas subutilizadas. A respeito da desarticulação institucional que permaneceu na estrutura de planejamento urbano do DF, mesmo após a instituição e primeira revisão do PDOT, percebe-se que, na prática, deixou de existir a hierarquia prevista pelo SISPLAN para a gestão territorial, composta de órgãos central, executivo, locais e setoriais (SEDHAB, 2010):

A efetiva implantação do SISPLAN vem enfrentando (...) inúmeras dificuldades de operacionalização. Parte delas decorrendo da complexidade da estrutura administrativa e institucional do Governo, que passou neste período por pelo menos três grandes reformas administrativas, em movimentos de expansão e contração do número de unidades orgânicas. Por outro lado, o aumento das Administrações Regionais, de 19 para 29, criou outro ambiente de divisão territorial, marcado pelo forte fracionamento (SEDHAB, 2010).

Apesar de ratificação realizada pela LODF/1993, o CONPLAN, órgão colegiado superior do SISPLAN, e integrante das etapas de aprovação de políticas urbanas, somente foi efetivado por ocasião da revisão do PDOT em 1997 (REIS, 2011). O Conselho, criado no âmbito do PDOT/1992, possui a função de “*auxiliar a Administração, na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implantação da política territorial e urbana*” (REIS, 2011), e derivou da atuação dos antecessores CAU (1964) e CAUMA (1986). Conforme já mencionado, o conselho específico para auxiliar a gestão da área tombada foi criado em 1988, em função da obtenção do título de Patrimônio Mundial, sob a denominação de Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural. Em 1999, este Conselho transforma-se no Conselho Técnico de Preservação de Brasília, substituído em 2003 pelo Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília (CONPRESB), e extinto alguns anos mais tarde, tendo suas principais atribuições assimiladas pelo CONPLAN.

Como decorrência direta do modelo de gestão adotado, a mancha urbana característica desse período apresenta a perda do contorno da área central, pelo processo de conurbação com as cidades-satélite mais próximas, apesar dos grandes vazios no entorno (SEDHAB, 2010). Nesse sentido, o novo PDOT

fortaleceu o processo de conurbação, principalmente no quadrante sudeste, e anunciou outro na direção nordeste/sudeste, onde atualmente está localizada a maior parte dos loteamentos irregulares, ampliando consideravelmente as áreas urbanas de Planaltina e

⁶⁹ SEDUH/GDF. Memória Técnica de Revisão PDOT/1997. Brasília: SEDUH, 1997.

Sobradinho (zona urbana de uso controlado) o que contrariou todas as diretrizes de ocupação anteriores (RAMOS, 2005).

Esse período é marcado pela consolidação da Asa Norte, que configura padrões construtivos diferenciados daqueles da Asa Sul, tanto nas superquadras quanto na faixa das quadras 700. Outras áreas de expansão urbana para uso residencial são implantadas no mesmo período: Quadras Econômicas, Conjunto Habitacional Lúcio Costa (1986), Setor Sudoeste (1988), Águas Claras (1992), além da consolidação da ocupação do Lago Norte, da margem sudeste do Lago Paranoá, e do Park Way (SEDHAB, 2010).

2.5.7. 1998-2000 – 14ª Superintendência Regional do IPHAN

Em 1998 é instituído o atual Código de Obras do DF como sucessor dos códigos anteriores (1960, 1967, 1989, 1996) que, a cada reformulação, foi reduzindo sua abrangência urbanística para questões especificamente edilícias. No que tange à dimensão urbanística da área tombada, as intervenções são submetidas às disposições das NGB's e à legislação de proteção federal (Portaria nº 314/1992). O caráter desse Código é percebido pelo *“alinhamento da política brasileira ao neoliberalismo, com a conseqüente diminuição do aparelho estatal e desregulamentação de diversas áreas da vida pública até então controladas pelo Estado”* (Ficher *apud* RAMOS, 2005).

Com o novo Governo Roriz, a partir de 1999, os processos em curso de esvaziamento e enfraquecimento do DePHA, dos conselhos locais e regional de planejamento, além do próprio SISPLAN, é reforçado com a substituição da estrutura SHDU/IPDF pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH)⁷⁰. (REIS, 2001). No quadro do novo alinhamento político, por outro lado, ocorre a reaproximação entre as esferas federal e distrital nas ações de preservação, por meio da 14ª SR/IPHAN. Nesse período, são iniciados estudos sobre a área tombada que marcaram pontualmente essa reaproximação. O primeiro trabalho realizado resultou no 'Inventário da Unidade de Vizinhança'⁷¹, sobre sua descrição, caracterização e formas de apropriação pelos usuários. Mais uma vez, a iniciativa não teve prosseguimento, *“por falta de recursos financeiros e devido a uma reforma administrativa pela qual passaram o DePHA e a 14ª SR, no ano 2000”* (RIBEIRO, 2005). Nessa ocasião a DePHA, ligada à então Secretaria de Cultura, perde a competência sobre a dimensão urbanística do patrimônio tombado de Brasília, que passa a ser atribuição do órgão de planejamento urbano, SEDUH. A partir de então, a Diretoria vai paulatinamente se enfraquecendo e perdendo visibilidade.

Também em 1999, é realizado um estudo para analisar a situação de irregularidade das ocupações de áreas públicas nos comércios locais norte e sul, em

⁷⁰ Da qual faz parte a Diretoria de Preservação (Dipre) que passa a responder pelo gerenciamento da área tombada, mas somente efetivada três anos depois, quando passa a ter três gerências – Gerência do Plano Piloto (Gepla); Gerência da Candangolândia e Cruzeiro (Gecan) e Gerência de Promoção e Preservação (Gepre). Segundo Reis (2011), *“a Dipre não conseguiu o necessário respaldo técnico-político para consolidar e cumprir suas atribuições (...) vista como um empecilho burocrático a ser superado na agilização de determinados projetos”* (REIS, 2011). Na reforma de 2007, a Dipre é reduzida à Gerência de Desenvolvimento da Área Central, com estrutura menor e politicamente mais frágil. Na trajetória do órgão de planejamento urbano, a SEDUH foi sucedida pela SEDUMA e posteriormente, pela SEDHAB – as alterações de nome referem-se basicamente à inclusão do tema ambiental (SEDUMA); sua retirada, e enfoque habitacional (SEDHAB); e à consolidação do caráter regularizatório com a SEDHAB, na gestão 2011-1014, responsável pela elaboração do PPCUB.

⁷¹ Conjunto urbanístico, arquitetônico e paisagístico formado pelas superquadras 'modelo' SQS107/108 e 307/308, tombado em nível distrital em 2009 (Decreto nº 30.303 de 27/04/2009).

um trabalho conjunto com DePHA, IPDF e RA-I, incluindo a participação de outros órgãos públicos, além do CREA, IAB, UnB, sindicatos afins e prefeitos de quadras⁷². Reiterando sua argumentação de polaridade entre as duas perspectivas preservacionistas, associadas a problemas de caráter político-institucional, Ribeiro (2005) afirma que:

Apesar do empenho dos técnicos, das instituições envolvidas e do interesse da sociedade civil organizada em participar das discussões acerca das soluções a serem adotadas, o processo não teve continuidade. Essa descontinuidade resulta da posição da direção do IPHAN, que de maneira autoritária analisa o processo e não aprova a proposta contida no trabalho. (...) Observa-se que mesmo quando existe a intenção, por parte da 14ª SR, de realizar um trabalho articulado e integrado, buscando a participação de todos os segmentos da sociedade, há uma forte resistência por parte da direção do órgão federal (RIBEIRO, 2005).

No mesmo ano são retomados estudos para o Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília (PDAP) por meio de um grupo técnico executivo da SEDUH que, no entanto, “*por dificuldades político-operacionais*” de articulação entre as esferas de poder, não é concluído (REIS, 2011). O PDAP representou a iniciativa mais consistente de criação de um plano específico para a área tombada, que resultará na elaboração do PPCUB, quase dez anos mais tarde. Nesse momento, a então a equipe técnica da SEDUH

promoveu as primeiras discussões visando orientar a formulação e base metodológica do plano, que culminaram, em 2004, com a elaboração de uma série de produtos temáticos e diagnósticos, dentre eles, o delineamento da proposta metodológica baseada na teoria do planejamento estratégico urbano, e a realização, por técnicos da SEDUH, dos trabalhos intitulados: ‘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’. As discussões e encaminhamentos relacionados a essa metodologia preliminar contaram com a participação de diversos segmentos da sociedade, cujo resultado, assim como os estudos produzidos nesse esforço, consta nos documentos técnicos aqui referenciados (SEDHAB, 2010).

Também é criado, nesse momento, o Conselho Técnico de Preservação de Brasília como Patrimônio da Humanidade (CTPB), como reformulação do anterior Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília. De caráter consultivo, o novo Conselho era diretamente vinculado ao gabinete do então Governador Joaquim Roriz, cujos integrantes foram todos nomeados por ele. Entre eles, Maria Elisa Costa e

⁷² Como será visto mais adiante, essas ocupações resultarão na aprovação de projetos de leis que regularizam a situação de proprietários nos comércios da Asa Sul em 2008, e da Asa Norte em 2013. Essas leis ficaram conhecidas como ‘Lei dos Puxadinhos’ e foram elaboradas e aprovadas de forma desvinculada da DePHA.

Carlos Magalhães, que passaram a ser contrários à política adotada pelo governo local, se demitem do Conselho trazendo à tona “*seu caráter figurativo e inútil*”, sob a alegação de que “*esta instância era desprestigiada pelo próprio governador*” (RIBEIRO, 2005). Em 2003 o Conselho passa a ser deliberativo, mas ainda vinculado diretamente ao gabinete do Governador. Suas atribuições e legitimidade passam a ser questionados pela Câmara Legislativa em função da vinculação dos membros à indicação do Governador. O mesmo vai se repetir com seu substituto, o CONPLAN (RIBEIRO, 2005).

Em 2000 é criada a Gerência Executiva de Brasília (GEB), como medida paliativa para a crise institucional, sob a acusação de técnicos do próprio IPHAN de que a estrutura foi criada para submeter “*os procedimentos técnicos e implicações na preservação aos interesses políticos e especulativos do governo local*” (*Carta do Movimento de Técnicos do IPHAN em luta por melhores condições de atuação profissional* in RIBEIRO, 2005). Em função da nova reestruturação ocorrida em 2000, o DePHA, que já havia sofrido sucessivas reduções, é transformado de Departamento em Diretoria, com a perda da responsabilidade de gestão sobre a dimensão urbana da área tombada, restringindo-se à atuação sobre os bens protegidos isoladamente. A transferência de competência da preservação da dimensão urbana, do órgão cultural para o órgão de planejamento urbano, gera expectativas de maior efetividade no controle e preservação da cidade. No entanto, como se verá adiante, os princípios da preservação serão diluídos nas práticas de planejamento e prioridades político-institucionais dos sucessivos governos.

A DePHA passa, então, a se destacar em ações de Educação Patrimonial e divulgação sobre a memória candanga, em parceria com entidades como escolas e museus. Passando ainda por alterações regimentais em 2001 e 2007, em 2010 é transformada na Diretoria de Gestão do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (DIGEPHAC), ligada à Subsecretaria do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (SUPHAC), na tentativa de reforçar sua estrutura. Mas em 2011, já no Governo Agnelo, o órgão é extinto sob a alegação de sobreposição de atribuições com a SUPHAC, sem nenhuma substituição institucional que de fato compensasse a lacuna deixada. As ações relativas ao patrimônio cultural da Secretaria de Estado de Cultura (SEC, posterior SECULT) se reduziram, dessa forma, a processos de tombamentos, algumas poucas ações isoladas no âmbito da Educação Patrimonial, exposições, além do acompanhamento de restaurações e reformas das edificações ligadas à SEC e ao patrimônio tombado do DF. Com a extinção da estrutura da antiga DePHA, pode-se

dizer que as atividades da SUPHAC permaneceram mais direcionadas à manutenção de edificações de valor cultural do que à preservação e promoção do patrimônio tombado.

Ainda no ano 2000 se institui o instrumento jurídico do Registro em nível federal, como reconhecimento do valor imaterial das produções e manifestações culturais, resgatando propostas de Mario de Andrade para as práticas de preservação no Brasil, e retomadas na gestão de Aloísio Magalhães. No âmbito distrital, este instrumento somente será instituído em 2007, pela Lei nº 3.977/2007 e pelo Decreto nº 28.52/2007. Tal qual o patrimônio de 'pedra e cal', o monitoramento e apoio aos bens registrados sofrerão com as precariedades institucionais e prioridades políticas. Nesse sentido, um dos riscos prejuízo do interesse público na gestão do patrimônio é torná-lo moeda de troca no jogo político-eleitoral.

2.6. Preservação e planejamento – expectativas na gestão urbana

A incorporação da gestão do patrimônio urbano ao órgão distrital de planejamento urbano, a partir dos anos 2000, gerou expectativas quanto à integração entre as políticas setoriais correspondentes e ao incremento das práticas de preservação. No entanto, o que se percebeu foi a compartimentalização institucional do órgão em subáreas-tema de atuação que passaram a reproduzir, em certa medida, dificuldades de entrosamento intersetoriais no nível das diversas unidades da administração pública. Dessa forma, como resultado do enfraquecimento do órgão de preservação ligado ao órgão cultural, ocorreu a diluição das ações e discussões de caráter preservacionista nas atividades do órgão de planejamento urbano (REIS, 2011).

No contexto nacional, ainda em 2001, é aprovada a Lei nº 10.257, referente ao Estatuto da Cidade, para regulamentação do Capítulo da Política Urbana da CF/1988. O Estatuto tem origens contemporâneas aos movimentos pela Reforma Urbana que levaram à promulgação da referida Constituição. No entanto, o Estatuto foi aprovado somente mais de dez anos depois, em virtude das pressões decorrentes de redes de interesses, em torno do valor da terra, que as novas diretrizes do Estatuto buscam, em tese, combater. Esse novo regulamento inaugura novos preceitos para a gestão democrática da cidade, baseada nos princípios do planejamento participativo e da função social da propriedade. Ele trouxe também, para a esfera administrativa, instrumentos urbanísticos alternativos de gestão e controle urbanos, que vieram de encontro aos princípios e objetivos do Planejamento Estratégico e a ideais de caráter

empreendedorista (RODRIGUES, 2009). No contexto dos avanços operacionais alcançados pelos princípios da Conservação Integrada e do Planejamento Estratégico, são ampliadas as possibilidades de arranjos e ações pela diversidade de instrumentos jurídicos, tendo no Plano Diretor sua base fundamental⁷³. Somente a partir de 2006 os Planos Diretores passam a incorporar aspectos relativos à temática ambiental, ampliando as noções de ordenamento, território e meio ambiente, em função da instituição dos marcos regulatórios relativos à política setorial de saneamento básico.

Também em 2001, é realizada a Segunda Missão de Monitoramento do ICOMOS/UNESCO, que contou com a participação dos arquitetos e urbanistas Herman Van Hoof e Alfredo Conti, na análise do estado de preservação de Brasília. O Relatório reafirma os princípios da concepção original, que correspondem ao ideário do espaço urbano modernista, e destaca como os principais problemas de preservação, de modo geral: a elevação do gabarito em algumas áreas, as construções em espaços livres (invasão de área pública), e a alteração na malha viária. Os arquitetos afirmam ainda que, apesar da inscrição de Brasília na Lista de Patrimônio Mundial, essas alterações caracterizam-se como infrações de grande extensão sobre a concepção original da cidade, de forma a alterar gravemente a sua 'paisagem monumental', que originalmente apresentava grande qualidade (SEDHAB, 2010).

O Relatório trata ainda da recorrente necessidade de interação entre órgãos e esferas de gestão urbana e cita os trabalhos realizados pelos grupos interinstitucionais – GT-Brasília de 1980 a 1987 e GTC de 1992 a 1995 – que deveriam servir de base para a ampliação das ações de gestão do conjunto tombado, em caráter de urgência. Da mesma forma, são cobradas medidas para implantação da zona tampão de proteção do entorno do Plano Piloto, prevista no Dossiê de candidatura apresentado à UNESCO ainda em 1987, como uma das principais prioridades. Em termos mais específicos, o Relatório destaca como questões problemáticas em cada escala (SEDHAB, 2010):

(a) Escala Monumental – necessidade de avaliação do impacto de novas construções;

(b) Escala Residencial – ocupações indevidas que configuram o chamado 7º pavimento e diminuição gradativa da área livre dos pilotis; descaracterização das casas geminadas da Avenida W3 Sul (faixa das 700), que desvirtuam a noção de

⁷³ Em Brasília, a partir de Emenda à LODF, em 2007, o Plano Diretor Local da área tombada passa a ter o nome específico de Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico do Brasília (PPCUB).

cidade planejada; heterogeneidade e má conservação dos edifícios dos comércios locais nas superquadras;

(c) Escala Gregária – inconclusão de edifícios nos setores de lazer e cultural, além do mau estado de conservação do conjunto comercial do CONIC (SDS); desequilíbrio na paisagem gerado pela alteração do gabarito de 45 para 65 metros; baixa qualidade dos espaços entre os edifícios provocada pela grande demanda por estacionamentos;

(d) Escala Bucólica – necessidade de preservação das áreas livres, especialmente entre Brasília e seu entorno mais imediato, frente às ocupações já consolidadas e às pressões por novas ocupações; ocupações residenciais próximas às margens do Lago Paranoá que ferem o zoneamento de Brasília; necessidade de controle estrito sobre a Vila Planalto que perdeu grande parte de sua autenticidade; e construções de grande porte no Parque da Cidade, realizadas indevidamente.

Quanto à análise do PDOT em vigência, o Relatório afirma que as considerações específicas de preservação são reduzidas à citação dos instrumentos de tombamento, e propõe a consolidação de áreas que integrem a Escala Bucólica, com o incentivo à implantação de infraestrutura visando combater oportunidades de desvirtuamento na ocupação. Como conclusões gerais, o Relatório afirma que:

apesar de que algumas alterações foram e ainda são introduzidas no conceito original, Brasília mantém atualmente as características essenciais que fazem da mesma, talvez, o mais notável testemunho de construção do Século XX e um exemplo de proeminente valor universal da combinação de urbanismo, arquitetura, composição paisagística e belas artes. As mudanças ocorridas na própria cidade e nos subúrbios alteram partes do conceito original, mas, no momento, ainda não ao ponto de torná-lo inelegível ao *status* de Patrimônio Mundial (SEDHAB, 2010).

No mesmo ano, o Comitê Brasileiro do ICOMOS também realiza uma Missão de Monitoramento por intermédio do arquiteto e urbanista argentino Raul Pastrana, cujo relatório trata “*de um conjunto de análises pormenorizadas, abrangendo um amplo espectro de questões relacionadas ao desenvolvimento da cidade, sendo o mais abrangente entre todos produzidos até o momento*” (SEDHAB, 2010). Pastrana reitera a importância dos documentos e estudos produzidos por Lucio Costa – Relatório do Plano Piloto e Brasília Revisitada – como fonte de orientação para o desenvolvimento da cidade. No entanto, registra que o que se percebe da trajetória da cidade é a falta de transposição dessas orientações para parâmetros urbanísticos, associada, claro, à inefetividade da gestão urbana, especialmente quanto à

fiscalização, que contribuíram para os pequenos e grandes casos de desvirtuamento no conjunto tombado.

Quanto às questões que o Plano Diretor deverá suscitar para a área tombada, o arquiteto destaca especialmente: (a) o relacionamento da cidade com o DF; (b) seu adensamento e crescimento; (c) o tratamento do espaço público e das agressões sofridas; (d) as margens do Lago Paranoá; (e) as mudanças de uso; (f) a circulação dos veículos, o tráfego e os transportes públicos; (g) o lugar dos pedestres na cidade; (h) o problema da moradia em termos de tipologia e localização; (i) a evolução dos imóveis nas superquadras; (j) o comércio e as atividades econômicas; (k) a evolução e dinâmicas da população. Pastrana enfatiza ainda o desequilíbrio das tipologias de ocupação entre Asa Sul e Asa Norte, com a redução da qualidade dos espaços no lado norte, em função do maior adensamento que o caracteriza⁷⁴; além da importância do planejamento estratégico para a área que corresponda à região de influência de Brasília, de modo a integrar as políticas habitacionais à preservação ambiental e urbana, visando também ao combate da estratificação social e da especulação imobiliária. Em suas considerações finais, Pastrana “*relaciona a cidade com a realidade contemporânea e a extensão crescente das suas contradições*” (SEDHAB, 2010), que aumentam proporcionalmente ao crescimento populacional e à crescente demanda do mercado.

Até 2001, a preservação de Brasília “*foi tratada de forma isolada, pelos órgãos federal (IPHAN – 14ª Superintendência da Região Centro-Oeste) e distrital (DePHA), quando foi assinado um Termo de Cooperação Técnica que envolveu ambos os órgãos*” (SEDHAB, 2010). A partir de 2002, é criada a 15ª SR, que passa a responder unicamente pelo DF, mas ainda permanece muito dependente do órgão central. As informações contidas no Relatório de Monitoramento de 2001 serviram, ainda, para fundamentar o documento enviado ao Governo Brasileiro, resultante das reuniões do Comitê do Patrimônio Mundial em 2003 e 2004, com base na informação de que estava em andamento a elaboração de um Plano Diretor de Preservação para a área tombada. Desse modo, o documento solicita informações sobre o andamento dos trabalhos de elaboração do referido Plano e reforça a necessidade de cooperação técnica entre IPHAN e GDF.

Pode-se dizer que a recorrência dos problemas identificados como prejudiciais à concepção urbanística e sua qualidade espacial nos diversos estudos

⁷⁴ Esse padrão se intensifica e consolida nas quadras residenciais dos Bairros Sudoeste e Noroeste, também chamadas indiscriminadamente de ‘superquadras’.

realizados em nível federal, distrital e internacional, corroboram a constatação de que predominou, na gestão urbana de Brasília, aspectos políticos e institucionais que não atenderam aos objetivos de preservação.

2.6.1. Planejamento urbano federal: nova fase de preservação em Brasília?

A partir de 2003, as ações federais de preservação passam a atuar (a) no âmbito do Ministério da Cultural/IPHAN, por meio do Programa Monumenta, que atua desde 1999 na mesma linha que seus antecessores da década de 1970, incorporando princípios do Planejamento Estratégico; (b) e no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC)⁷⁵. Pela análise das diretrizes e estratégias do PRAUC, percebe-se que sua fundamentação, ampliada ao campo da gestão urbana, pode ser aplicada à realidade de Brasília – diferentemente do que ocorre com os programas do âmbito do Ministério da Cultura⁷⁶ – que busca: (a) contribuir para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da aplicação do Estatuto da Cidade; (b) estimular a diversidade de ocupação e a complementaridade de usos e funções; (c) reforçar as funções econômicas e pequenos negócios; (d) ampliar o acesso à moradia com diversidade social; (e) articular investimentos públicos/privados; (f) estimular acordos que garantam o compromisso público de longo prazo e o reforço de pactos federativos; (g) estimular a consolidação da cultura de reabilitação urbana e edilícia; (h) articular os Planos Diretores Locais e Regionais; (i) articular as políticas setoriais; e (j) estimular a participação e controle social.

Em 2009 o Programa de Aceleração do Crescimento de Cidades Históricas (PAC-Cidades Históricas), de abrangência superior ao Programa Monumenta, segue os mesmos preceitos de promover o desenvolvimento socioeconômico das cidades por meio de ações de revitalização urbana e recuperação de monumentos e prédios públicos. O Programa vincula a participação do município à contrapartida de um Plano de Ação, definindo um planejamento integrado coerente com o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), também criado em 2007 (REIS, 2011). Brasília, no entanto, nunca fez parte do quadro de cidades que se beneficiaram dos programas federais de preservação, sempre direcionados a ‘cidades tradicionais’.

⁷⁵ Desse Programa (2004-2010), poucos planos de reabilitação chegaram a realizar intervenções de fato.

⁷⁶ Além do Programa Monumenta são realizados o Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PPSH), o Programa URBIS e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), todos voltados para a preservação do patrimônio de cidades tradicionais.

À margem das políticas e programas do MinC/IPHAN, as práticas de preservação em Brasília somente ganham novos contornos com o fortalecimento das estruturas, instrumentos e políticas de gestão viabilizados pela criação do Ministério das Cidades (2003), em consonância com os princípios estabelecidos na CF/1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (2001). Nesse sentido, foram significativos os avanços trazidos pelos programas do Ministério das Cidades que, de modo geral, operam com a lógica de enfrentamento de carências urbanas, para a melhoria da gestão, tendo no Plano Diretor e na gestão democrática sua base fundamental:

O objetivo principal do PD [Plano Diretor], de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão de municípios (SANTOS Jr e MONTANDON, 2011).

Nesse contexto, os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foram sistematizados na II Conferência Nacional das Cidades (2005), no âmbito do Conselho das Cidades, a partir dos resultados da I Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em 2003. As bases da PNDU foram elaboradas dentro dos limites conceituais da participação democrática para nortear investimentos na área ambiental, habitacional, de saneamento, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como para promover uma política fundiária e imobiliária incluyente e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros. Os conceitos gerais dessas orientações dizem respeito principalmente, à gestão participativa, integração das políticas setoriais, controle e inclusão social, redução das desigualdades sociais, combate à segregação e à discriminação. Mas, como afirmou Maricato (2000), o processo de mudança das matrizes do planejamento urbano não é definido somente por avanços estruturais e institucionais, uma vez que estão sujeitos às mesmas influências de produção ideológica que mascaram o conflito político. Um importante indicador nesse sentido refere-se à avaliação das condições de acesso à terra urbanizada, serviços e equipamentos urbanos, o que implica avaliar a articulação dos Planos Diretores com a política metropolitana, com o processo participativo, com o sistema de acompanhamento e controle das ações propostas, assim como a instituição de uma estrutura de gestão compartilhada. A terceira revisão do PDOT (2004-2007), em teoria, busca incorporar esses novos princípios de gestão urbana.

2.6.2. O PDOT de Pandora e as origens do PPCUB

Em 2007, é retomada a terceira revisão do PDOT (PLC nº 26/2007), cujas discussões foram iniciadas ainda em 2004, tendo por diretrizes de ordenamento territorial as proposições do PDOT/1997 e, portanto, defasadas em relação às novas diretrizes nacionais do MCidades. De fato, as diretrizes e princípios dos Planos anteriores não foram amplamente atingidos, situação que se tornou mais crítica em função das novas posturas trazidas pela PNDU. O processo de revisão extrapolou o prazo previsto de dez anos, sendo retomado somente em 2007, e aprovado em 2009, passando por várias suspeitas e comprovações de irregularidades.

A Lei Orgânica do DF define o PDOT como o instrumento básico de ordenamento territorial do DF, e os PDLs como sua complementação normativa. Já no primeiro ano do Governo Arruda (2007-2010), a Emenda nº 49/2007 à LODF extingue os Planos Diretores Locais e institui outros instrumentos, sob a denominação de Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Planos de Desenvolvimento Locais (PDLs) e o PPCUB, especificamente para a área tombada. A esses instrumentos acrescenta-se o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), criado em 1981 no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, e também previsto na LODF/1993. Todos esses instrumentos representam detalhamentos normativos complementares ao PDOT. No entanto, a alteração de suas nomenclaturas fez com que passassem a prescindir de respaldo constitucional nos processos de elaboração, revisão e modificação⁷⁷. Ainda no final de 2007, é lançado o edital de licitação para contratação de serviço de consultoria para a elaboração do PPCUB e, em dezembro de 2008 ocorre a sessão pública. Paralelamente, LUOS e ZEE seguiram o mesmo caminho de elaboração e, assim como o PPCUB, sob muitos questionamentos e suspeitas, ainda não foram totalmente finalizados e aprovados.

Assim, o PPCUB passa a configurar, simultaneamente, como lei de uso e ocupação do solo, plano de desenvolvimento local e plano de preservação da área tombada, respondendo por questões como: (a) estrutura institucional de planejamento e de gestão; (b) instrumentos urbanísticos, edifícios e de gestão vigentes; (c) estrutura e dinâmica populacional; (d) equipamentos públicos e comunitários; (e) aspectos físico-ambientais e de infraestrutura urbana; (f) desenvolvimento econômico; (g) dinâmica urbana sob os aspectos da evolução urbana, estrutura fundiária, estrutura urbana, uso e ocupação do solo, disponibilidade de áreas para novas urbanizações, áreas de urbanização especial, transporte, mobilidade, circulação e acessibilidade,

⁷⁷ Battella, Tânia. "O que é PDOT", 2011 (disponível em: www.smpw.com.br).

habitação e planos e projetos; (h) legibilidade do sítio urbano; (i) relações configurativas com o entorno; (j) conexões visuais; e (k) demandas da sociedade. O processo de elaboração do PPCUB será trabalhado especificamente no Capítulo 3.

É no final de 2007 que o Poder Executivo procede à terceira revisão do PDOT, mas encaminha à CLDF uma proposta diferente daquela discutida com a sociedade durante as Audiências Públicas. Posteriormente será incluído o polêmico projeto do Setor Habitacional Catetinho cuja proposta, além de ter sido excluída da discussão pública, fere a legislação ambiental por localizar-se em Área de Preservação de Mananciais (APM). Essa proposta de urbanização é representativa das práticas de ‘mais-valia urbana’ que, por meio do planejamento estatal, e contra o interesse público, privilegia grupos imobiliários e proprietários que se beneficiam com a alteração da natureza jurídica da terra (de rural para urbana), conforme abordado no Capítulo 1. Esquemas como esse mais tarde, deflagrarão o escândalo de subornos e beneficiamentos ilícitos do Governo Arruda, que envolve algumas propostas do PDOT aprovado pela CLDF em 2009.

As propostas polêmicas incluídas na revisão do PDOT provocam intervenções do MPDFT, que resultam na obrigatoriedade de realização de mais 11 audiências públicas, entre abril e junho de 2008. Em função dessas novas Audiências, o Governador pôde declarar que o PDOT foi exaustivamente discutido. No entanto, a participação da população não foi devidamente considerada, de modo que essas reuniões resultaram mais em cumprimento de formalidades do que em legítima participação social. Em sequência a esse ciclo de audiências *pró-forma*, alguns deputados apresentaram uma nova versão do PDOT que, novamente sem o devido debate público, incorporou emendas parlamentares e configurou-se em outra versão, inclusive com alterações de mérito. Essa versão foi aprovada na forma da Lei Complementar nº 803 em 25/04/2009. Diante das evidentes incoerências em seu processo de elaboração e aprovação, o MPDFT ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em dezembro de 2009 e, como resultado, o TJDF julgou inconstitucionais sessenta dispositivos do Plano, em abril de 2010.

Assim, o processo de revisão do PDOT pode ser considerado irregular sob vários aspectos, desde seu início. O principal deles diz respeito à insuficiente legitimidade conferida ao processo de participação popular, comprovada por diversos questionamentos do MPDFT e decisões judiciais, além das questões de mérito alteradas sem discussão pública. Nesse sentido, o MPDFT teve apoio, inclusive, de técnicos da SEDUMA, no subsídio de informações para a fundamentação de sua

Com relação ao monitoramento internacional, em 2008 o Comitê do Patrimônio Mundial solicita novamente informações sobre a preservação de Brasília, requeridas desde 2001, e tem como resposta um relatório produzido pelo IPHAN, juntamente com outro documento enviado pela organização não governamental Federação de Entidades em Defesa do DF sobre a situação de preservação do CUB, além dos demais documentos já elaborados no âmbito do ICOMOS. Todos esses documentos serviram de base para as análises da 33ª reunião do Comitê, em 2009, cujas recomendações resultantes identificam a pressão urbana sobre a cidade como principal ameaça à preservação da área protegida, além de referir-se à ameaça que poderia decorrer da proposta de revisão do PDOT em tramitação na CLDF. Os principais pontos destacados referem-se aos recorrentes problemas de impacto visual e de integridade, em função: (a) da urbanização de áreas próximas ao Lago Paranoá; (b) da expansão da área urbana da Vila Planalto; (c) da inexistência da regulamentação da zona tampão no entorno de Brasília; (d) da alteração de parâmetros em áreas comerciais e; (e) do atraso na elaboração e implantação de um plano diretor específico para a preservação do CUB. Como resposta, o Governo Brasileiro informa que com a aprovação do referido PDOT prevista ainda para o ano de 2009, *“medidas adicionais seriam adotadas para o sítio protegido”* (SEDHAB, 2010) – considerando que o PPCUB estaria em fase de preparação, no âmbito da antiga SEDUMA, com previsão de implementação também para 2009. Novamente, o Comitê reitera a solicitação feita em 2001 sobre informações a respeito da regulamentação da zona tampão, sobre *“os documentos técnicos do Projeto Orla, do desenvolvimento da Vila Planalto, as soluções de transporte para a via W3 e as mudanças no uso do solo das superquadras”* (SEDHAB, 2010). Por fim, o Comitê solicita que seja enviado até fevereiro de 2010 *“um relatório detalhado sobre o estado de conservação de Brasília e sobre o progresso feito na implementação das recomendações acima, para o exame do Comitê do Patrimônio Mundial, na sua 34ª Secção, em junho de 2010, em Brasília”* (SEDHAB, 2010).

Após a regularização das questões consideradas inconstitucionais no último PDOT, mas ainda permanecendo questões de conteúdo, permanece sua proposta de ordenamento no DF por meio de Unidades de Planejamento Territorial (UPTs), substituindo a base de planejamento que vinha sendo realizada a partir das delimitações das Regiões Administrativas. Nessa proposta, a área tombada de Brasília (que inclui as RA's de Brasília, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal e Candangolândia) passa a integrar a Unidade de Planejamento Territorial Central (UPTC). As unidades de planejamento que passam a vigorar são novas, mas permanecem os problemas:

quanto (a) ao tratamento homogêneo dispensado ao CUB, que não considera diferenciações entre faixas de quadras 600, 700, 800, 900; (b) à diferenciação que se consolidou entre as Asas Norte e Sul, especialmente nos setores comerciais; (c) à existência de vários setores não concluídos, com lotes vazios e ociosos; (d) ao Lago Paranoá, na composição da paisagem a ser preservada; (e) à diferenciação entre Plano Piloto e núcleos como Cruzeiro Novo, Áreas Octogonais, Setor Sudoeste e Candangolândia (REIS, 2011).

Outra questão que demonstra a precariedade da estrutura de planejamento herdada pelo PDOT trata da abordagem sobre a contenção da mancha urbana por meio da regularização das suas ocupações informais, reforçando o planejamento regularizatório e remediativo. O adensamento de núcleos consolidados, por outro lado, também é proposto na tentativa de atender à demanda habitacional e ao mesmo tempo promover a ocupação de vazios urbanos em áreas consolidadas. Vale notar que essa demanda habitacional não se refere prioritariamente no atendimento à população de baixa renda. De qualquer forma, nenhuma das propostas tem seus critérios técnicos claros ou estudos de viabilidade⁷⁹. Além dessas questões, dificuldades para aprovar os instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade resultaram, nesse momento, na aprovação apenas da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga de Alteração de Uso (RAMOS, 2005).

Ainda em 2009, outra reformulação administrativa cria a Diretoria do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília (DCT), subordinada à Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) da SEDUMA. Ao contrário dos órgãos anteriores, a DCT não se estrutura em gerências, e caracteriza-se pela reduzida estrutura responsável pelo planejamento territorial, que se resumiu “à *análise e aprovação de projetos urbanísticos*” (REIS, 2011).

No Governo seguinte, em 2011, a sigla SEDUMA é substituída por SEDHAB, que acrescenta, mais tarde, o título de ‘Regularização’. Esse fato é extremamente emblemático do caráter remediativo que oficialmente passou predominar nas práticas de planejamento urbano. Dessa forma, pode-se perceber o papel que as ações de regularização têm no processo de gestão urbana no DF, muitas vezes superando e se sobrepondo à função precípua do planejamento prévio. Isso se deve às redes de interesses ligadas à ocupação consolidada no DF e configurada nos últimos anos pela ação de grileiros, que deram origem a 600 novos bairros. Nas palavras do arquiteto e

⁷⁹ Battella, *op. cit.*.

urbanista Frederico Flósculo, “*nunca uma cidade foi tão grillada em tão pouco tempo*”⁸⁰.

Uma nova versão do PDOT foi apresentada ao CONPLAN em 28/06/2011. Os conselheiros representantes de organizações da sociedade civil, como UnB e IAB-DF, registraram manifestação contra a aprovação da proposta, reiterando que permanecem os mesmos problemas de ordem técnica, de ilegitimidade da participação popular, de fragilidade política e de ingerência econômica (REIS, 2011). Em 17/10/2012 é aprovada a terceira revisão do PDOT, que permanece em vigência desde então. De acordo com informação veiculada pelo portal virtual da SEDHAB, a revisão do PDOT seguiu, a princípio, três eixos, a saber: revisão dos itens considerados inconstitucionais no PDOT vigente; compatibilização do PDOT com a legislação federal para regularização fundiária; e alterações que atendem ao relevante interesse público, especialmente no tocante à criação de áreas para habitação. No entanto, após análise da última versão aprovada, o MPDFT concluiu que 12 das alterações propostas são prejudiciais ao meio ambiente, e recomendou nova revisão. Como essas propostas não se enquadram na obrigatoriedade de revisão fora dos prazos estabelecidos pela LODF, o MPDFT informou que o caso poderá desencadear o ajuizamento de ADIN novamente⁸¹. É importante destacar que a regularidade do PDOT tornou-se necessária para a conclusão do PPCUB, LUOS e ZEE, que se constituem em instrumentos regulatórios daquele Plano.

Assim como a protelação na instituição do marco regulatório de preservação do patrimônio de Brasília, não parece ser por acaso que todas as propostas e ações de planejamento urbano, ordenamento territorial e desenvolvimento econômico no DF vêm sendo realizados à margem da elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto desde 1981 pela Política Nacional de Meio Ambiente, pela LODF/1993, e regulamentado em 2002. Sua instituição implicaria a proibição ou relocação de atividades incompatíveis com os padrões de proteção ambiental, na ausência de medidas mitigadoras dos impactos ambientais delas decorrentes. Dessa forma, as propostas de ampliação dos limites das áreas urbanas sobre áreas rurais sem as análises e delimitações do ZEE caracterizam-se como caso grave de desrespeito às

⁸⁰ Entrevista concedida por Frederico Flósculo ao jornalista Chico Sant’Anna, em 01/04/2014 (disponível em www.chicosantanna.wordpress.com). Flósculo é professor da FAU/UnB e representa um ardoroso crítico à forma como as práticas de preservação, planejamento e gestão urbanos são conduzidos pelos sucessivos Governos, trabalhando, inclusive, em parceria com o MPDFT na investigação e análises desses temas.

⁸¹ Reportagem “*MPDFT diz que alterações do PDOT podem causar riscos ao meio ambiente*”, por Mariana Laboissière, de 23/02/2012 (disponível em www.correiobraziliense.com.br).

leis distritais e federais⁸². O ZEE passou a ser compromisso firmado entre GDF e MPDFT, no Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 002/2007, em julho de 2007. Com a transformação da SEDUMA em SEDHAB, as atribuições quanto às políticas ambientais passaram para a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH). O contrato para consultoria na elaboração do ZEE foi firmado em 2009 e encontra-se ainda em execução.

Todas essas questões ligadas a problemas de legitimidade, discricionariedade, descontinuidade de ações, contraposição e contradição entre órgãos públicos, normas e políticas, associados às pressões das redes de interesse, configuram o quadro de gestão urbana do DF que será responsável pela elaboração do PPCUB.

⁸² Entrevista concedida por Frederico Flósculo ao jornalista Chico Sant'Anna, em 01/04/2014 (disponível em www.chicosantanna.wordpress.com).

CAPÍTULO 3

O PLANO DE PRESERVAÇÃO DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA

O reconhecimento de Brasília como Patrimônio Cultural em 1987, deveria ser seguido de medidas para a caracterização e definição das áreas de entorno, das zonas e graus de proteção, do detalhamento das diretrizes de preservação e do estabelecimento dos parâmetros urbanísticos correspondentes às escalas, conforme a abordagem proposta pelo GT-Brasília. No entanto, essa regulamentação necessária à prerrogativa de respeito da construção e complementação da cidade à concepção original, somente teve início mais efetivo 20 anos após o tombamento distrital. Durante esse período, e até a vigência do PPCUB, Brasília permanece sem um código urbanístico normativo unificado e consolidado que priorize e alcance os objetivos da preservação. Essa situação pode ser analisada a partir de dissociações e vinculações em torno dos aspectos da matriz analítica adotada, que considera fragilidades nos conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico.

3.1. Para entender o processo de elaboração do PPCUB

3.1.1. Contexto de surgimento

Apesar da iniciativa na elaboração do Plano Diretor da Área de Preservação em 1999, pela então SEDUH (1997-2007)⁸³, somente em 2006 houve um posicionamento favorável do Governador para levar adiante a elaboração do Plano de Preservação que, somado aos diversos estudos técnicos já realizados, resultaram na elaboração de um 'Termo de Referência'⁸⁴ para contratação de empresa de consultoria especializada⁸⁵. Destaca-se, novamente, o fator decisivo da vontade política aliada ao poder discricionário, nas ações e atos do poder público – cuja vinculação é predominantemente político-institucional⁸⁶. É justamente no período de retomada das ações de elaboração do Plano de Preservação que o PDOT passa pela sua 3ª revisão, em cujo processo se evidenciou a necessidade de definição da área de entorno do CUB. No contexto da polêmica revisão do PDOT, a partir de 2007, o início

⁸³ Órgão de planejamento urbano do DF, a SEDUH vigorou com essa nomenclatura no período de 1997 a 2007. Na gestão 2007-2010 tornou-se SEDUMA e, na gestão 2011-2014, SEDHAB.

⁸⁴ O "Termo de Referência para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para elaborar o PPCUB" foi lançado em dezembro de 2008, juntamente com o edital de concorrência pública. Em 2009, é assinado o contrato com a empresa RS Arquitetura, Consultoria e Projetos Ltda., ganhadora do processo.

⁸⁵ Segundo informações obtidas em entrevista com a arquiteta e urbanista da SEDHAB, Lídia Botelho, em junho/2013.

⁸⁶ O mesmo ocorreu em meados de 1990, com o interesse do então Governador, José Aparecido, no reconhecimento e salvaguarda do Plano Piloto em nível distrital, federal e internacional.

do processo de elaboração do PPCUB coincidiu com o escândalo da 'Caixa de Pandora', no qual a conduta indevida de representantes do Governo nas atividades de seus cargos passou a ser amplamente questionada e denunciada. Além do descrédito geral na administração pública, ocorreram prejuízos ao processo de elaboração do PPCUB, também em função das limitações eleitorais de final de mandato, que se caracterizam em recorrentes pontos críticos na continuidade das ações institucionais.

O marco regimental que favoreceu a tomada de decisão para a elaboração do Plano foi iniciativa do IPHAN, por meio da publicação da Portaria nº 299/2004, que estabelece a metodologia de elaboração de Planos de Preservação de Sítios Históricos (PPSH), para respaldar iniciativas no âmbito dos entes federados⁸⁷. O PPSH passa, então, a ser exigência para a gestão de sítios históricos, assim como o Estatuto da Cidade, que determina a elaboração de Planos Diretores. Nesse sentido, o IPHAN ressalta que:

"cabe ao Distrito Federal, no exercício de sua competência municipal de promoção da proteção do patrimônio histórico cultural local observar a legislação e a fiscalização federal", lembrando que nos casos em que se observar divergência entre normas estabelecidas pelo IPHAN e pelo Distrito Federal, deverá valer a legislação mais restritiva frente à necessidade de atender a todos os entes (Ofício nº 851/2012-PRESI/IPHAN, disponível em: <http://www.camaraempauta.com.br>).

No que se refere aos fatores que contribuíram para a protelação regulamentar das práticas de preservação em Brasília, relativos às fragilidades da gestão urbana, pode ser analisada a configuração de quatro dimensões que se referem ao caráter conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico do tema, que serão apresentados a seguir.

Alguns dos impasses fundamentais encontrados na preservação do patrimônio urbano de Brasília dizem respeito às particularidades conceituais e urbanísticas que se referem, principalmente, à grande extensão do sítio protegido e às excepcionalidades da natureza urbanística, contemporânea e abstrata do objeto de tombamento, configurado na ideia das escalas urbanas e suas relações, sem a devida transposição para parâmetros urbanísticos correspondentes.

Entre os aspectos relacionados ao âmbito político-institucional, verificados ao longo da trajetória da preservação de Brasília, configuram-se problemas de articulação

⁸⁷ O PPSH é um "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 o valor econômico e o valor cultural dos sítios tombados. Entre outras finalidades, esse instrumento federal de tutela visa a tornar compreensíveis e explícitos os princípios, critérios e normas de preservação que devem balizar as ações públicas e privadas nos sítios tombados em nível federal, assim como melhorar e intensificar a articulação entre as diversas esferas político-administrativas com competência sobre essas áreas" (SEDUMA. 2008).

e consenso entre os diversos órgãos e esferas envolvidas na gestão do CUB para a definição de prioridades e abordagens sobre sua preservação. Associadas a essas questões, estão a vulnerabilidade da estrutura institucional e o fator determinante da vontade política, vinculada aos limites do poder discricionário e às redes de interesses sobre os processos de produção do espaço urbano. Uma das causas da fragilidade institucional corresponde à defasagem entre a estrutura disponibilizada para responder pela área tombada, dentro do corpo do GDF e do IPHAN, e a demanda de trabalho gerada sobre a gestão do CUB, especialmente no que se refere à diversidade e fragmentação de situações e normas que regem a área tutelada. Outra fragilidade configura-se pela falta de capacitação, quadro técnicos e recursos suficientes, continuidade de estruturas e ações, além da falta de sistematização da memória e informação nos órgãos da administração pública.

No que diz respeito ao aspecto jurídico, as principais dificuldades referem-se à fragilidade que caracteriza a Ordem Urbanística ainda na fase de elaboração das leis, e ao predomínio do Direito Civil sobre o Direito Urbanístico nas interpretações judiciais, que muitas vezes acaba por beneficiar o direito de particulares, ao mesmo tempo em que negligencia o interesse público quanto às formas de apropriação do espaço urbano.

Muitos são os casos, por exemplo, de liminares concedidas a proprietários que tiveram obras embargadas, quando há fiscalização, por invasão de área pública ou outro tipo de desrespeito às normas vigentes. Os casos de maior escala são aqueles ligados à 'mais-valia' nas mudanças de uso em propriedades particulares, de rural para urbano, ou outras concessões ambientais, visando à expansão urbana, com a conseqüente supervalorização da terra para seus proprietários. Essas ações são geridas pelos interesses do mercado imobiliário, sem o devido e prévio planejamento de interesse público. O instrumento de 'Operação Urbana Consorciada', quando não conduzido de forma legítima e transparente, pode tornar-se uma grande ferramenta de 'mais-valia urbana'⁸⁸. Além disso, há ainda a participação da CLDF no apoio e aprovação de leis que desrespeitam diretrizes de preservação e planejamento. Existe também a chamada 'máfia da grilagem' que incentiva e promove invasões, venda e ocupação de grandes áreas que, após serem invadidas, via de regra, são objeto de ações de 'regularização' pelo poder público. Esse tipo de planejamento regularizatório contrapõe-se ao planejamento que deveria ser prévio, e garantir a defesa do interesse público. Esse quadro pode indicar como as redes de interesse conseguem atuar nas

⁸⁸ A OUC é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto das Cidades que permite alterações em determinados setores urbanos mediante acordo entre moradores, poder público e empresários.

decisões e ações dos órgãos públicos, seja na alteração tendenciosa das leis, seja na falta da fiscalização e penalização, seja na política de regularização como incentivo para a continuidade de práticas de invasão.

Atualmente, enquanto a aprovação final do PPCUB não ocorre⁸⁹, o CUB continua regrado pelas diversas Plantas Urbanísticas (URB's), Normas de Uso, Edificação e Gabarito (NGB's) e Memoriais Descritivos (MDE's), na tentativa de construir o arcabouço jurídico da Ordem Urbanística de Brasília. Algumas normas, principalmente de uso, ficaram defasadas ao longo do tempo, gerando grande acúmulo de demandas reprimidas para serem revisadas na elaboração do PPCUB. A multiplicidade e diversidade de normas, a pouca clareza e falta de detalhamento de parâmetros, aliadas à variedade de situações de aplicação, caracterizam o principal aspecto de dificuldades em nível técnico. Essa fragmentação e pulverização normativa resultam no acúmulo de demandas por análises pontuais que a Administração de Brasília gera ao órgão de planejamento – SEDHAB – em função de dúvidas quanto à sua interpretação. Assim, cria-se um ciclo vicioso nas práticas de planejamento e gestão urbanas no DF, no qual não é possível atender à demanda existente por um lado, tampouco é possível dar atenção aos problemas mais gerais da cidade. As soluções tornaram-se paliativas aguardando a elaboração de um plano geral, ou definições mais específicas do órgão federal⁹⁰.

Desde o início dos anos 2000 o planejamento, o ordenamento territorial e a regularização fundiária passaram a se sobrepôr crescentemente sobre as práticas de preservação de Brasília⁹¹. Nesse quadro, as fragilidades analisadas sob a perspectiva aqui proposta tornaram-se mais evidentemente interligadas.

3.1.2. Pressupostos conceituais, legais e operacionais

De modo geral, a fundamentação do PPCUB – de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do DF e o Termo de Referência – se alinha aos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e do arcabouço teórico da Conservação Integrada. Constata-se facilmente, porém, que existe uma grande dissociação no processo de transposição do nível conceitual para a dimensão operacional do instrumento, que apresenta a mesma lógica encontrada na construção dos conceitos lefebvrianos de 'espaço abstrato' e 'espaço social', tratados no Capítulo 1.

⁸⁹ Até o fechamento da pesquisa em dezembro de 2014, o PPCUB não havia sido aprovado (versão PLC nº 78/2013).

⁹⁰ Segundo informações obtidas em entrevista com a arquiteta e urbanista da SEDHAB, Lídia Botelho, em junho/2013.

⁹¹ Momento de transferência das atribuições sobre a dimensão urbana do patrimônio, do órgão de cultura para o órgão de planejamento.

A CF/1988 determina os planos diretores como “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”⁹². Nesse sentido, a dimensão social da PNDU e da Conservação Integrada sofrem da mesma predominância de intencionalidade que caracteriza seu discurso, e que ainda não encontrou rebatimentos correspondentes no plano concreto, reforçando o sentido de ‘plano-discurso’ de Maricato (2000).

Especificamente no caso de Brasília, o PPCUB corresponde: ao Plano de Desenvolvimento Local e à Lei de Uso e Ocupação do Solo da área central, nos termos da LODF e do PDOT, e ao Plano de Preservação, nos termos do PPSH e dos reconhecimentos distrital, federal e internacional. O Plano consiste, portanto, no instrumento básico de consolidação regulamentar da Ordem Urbanística e de preservação do CUB, das diretrizes de planejamento e controle de sua evolução físico-territorial e de promoção do seu desenvolvimento econômico e social. Essa situação pressupõe que, proporcionalmente à ampliação de funções do Plano, corresponde a ampliação da abrangência de interesses, contradições e conflitos em torno das decisões sobre o valor da terra internamente e mais próximas ao CUB. Assim, os processos políticos e trâmites burocráticos são também proporcionais à complexidade de sua elaboração, aprovação, implementação, eficácia e legitimidade.

De acordo com a determinação da LODF, o PPCUB deve ser elaborado por iniciativa do Poder Executivo local (no âmbito da SEDHAB, antiga SEDUMA), encaminhado, analisado e aprovado pelo órgão colegiado de planejamento (CONPLAN) e, posteriormente, pela Câmara Legislativa, para então tornar-se Lei Complementar. Cabe notar que, tanto as fases de apreciação pelo Conselho, quanto pelo Legislativo, podem agregar alterações fora da esfera da discussão pública, por meio de ‘emendas’ ao texto da lei⁹³. Tendo em vista a disparidade entre a estrutura necessária para a elaboração do Plano e a realidade institucional disponível para esse empreendimento, optou-se pela contratação de consultoria especializada para suporte técnico e ordenação de todo o processo. Dessa forma, foi instituída uma Comissão Especial de Acompanhamento e Recebimento, no âmbito da Diretoria de Preservação (Dipre) da SUPLAN/SEDUMA. O processo de elaboração do Plano previa ainda a participação da Coordenadoria das Cidades, das Administrações Regionais dos

⁹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁹³ Foi justamente essa abertura jurídica na elaboração de projetos de lei, associada à distorções no processo de participação popular e ao pagamento de suborno a parlamentares, que possibilitou a aprovação do ‘PDOT de Pandora’ (2007-2009).

núcleos urbanos abrangidos⁹⁴, da DePHA⁹⁵ e o apoio do IPHAN. No entanto, não foi possível precisar qual a representação da participação de cada instância nas decisões finais sobre as versões consultadas do Plano. Dentro do conjunto de intenções apresentadas no ‘Termo de Referência’, não por acaso, percebe-se que o tipo de participação delegado ao IPHAN se restringe aos limites do ‘apoio’, o que, na prática, desvincula as decisões e ações do GDF à concordância do órgão federal. No entanto, as conquistas sociais alcançadas no âmbito da gestão pública, como a gestão integrada e compartilhada, visam, justamente, o direcionamento em sentido oposto. Percebe-se também, na descrição das intenções contidas no Termo de Referência e nos pressupostos legais, a menção clara à integração entre as vertentes de planejamento e preservação e seu predominante caráter discursivo.

Foram apresentados sumariamente até aqui, alguns pressupostos apriorísticos do Plano. Quanto aos produtos a serem entregues pela empresa contratada, estes correspondem basicamente às etapas de elaboração do PPCUB, que se inicia com a formulação de um ‘Plano Geral de Trabalho’ (PGT), essencialmente com base no Termo de Referência; seguido da execução das etapas de ‘Diagnóstico’ e ‘Prognóstico’, que incluem a participação da sociedade por meio de consultas, reuniões e audiências públicas. A etapa seguinte refere-se à consolidação da minuta do ‘Projeto de Lei Complementar’ (PLC), que corresponde ao corpo da lei, propriamente dita, a ser encaminhada ao CONPLAN e à CLDF.

A ideia central do PPCUB, definida pelo Termo de Referência, faz menção direta aos preceitos da Conservação Integrada, no sentido de pretender “*dar materialidade ao repensar do planejamento urbano, considerando desenvolvimento e patrimônio cultural como temas indissociáveis que devem ser incorporados às políticas públicas e práticas sociais*” (SEDUMA, 2008). Nesse ponto evidencia-se o patrimônio urbano de Brasília como ponto de inflexão nas tradicionais práticas de preservação, planejamento e gestão urbanos no Brasil, conforme perspectiva desenvolvida pelo grupo de profissionais ligados ao GT-Brasília. Assim, os princípios gerais definidos para o PPCUB no Termo são: (a) afirmação da concepção urbanística do CUB como expressão arquitetônica e paisagística da qual decorre sua condição de bem cultural tombado; (b) controle da evolução urbana sobre o CUB e áreas próximas à bacia do Lago Paranoá, em função da preservação; (c) sustentabilidade ambiental, social,

⁹⁴ Região Administrativa de Brasília (RA I); Região Administrativa do Cruzeiro (RA XI); Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal (RA XXI); e Região Administrativa da Candangolândia (RA XIX).

⁹⁵ Quando a DePHA, denominada DIGEPHAC a partir de maio de 2010, foi extinta em agosto de 2011, a unidade responsável pela de preservação do patrimônio do DF continuou por meio da Subsecretaria de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (SUPHAC).

política, econômica e cultural do CUB; (d) garantia de plena acessibilidade e de mobilidade da população ao CUB; (e) articulação entre os governos local e federal para o planejamento e a gestão do CUB; e (f) garantia da participação da população⁹⁶.

O Plano Geral de Trabalho apresentado pela empresa avança na explicitação de definições de caráter operacional, ao considerar para as finalidades do Plano: (a) o quadro legal compatibilizado entre as competências e deveres dos níveis federal e distrital de preservação; (b) a inserção e a compatibilização deste com os demais instrumentos legais federais e locais; (c) o processo (ou mecânica) de gestão desse patrimônio; e (d) a sistemática de participação da população no processo. Nota-se que esses aspectos foram levantados, de uma forma ou de outra, nos Relatórios de Monitoramento da UNESCO. Considerando que todos foram parcial ou insuficientemente alcançados no processo de elaboração do PPCUB, pode-se relacionar essa realidade à dicotomia lefebvreaana apresentada como base da análise da produção social do espaço urbano (Capítulo 1).

A área de abrangência considerada para a elaboração do Plano correspondente ao patrimônio cultural representado pelo CUB que, de acordo com o Termo de Referência, é aquela “*decorrente do Plano Piloto vencedor do concurso para a construção da nova capital do Brasil, de autoria do arquiteto Lucio Costa*” (SEDUMA, 2008). Nota-se que essa definição busca minimizar questões suscitadas pelos problemas conceituais da definição do objeto de tombamento, que dissociam a concepção urbanística da realidade sob proteção. O Plano abrange, além da área tombada, a área de tutela entendida como Área de Interesse Patrimonial (AIP), “*cujos limites procuram referenciar o estabelecimento das suas relações de vizinhança, de modo a salvaguardá-lo de ações tendentes a descaracterizar sua concepção, visibilidade, ambiência e manutenção física*” (SEDUMA, 2008). A definição da AIP deve fazer referência a elementos “*que podem influenciar na visibilidade, harmonia e integração à paisagem do Conjunto Urbanístico protegido, bem como as áreas que comportam funções urbanas que impliquem na ‘perturbação’ do seu equilíbrio físico, econômico ou social*” (SEDUMA, 2008). Entre o conjunto de intenções apriorísticas do Plano e as realidades urbanas que já consolidaram descaracterizações em vários

⁹⁶ Nota-se que os itens (b) e (d) fazem referência à relação do CUB com áreas próximas, podendo-se incluir aí, uma dimensão metropolitana.

graus⁹⁷, percebe-se a permanência da dissociação entre as noções de 'espaço abstrato' e 'espaço social'.

Nesse sentido, a legislação federal de preservação determina a necessidade de manutenção da visibilidade do bem tombado. A caracterização da área envoltória de Brasília, formada pela Bacia do Paranoá, tem relação direta com as visadas do horizonte a partir das bordas da Bacia (ver Mapa das visadas Plano Piloto-Bacia do Lago Paranoá na pág. 42). Porém, nas proximidades de Taguatinga surgiu um núcleo extremamente adensado e verticalizado, resultado da desvirtuação do projeto original para a área, e da permissividade do poder público diante da massiva especulação imobiliária que se concentrou. Águas Claras, portanto, representa uma das situações problemáticas na definição das áreas adjacentes ao CUB, no que tange os princípios de ambiência e visibilidade, e constitui exemplo de redução na qualidade do espaço urbano, sobrecarga na infraestrutura, além do impacto ambiental e visual que promove no interior da Bacia Hidrográfica do Paranoá.



Vista de Águas Claras a partir do Plano Piloto (2012).

Fonte: imagem de Chico Sant'Anna (disponível em www.chicosantanna.wordpress.com).

É interessante observar que, ao contrário do que se percebe no Termo de Referência, as proposições trazidas pelo PGT fazem menção direta ao fato de que as reflexões sobre a ocupação do CUB abrangem sua escala metropolitana e também

⁹⁷ O sentido de descaracterização adotado corresponde aos processos de apropriação de espaços que fundamentalmente decorreram de desvirtuamentos projetuais nas escalas, alterações normativas, além de omissões na fiscalização e outras fragilidades da administração pública.

“deve abranger abordagens ampliadas de caráter físico territorial, sociológico, antropológico, político, entre outros” (SEDUMA, 2009), seguindo intenções alinhadas à perspectiva do GT-Brasília⁹⁸. O PGT também destaca a necessidade de compreensão do PPCUB a partir de questões trazidas pelo PDOT:

como se ajusta às delimitações prévias da área de abrangência definida para este trabalho específico; como o plano regulador enfrenta a questão da preservação do patrimônio cultural (...); qual o arranjo social que participou do processo de formulação do plano; instrumentos urbanísticos e jurídicos utilizados; quem elaborou o plano, etc. Este conhecimento pode amparar e consolidar questões já resolvidas no âmbito do Plano e permitir, por exemplo, que sejam aprofundados aspectos que estejam tratados de modo mais sumário no PGT (SEDUMA, 2009).

Apesar do Plano Geral de Trabalho apresentar avanços quanto a algumas com relação ao Termo de Referência, especialmente em quanto à dimensão metropolitana do planejamento e preservação do CUB, a realidade da gestão urbana em nível metropolitano ainda não encontra suporte político e institucional para dar prosseguimento ao desenvolvimento de tais considerações. O reflexo dessa incoerência pode ser observado na abordagem sobre a caracterização dissociativa do Plano quanto à identificação e compreensão das pressões sobre o CUB e à proposição de ações. Conforme será visto, observa-se que os avanços trazidos pelo PGT em relação ao Termo de Referência serão desconsiderados em função da recisão contratual que ocorrerá.

No que tange à integração com a elaboração da LUOS, responsável pela regulamentação das demais áreas do DF, a elaboração do PPCUB no âmbito da Dipre/SUPLAN manteve linhas de contato com as equipes setoriais de elaboração daquela lei, estritamente no que tange às diretrizes da Área de Entorno e a questões de aplicação das operações urbanas⁹⁹, em sentido oposto ao discurso referencial de integração das políticas públicas e dos objetivos de sustentabilidade da gestão urbana tomados como pressupostos. Essa situação de interação intrainstitucional mínima pode ser considerada reflexo direto da fragilidade da estrutura de planejamento e gestão urbanos do DF como um todo, especialmente em termos de recursos humanos, estrutura operacional, continuidade e sujeição às prioridades políticas e variações eleitoreiras.

⁹⁸ Vale lembrar que Biane Bicca coordenou o GT-Brasília e participou, inicialmente, como consultora da empresa RS Projetos na elaboração dos primeiros produtos do processo de elaboração do PPCUB.

⁹⁹ Segundo informações obtidas em entrevista com a arquiteta e urbanista da SEDHAB, Rejane Yung, realizada em setembro de 2014.

Com relação às diretrizes federais relativas às finalidades expressas pelo PPSH (Portaria IPHAN nº 299/2004) consideradas para a elaboração do PPCUB, percebe-se que entre as dificuldades identificadas na realidade brasileira estão, basicamente, a dissociação entre pressupostos e ações, da preservação e planejamento; a desarticulação institucional; e a falta de prioridade e integração da preservação diante de outras dimensões da gestão urbana. Essas dificuldades dizem respeito, mais especificamente, a:

- dotar a instituição de um regime de disciplina urbanística e edilícia compatível com o regime de proteção dos sítios históricos urbanos;
- tornar compreensíveis e explícitos os princípios, critérios e normas de preservação que devem balizar as ações públicas e privadas nos sítios tombados em nível federal;
- criar novos padrões de abordagem da preservação de sítios históricos urbanos, apoiados no planejamento e gestão urbanos;
- melhorar e intensificar a articulação entre as diversas esferas político-administrativas com competência sobre essas áreas, visando a maior eficácia na gestão do patrimônio cultural urbano;
- lidar de modo eficaz com o novo papel social, econômico e ambiental atribuído ao patrimônio cultural urbano.

Nota-se a complementação entre as definições do Termo de Referência, PGT e PPSH. No entanto, o alinhamento com as diretrizes federais pressupõe e determina que o PPCUB vise cumprir quesitos para além da sua forma e conteúdo, prevendo constituir o principal instrumento de integração e operacionalização da gestão urbana, para as finalidades de preservação. Essa prerrogativa necessariamente vincula a elaboração do Plano a uma proposta de estrutura institucional que viabilize sua implementação e eficácia – desafio que ainda não foi alcançado no âmbito da gestão urbana no DF. Conforme será visto adiante, essa equação entre os pressupostos e intenções do PPCUB e suas considerações e decorrências propositivas, não se resolve em função de todas as fragilidades que já foram elencadas.

3.1.3. Etapas do processo de elaboração

Os serviços a serem executados pela contratação por licitação correspondem, basicamente, aos produtos previstos na execução de cada etapa dos trabalhos de elaboração do PPCUB e incluem: (a) sistematização dos instrumentos vigentes; (b) caracterização do sítio e produção do diagnóstico; (c) proposição do prognóstico; e (d)

elaboração da minuta do PLC. Constituem ainda produtos a serem entregues: (e) Plano Geral de Trabalho; (f) Programa de Participação da População (PPP) – cujos conteúdos mínimos estão especificados nos anexos do Termo de Referência; e (g) Memória Técnica de todo o processo¹⁰⁰.

O Diagnóstico deve caracterizar-se pelo quadro temático e analítico da condição atual da área em questão, tanto no que se refere à sua condição física como de gestão, contendo dados e informações de caráter físico-territorial, infraestrutural, social, urbanístico, ambiental, cultural, patrimonial, político, econômico e institucional. Esse quadro-temático deveria ser elaborado, segundo o Termo de Referência, “a partir da identificação, qualificação e análise inter-relacionada de temas-chave recorrentes no planejamento territorial da área em estudo e entorno” (SEDUMA, 2008). No que tange as delimitações do Diagnóstico, pode-se considerar que o PGT avança em relação ao Termo de Referência pelo destaque dado à necessidade de identificação das potencialidades, deficiências, problemas e vocações da área, por meio de processos comparativos entre as características originais que estruturam o Sítio Histórico e a situação atual, de forma a identificar os elementos que hoje o descaracterizam ou não contribuem para a sua preservação. O PGT prevê ainda a consideração de conflitos, tais como situações de choque de interesses e opiniões entre diferentes atores ou agentes sociais atuantes na cidade, ou entre fundamentos de natureza técnica, legal e institucional, que demonstram maior reconhecimento da realidade de interesses envolvidos na elaboração de um instrumento da abrangência do PPCUB. Esses avanços, fundamentais para capacitar as discussões públicas e compreensão das propostas, não serão incorporados na sequência de etapas do processo de elaboração do Plano.

A etapa seguinte corresponde ao Prognóstico, que se refere à base do Plano a ser apresentada na forma de um quadro propositivo e introdutório do conjunto de orientações, para dar tratamento aos problemas e às grandes questões identificadas na fase de Diagnóstico. Nessa fase, também é realizada a indicação dos objetivos e diretrizes básicas que se pretende alcançar; dos instrumentos adequados para realizar as transformações necessárias e garantir a sua implementação e continuidade; e do delineamento preliminar das regras fundamentais de uso e ocupação do solo. Para esta etapa, o PGT avança uma vez mais em relação ao Termo de Referência ao prever a simulação de cenários futuros de aspectos relativos à estrutura urbana do sítio, a partir dos parâmetros levantados no Diagnóstico e da verificação da presença

¹⁰⁰ Em função da rescisão contratual, apenas os produtos relativos ao PGT, PPP e Diagnóstico consolidado foram aceitos pela Comissão de Acompanhamento e Recebimento.

dos atributos principais que definem a concepção urbanística de Brasília, de forma a embasar as ações, diretrizes e instrumentos que resgatem ou garantam a permanência destes atributos. Todos esses avanços apriorísticos que o PGT traz serão desvinculados do processo de elaboração do Plano, em virtude da rescisão contratual entre a empresa e o GDF.

A interrupção do processo de elaboração do Plano foi oficializado pela Comissão de Acompanhamento e Recebimento (no âmbito da Dipre/SUPLAN/SEDHAB), em função do não atendimento às reiteradas recomendações que destacavam o fato de que o Prognóstico (Produto 4) não contemplava de forma adequada os seguintes aspectos: regime normativo-jurídico; planos, programas e projetos especiais; mecanismos de parcerias entre o setor privado e a iniciativa particular; estrutura institucional para o planejamento e gestão; instrumentos de gestão democrática; e instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, tal como Operação Urbana Consorciada; além da concessão de ocupação de área pública; e de diretrizes para o transporte e mobilidade¹⁰¹.

Após a rescisão contratual, extingue-se a Comissão de Acompanhamento e Recebimento e institui-se uma Comissão de Finalização do PPCUB, também no âmbito da Dipre/SUPLAN/SEDHAB, que continuou o trabalho de elaboração do Plano a partir da revisão e ajustes do Relatório de Prognóstico elaborado pela empresa, para adequação quanto à análise do texto e das planilhas de Parâmetros Urbanísticos (PURPs), parâmetros normativos, croquis das Unidades de Preservação (UPs), anexos de mapas e descrições das poligonais das Áreas de Preservação. No Plano de Trabalho elaborado pela nova Comissão, afirma-se que, da minuta do PLC elaborada pela empresa, apenas a estrutura geral poderá ser utilizada, sendo necessárias adaptações na distribuição dos títulos, capítulos e seções; além da complementação das proposições quanto aos planos, programas e projetos de intervenção prioritária; e da elaboração da seção relativa aos instrumentos de planejamento, preservação e desenvolvimento urbano do CUB.

Essa ruptura no programa previsto para a elaboração do PPCUB representou, por um lado, uma fragmentação no processo que comprometeu a elaboração do produto complementar referente à Memória e Relatório Técnicos – documento-base de registro do processo de elaboração e imprescindível para a memória de elaboração do PPCUB. Esse documento representaria uma iniciativa de reforço da manutenção da memória e informação nas práticas de preservação e planejamento. Percebe-se que,

¹⁰¹ Cartas da Comissão de Acompanhamento e Recebimento - Dipre/SUPLAN/SEDHAB, de 16/12/2011 e 04/01/2012.

com a desvinculação da empresa ao processo de elaboração, também se desvinculou o conteúdo do Plano Geral de Trabalho e seus avanços em relação ao Termo de Referência, incluindo o quadro comparativo entre situação atual e cenários futuros. Esse item foi recorrentemente cobrado durante as discussões públicas, em função de representar um instrumento essencial para a compreensão e visualização dos efeitos que decorrerão da implementação do Plano. Por outro lado, a recisão representou a possibilidade da equipe governamental em atender todas as demandas por ela suscitadas. No entanto, conforme será abordado, problemas e dificuldades essencialmente de ordem operacional e político-institucional, prejudicaram o decorrer dos trabalhos.

O Plano de Preservação propriamente dito constitui-se na proposição final, formulada como minuta de Projeto de Lei Complementar, que deveria ser acompanhado de recursos gráficos (mapas, desenhos, tabelas, etc.) e do Relatório Técnico. É importante salientar que o Termo de Referência finaliza a relação dos produtos a serem entregues afirmando que toda a documentação técnica resultante do trabalho 'dever ser conclusiva' e apresentar (a) a dimensão normativa correspondente ao regulamento de ordenação urbanística e de preservação; (b) a dimensão estratégico-operacional referente às suas aplicações nas diversas partes do território abrangido; e (c) a dimensão avaliadora, correspondente ao sistema de avaliação. No entanto, a proposta final do PPCUB aqui analisada, em muitos aspectos, não corresponde ao posicionamento pretendido, especialmente no que articula a realidade ao objeto de tombamento e ao seu contexto urbano maior, de dimensões metropolitanas. Embora tenha havido avanços na sistematização e proposição de parâmetros e projetos, a última versão analisada do PPCUB ainda reflete fundamentalmente a dissociação teórico-prática que caracterizam e compromete tanto o alcance da capacidade da estrutura de gestão urbana, quanto a efetividade das propostas e o atendimento aos objetivos finais da preservação do patrimônio urbano de Brasília.

Das considerações apresentadas pelo Termo de Referência e pelo PGT, ficam claras algumas dificuldades para a construção de uma abordagem integradora da gestão urbana, que podem ser identificadas com as dimensões que estruturam a análise final do trabalho:

(a) conceitual/urbanístico, que marca a dissociação entre objeto tombado e realidade urbana;

(b) urbanístico/político-institucional, na qual o CUB ainda não está claramente descrito, compreendido e contextualizado em nível metropolitano e em termos de parâmetros urbanísticos claros e integrados;

c) político-institucional/jurídico, caracterizada por fragilidades instrumentais, operacionais e normativas diante das representações das redes de interesse junto à estrutura do Poder Público; e

(d) jurídico, na qual a dissociação entre Direito Civil e Urbanístico, além da concorrência de atribuições entre Executivo e Legislativo, ainda não foi superada.

Nesse sentido, “*muitas são as omissões e as contradições que terão que ser resolvidas no cotidiano*” (REIS, 2011) da produção do espaço urbano que, todavia, sujeitam-se mais ao poder discricionário do que às práticas sistematizadas e participativas de planejamento e gestão urbanas, apesar dos pressupostos do contrato social vigente.

Buscando avançar nesse sentido, o PGT previa a adoção de algumas tarefas que deveriam ser básicas e permanentes no cotidiano da administração pública, tais como: estabelecimento de rotinas de trabalho; avaliação permanente dos impactos oriundos da implantação e execução de ações; identificação de mecanismos de adequação de situações concretas; cumprimento de prazos previstos; fortalecimento dos canais de consulta à população; rotinas de relações interinstitucionais; entre outras. No entanto, como visto anteriormente, as contribuições do PGT ficaram completamente desobrigadas de serem cumpridas após a rescisão contratual.

A partir da leitura do fluxograma apresentado pela empresa é possível identificar as etapas planejadas para os serviços contratados, bem como os aspectos operacionais e temáticos previstos para cada uma. Lembrando que o Relatório de Diagnóstico foi o último produto aceito pela Comissão de Recebimento, as demais etapas e produtos entregues pela empresa contratada não foram oficialmente aceitos, mas foram aproveitados, em certa medida, na continuidade dos trabalhos de finalização do Plano.

3.1.4. Audiências Públicas e principais polêmicas

As audiências públicas integram o Programa de Participação Popular que se constitui em pré-requisito para a elaboração do PPCUB, exigido pelo Termo de Referência como forma legitimar todo o processo. De modo geral, o Programa prevê canais de participação como consultas, reuniões plenárias, seminário técnico, audiências públicas e reuniões temáticas. Dessa forma, o pressuposto básico do Programa visa

a participação significativa da população no processo de elaboração do Plano, de forma direta ou mediante representações, por meio de mecanismos e instrumentos voltados para o envolvimento, mobilização, informação, consulta, recebimento e sistematização de contribuições dos diferentes atores sociais (SEDUMA, 2008).

No entanto, a exemplo do que ocorreu na 3ª revisão do PDOT, todas as reuniões preparatórias e audiências públicas realizadas foram permeadas por polêmicos questionamentos sobre sua condução, qualidade e legitimidade, além dos permanentes questionamentos de conteúdo e de atendimento aos preceitos de informação e capacitação para a plena participação popular. Consta-se que foi notória a insuficiência, ou mesmo inexistência, de mecanismos que alcançassem os objetivos de envolvimento, sensibilização, mobilização, conscientização, informação, inserção e consulta da população de forma qualificada e ampla, conforme previsto pelo PPP. O Programa apresenta ainda, além dos objetivos mencionados, um item específico relativo à 'Educação técnica das pessoas afetadas pelo processo', que não foi, de forma alguma, contemplado ao longo do processo de elaboração do PPCUB. Dessas constatações, percebe-se o caráter discursivo do documento apresentado como Programa de Participação Popular. Essa dissociação pode ser identificada com dificuldades na transposição do sentido conceitual que o discurso possui, para a realidade político-institucional das práticas que ele requer. Soma-se a isso o caráter subjetivo do discurso em apresentar oficialmente os requisitos necessários à construção de consensos para sua aceitação pública. A legitimidade também sofre dissociações quando passada de mecanismos discursivos para a prática. Disso decorre a falibilidade argumentativa utilizada pelo Governo que afirma que a quantidade de reuniões e discussões pressupõe sua qualidade, proporcionalmente.

De acordo com o Programa, seriam realizadas reuniões e audiências em cada etapa. A etapa de Diagnóstico contou com dez reuniões públicas e foi finalizada com a 1ª Audiência Pública, em 26/03/2011. Já nessa primeira Audiência foi questionada a incoerência entre o material previamente divulgado para fomentar a

participação popular e aquele apresentado na Audiência. A esse respeito, o MPDFT recomendou, sem sucesso, que a então SEDHAB realizasse outra reunião para discussão do conteúdo integral do Relatório de Diagnóstico, cuja publicação deveria obedecer a antecedência mínima de 30 dias. Na Ata da referida Audiência, foi registrado que também foi questionada a ausência de abordagens sobre:

- a questão ambiental;
- a escala metropolitana para o planejamento urbano;
- a questão da estrutura de gestão da área tombada;
- os inúmeros casos de irregularidade e descaracterização presentes no CUB;
- a inexistência de Estudos de Impacto de Vizinhança para os projetos que vinham sendo encaminhados pelo GDF;
- a necessidade de análise do comportamento da valorização imobiliária;
- a falta de clareza na compreensão e delimitação das escalas urbanísticas; e
- a necessidade de simplificar a linguagem de apresentação do conteúdo do Diagnóstico.

Todos esses questionamentos seguiram sem esclarecimentos satisfatórios e paralelamente à continuidade de elaboração do Plano e aprovação do PLC. A respeito da 'estrutura de gestão da área tombada', somente a última versão do PLC, aprovada pelo CONPLAN em março de 2014, apresentou uma proposta mais concisa nesse sentido, elaborada no âmbito das análises do próprio Conselho e, portanto, sem maiores aprofundamentos em discussões mais amplas e públicas.

Durante a etapa de Prognóstico foi realizado um Seminário Técnico (de 14 a 15/06/2011) cujas discussões, no entanto, ficaram restritas a profissionais da área, integrantes das equipes de elaboração e acompanhamento, ou alguns poucos convidados. Foram abordados diversos temas de destaque na etapa de diagnóstico que serviram de fomento à reflexões mais aprofundadas. Apesar de representar uma oportunidade de debate mais elaborado, no geral as contribuições não lograram ultrapassar o caráter da intencionalidade presente em aspectos teóricos das etapas seguintes. Novamente, apresenta-se a dificuldade de transposição do campo teórico para o prático. Também se acrescentam desinteresse, resistências e pressões de caráter político em discussões e decisões em nível técnico, que caracterizam um importante aspecto de fragilidade político-institucional.

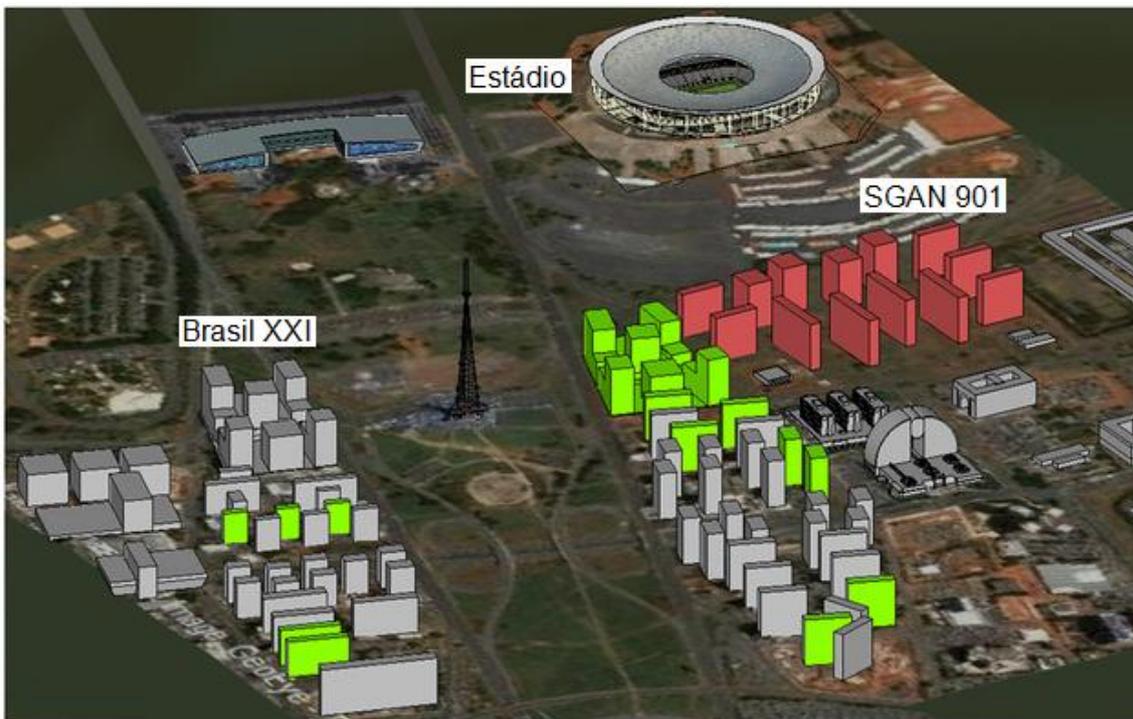
A 2ª Audiência Pública, ocorrida em 24/09/2011, correspondeu à finalização da etapa de Prognóstico, na qual foram levantados questionamentos sobre:

- a desarticulação entre PPCUB, PDOT, PDTU e normas ambientais;
- como a LUOS deveria incorporar as diretrizes do Plano para as subáreas de entorno do CUB;
- a sistematização dos projetos de intervenção previstos no PPCUB referentes a planos de ação e cronogramas de execução;
- críticas à proposta de superadensamento da quadra SGAN 901;
- ausência de debates com a sociedade sobre as intervenções urbanas para a Copa de 2014; e
- a necessidade de reuniões prévias para discussão com a população, tendo em vista as limitações de tempo nas audiências.

Aos questionamentos da 1ª Audiência, somaram-se novos os questionamentos trazidos pela 2ª Audiência. Todas essas discussões dizem respeito, essencialmente, a questões de viabilidade e legitimidade do processo de elaboração e conteúdo do PPCUB e, novamente, refletem fragilidades existentes na transposição do discurso para a prática, além da fragmentação institucional da dimensão técnica frente à dimensão e força do jogo político que pode ser explicitado em termos de redes de interesse.

A COPA, a SGAN 901 e o PPCUB

No âmbito das discussões do PPCUB, o caso da SGAN 901 constitui-se em um dos mais evidentes efeitos colaterais ligados aos interesses imobiliários, que buscaram se aproveitar dos eventos da COPA de 2014, para especulação na área tombada. Outras intervenções anteriormente previstas tomaram carona na acelerada desburocratização concedida à requalificação de áreas estratégicas para os eventos da COPA. Em termos práticos, essas demandas de intervenção urbana foram tratadas e facilitadas no âmbito político-institucional, para sua agilidade e atendimento, de forma paralela aos princípios, análises e discussões suscitados pelo PPCUB. As obras configuraram-se em ações emergenciais e prioritárias, na tentativa de atender minimamente as exigências internacionais para que a cidade sediasse jogos do evento internacional, e incluíram, basicamente: a complementação do Aeroporto Juscelino Kubitschek; a reconstrução do Estádio Mané Garrincha; a implantação de trechos do modal BRT; a aceleração de complementação do Setor Hoteleiro Norte; adaptações, melhorias e ampliações em comércios locais; e reposteamento e recapeamento nas principais vias do CUB. Além da SGAN 901, tiveram destaque iniciativas de melhorias do sistema e transporte públicos que, naquele momento, não alcançaram grandes consequências para a rotina dos principais segmentos usuários envolvidos.



Simulação de intervenções para a COPA de 2014: estádio (acima/direita), expansão do Setor Hoteleiro na SGAN, e complementação dos setores centrais – hoteleiro, bancário e comercial (em verde).

Fonte: elaborado pelo grupo Urbanistas por Brasília (disponível em: www.urbanistasporbrasil.com.br)

A polêmica envolvendo o projeto para a quadra 901 do Setor de Grandes Áreas Norte (SGAN), apresentado pela TERRACAP e incorporado ao PPCUB pelo Governo Arruda, tornou-se símbolo da mobilização de profissionais da área de planejamento urbano e de representantes comunitários, contra a condução do Plano, a partir do qual o tema passou a ter maior notoriedade na mídia. A proposta inicial era transformar a quadra em área de expansão do Setor Hoteleiro Norte, com previsão de alteração de usos e aumento substancial do gabarito. Essa iniciativa foi denunciada como negociação entre a TERRACAP e grandes segmentos do capital privado, ligadas às redes de interesse com representação nos altos cargos do Governo, envolvidos no escândalo que ficou conhecido como 'Operação Caixa de Pandora'. Em reportagem veiculada à época pela mídia, evidenciam-se alguns dos interesses e articulações das propostas iniciais de alteração para essa área, que culminaram na cassação dos políticos envolvidos:

A mudança de destinação da quadra 901 Norte foi proposta pelo então governador José Roberto Arruda, que tinha como vice-governador um dos maiores empreendedores imobiliários de Brasília, Paulo Octávio, e mantinha relações íntimas e constantes com os proprietários de outras duas construtoras: Via Engenharia e JC Gontijo. A ideia de que a área nobre, no centro da cidade, seria vendida pela Terracap às construtoras por um valor em torno de R\$

700 milhões foi herdada pelo governador Agnelo Queiroz. Esse dinheiro seria aplicado na construção do novo estádio.

As construtoras ergueriam torres de mais de 20 andares nas quais funcionariam hotéis, escritórios e centros comerciais, nos moldes do Brasil XXI, mas em uma área muito maior. A maioria dos hotéis, na verdade, seriam fechadas para apartamentos disfarçados de apart-hotéis, criando-se, assim, uma nova área residencial em Brasília – como acabou acontecendo na orla do Lago entre a L-4 e o Palácio da Alvorada.

O investimento das construtoras, assim, seria altamente rentável e o então governador seria devidamente recompensado pelas empreiteiras beneficiadas, no padrão desvendado pela Operação Caixa de Pandora. Além disso, a Via Engenharia – cujo proprietário ainda é um dos mais próximos amigos de Arruda – é uma das duas empresas que estão construindo o novo estádio (a outra é a Andrade Gutierrez). No mercado imobiliário, o que circula é que a maior fatia da área a ser vendida em licitação pela Terracap será comprada pela JC Gontijo, que inclusive já teria os projetos para as torres (Reportagem “GDF insiste em construir hotéis na 901 Norte”, por Naira Trindade, de 24/09/2011, disponível em www.brasil247.com)¹⁰².



Volumetria entre escalas, identificando a diferenciação entre os lados Norte e Sul, decorrentes da polêmica proposta para a SGAN 901.

Fonte: elaborado pelo grupo Urbanistas por Brasília (disponível em: www.urbanistasporbrasil.com.br)

¹⁰² O conjunto conhecido como 'Brasil XXI' (ver na imagem 'Simulação de intervenções para a COPA 2014' na pág. 133) é um complexo hoteleiro-empresarial, com vários volumes edificadas, que alterou a concepção original das quadras do setor central, integrantes da escala gregária, ao fechar-se como um condomínio único, ao invés de conter áreas intersticiais entre os edifícios, abertos à circulação comum e pública. Os empreendimentos mencionados na Orla do Lago referem-se aos já apresentados condomínios 'Ilhas do Lago' e 'Lakeside' (Nota 67, pág. 94).

A respeito dessa proposta, a equipe técnica da SEDHAB, inclusive, emitiu parecer contrário ao projeto inicial que, somente nas últimas revisões do PLC foi suprimido por completo. Quanto ao posicionamento do IPHAN diante da proposta para a 901, este se manifesta fazendo referência às diretrizes do PDOT, afirmando que “as estratégias de adensamento e ocupação de vazios urbanos previstas nas ações de revitalização do PDOT devem, portanto, ater-se aos vários setores centrais já destinados à verticalização” (Ofício nº 851/2012-PRESI/IPHAN). Apesar dos objetivos, fundamentos e princípios definidos para o PPCUB estarem em acordo com o conceito-chave de defesa do interesse público, percebe-se nesse caso um exemplo extremo do recorrente distanciamento entre o discurso político-ideológico, refletido nas sustentações conceituais de documentos, planos e posicionamentos oficiais, e a realidade que se descortina na articulação entre os agentes envolvidos, organizados em sistemas de redes de interesses. Percebe-se que esse contexto, especialmente recorrente em torno de decisões sobre o valor da terra, é característico dos grandes empreendimentos imobiliários.

A 3ª Audiência Pública, realizada após a rescisão contratual, ocorreu na CLDF em 09/06/2012, reforçando muitos questionamentos pontuais ainda não atendidos ou pouco esclarecidos pelo PPCUB, em geral referentes às situações de irregularidade e de demandas de aumento de potencial construtivo na área central, por particulares. O arquiteto e urbanista Frederico Flósculo, professor da FAU/UnB, recorda que a suspensão do processo de elaboração do PPCUB foi uma das recomendações da última Missão de Monitoramento da UNESCO, ocorrida em fevereiro de 2012, que atenta para o fato de haver ainda uma série de condutas do próprio Governo que são contraditórias e que vêm sendo denunciadas desde as primeiras Audiências¹⁰³. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que acumula os problemas apontados, o Governo tenta concluir e aprovar o Plano. Na 3ª Audiência, Frederico Flósculo também afirma que o PPCUB assume prioritariamente o caráter de Plano de Desenvolvimento, em detrimento das práticas de preservação, e declara ser inaceitável a ausência de uma proposta de Educação Patrimonial, presente nas últimas recomendações da UNESCO, no sentido de promoção do ‘empoderamento’ da comunidade¹⁰⁴ – aspecto abordado no PGT apresentado pela empresa contratada, que não teve desdobramentos posteriores. Todas as questões levantadas pela população tiveram oportunidade de resposta. No entanto, a fundamentação dos principais questionamentos, que, de modo geral, giram em torno da dissociação entre o discurso

¹⁰³ Vídeo-entrevista concedida por Frederico Flósculo ao jornalista Chico Sant’Anna, em 01/04/2014 (disponível em www.chicosantanna.wordpress.com).

¹⁰⁴ Ata da 3ª Audiência Pública do PPCUB - SEDHAB, de 09/06/2012.

oficial e a condução do processo, não alcançou resolução. A finalização da etapa de elaboração do PPCUB consolidou a versão do PLC encaminhada e aprovada pelo CONPLAN em outubro de 2012, mediante alterações e ajustes de conteúdo que não retornaram para discussão pública. Em novembro de 2012, a despeito de todas as críticas e problemáticas da proposta, o PPCUB foi encaminhado à CLDF para análise e aprovação, recebendo a numeração de Projeto de Lei Complementar nº 52/2012.

O caráter prematuro do PPCUB pode ser constatado pela análise feita pelo IPHAN, que aponta a permanência da necessidade de:

Explicitar de forma clara o status jurídico desse PLC, bem como sua relação hierárquica com as demais legislações que incidam sobre a área de interesse (área tombada e entorno), de modo a ser compreensível como as diretrizes aqui apontadas serão incluídas nesses outros instrumentos;

Considerar as atuais dinâmicas urbanas que incidem sobre o espaço, tanto internas quanto externas ao CUB, uma vez que esta área assume a função de centro articulador de um território com características metropolitanas;

Relacionar o Plano de Preservação aos valores atribuídos ao Conjunto Urbanístico de Brasília pelo tombamento e inscrição na Lista do Patrimônio Mundial, notadamente explicitando de forma clara as definições conceituais que orientam a leitura da cidade a partir de seus princípios fundamentais, ou seja, o entendimento das escalas (em seus princípios e localização), além dos componentes físicos do sítio como território, estrutura viária, integridade e estado de conservação, entre outros;

Conceituar outros entendimentos e termos utilizados no documento e que sejam condicionantes da leitura dos espaços, a exemplo de: área verde, área livre, área desocupada, área ociosa, área não edificante, área a ser parcelada, baixa densidade construtiva, entre outros;

Redefinição das Áreas de Preservação e Unidades de Preservação a partir das escalas determinantes em cada trecho e da relação entre os elementos ali inseridos com o Plano Piloto original (determinantes, incorporados e complementares);

Apresentar com clareza no Relatório Final e Memória Técnica, a relação de causa e efeito entre o diagnóstico e a proposta, considerando, além dos componentes de preservação, funcionalidades e problemas relacionados à: situação fundiária, migração na região e crescimento vegetativo desta, funções e atividades urbanas, número de empregos no CUB, mobilidade, acessibilidade, transportes, fiscalização, entre outros;

Explicitar com clareza como os Projetos Estratégicos propostos vêm solucionar os problemas apontados no diagnóstico, relacionando os objetivos do PPCUB à preservação do patrimônio cultural e à gestão urbana, de forma a apontar soluções efetivas para os conflitos, pressões e demandas identificados ao longo do processo;

Definir os critérios e os valores que sustentam as alterações funcionais e as regras de uso e ocupação do solo, referenciados aos

"problemas" e "desafios", bem como ao enquadramento no âmbito dos valores e objetivos do Plano de Preservação.

Revisar os textos, visto que contêm inúmeras falhas - incongruências, conflitos de enunciados, erros de digitação e comentários contraditórios (Parecer Técnico nº 06/2012-IPHAN).

3.1.5. O PLC nº 52/2012 e o 1º Grupo de Revisão

Em fevereiro de 2013, antes mesmo de entrar na pauta de análise da CLDF, o GDF solicita o retorno do PPCUB ao Executivo para proceder a alguns ajustes a serem realizados por um novo grupo que se formou pela Casa Civil do DF, SEDHAB, e CLDF, de modo que:

A percepção da necessidade desse aperfeiçoamento, comum aos poderes executivo e legislativo distritais, decorreu das audiências públicas realizadas no âmbito da CLDF, as quais evidenciaram a necessidade de fortalecimento do projeto, essencialmente quanto à estruturação das Áreas de Preservação-AP a partir dos conceitos das quatro escalas urbanas do Conjunto Urbanístico de Brasília – a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica – de modo a explicitar os princípios e fundamentos essenciais do tombamento do Conjunto Urbanístico (Relatório da 31ª Reunião do CONPLAN – SEDHAB, de 28/08/2013).

Essa atitude, associada aos demais retornos e revisões pelos quais passou o PLC, demonstra a necessidade de fortalecimento do Plano, como reflexo de dissonâncias que permaneceram entre as intenções de seu discurso e a construção de seu conteúdo normativo que giram em torno, basicamente, das representações e influências de redes de interesses. Pode-se aferir que a recorrência de questões relativas à definição das escalas, em toda a trajetória de preservação de Brasília, corresponde à lacuna aberta no momento de delimitação do objeto de tombamento como 'espaço abstrato', segundo a perspectiva do 'grupo carioca', no final da década de 1980. Pela normativa e condutas administrativas que se seguiram, pode-se perceber a permanência do caráter dissociativo nas abordagens que predominaram.

Dois Conselheiros do CONPLAN representantes da sociedade civil organizada, Benny Schvasberg (UnB) e Paulo Henrique Paranhos (IAB-DF), manifestaram posicionamento contrário à aprovação do Plano, em documento publicado separadamente ao Voto oficial do Conselho. Os Conselheiros afirmam haver tratamento desigual para áreas com as mesmas problemáticas – as mesmas alterações de parâmetros propostos para a SGAN 901 ocorrem na Orla do Lago Paranoá e em outros setores da área tombada, principalmente em áreas da escala bucólica. Além disso, o documento destaca a falta de detalhamentos, definições e caracterizações de setores complementares (como Setor Sudoeste, Setor de Múltiplas

Atividades, Setor Policial, Setor Hípico, entre outros) e unidades de gestão autônoma¹⁰⁵, que dão margem às já consolidadas e predominantes práticas de “*adensamento descomprometido com a qualidade do espaço urbano*” (Voto dos Conselheiros do CONPLAN representantes da UnB e IAB-DF, de 28/08/2013, disponível no Boletim IAB-DF nº 76, de 04/09/2013). Desse modo, os Conselheiros apresentam algumas das razões para seus votos contrários à aprovação, que constituem considerações fundamentais à legitimidade e viabilidade do PPCUB, além de corroborar questionamentos já mencionados pelo arquiteto e urbanista Frederico Flósculo:

Ocorre que as críticas contundentes realizadas pelo IPHAN, Ministério Público, e por estes conselheiros, de que o PPCUB originalmente apresentado não consistia em Plano de Preservação, mas sim em plano de desenvolvimento, com forte componente de especulação com o uso do solo voltado a grandes empreendimentos imobiliários, permanecem atuais.

Entendemos que, dada a sujeição à legislação federal que versa sobre os bens tombados e pela atribuição da União de salvaguardar o patrimônio nacional e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil como signatário da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972 da UNESCO, o PPCUB tem a obrigação legal de subordinar o PDL e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do CUB ao Plano de Preservação e somente daí decorrer todo o entendimento das mudanças possíveis e das requalificações necessárias.

O novo instrumento contempla alterações, que por si só, constituem avanço no Projeto de Lei e melhor instrumentalização para a Preservação da Cidade, e mudam seu conteúdo, uma vez que reconceitua as Escalas, redefine o entendimento do território, redesenha os limites das Áreas de Preservação. Ou seja, há sim uma mudança de conteúdo e não somente de forma, portanto, será uma ilegalidade não submetê-lo a novas audiências públicas.

Há naquele projeto de lei incongruências nas planilhas, com dados incompletos, além da ausência de documentos ou anexos que demonstrem as mudanças de índices propostos em relação às normas de gabarito e demais memoriais que regem os lotes atualmente (Voto dos Conselheiros do CONPLAN representantes da UnB e IAB-DF, de 28/08/2013, disponível no Boletim IAB-DF nº 76, de 04/09/2013).

No mesmo documento, os Conselheiros afirmam haver desarticulação entre o PPCUB e os projetos para as áreas centrais – já executados, aprovados ou em execução em virtude da COPA do Mundo de 2014. O mesmo problema cocorre com os projetos de mobilidade urbana que vêm sendo implantados após a publicação do Plano Diretor de Transporte Urbano, ligando o CUB às demais Regiões

¹⁰⁵ Constituem-se em unidades de gestão autônoma: Universidade de Brasília – UnB; Setor Militar Urbano – SMU; Cemitério Campo da Esperança – CeS; Hospital das Forças Armadas – HFA; Lote 5 do Setor Policial – SPO, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e outros; Parque Estação Biológica; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e outros.

Administrativas do DF. Vários outros manifestos foram realizados por diversos representantes da sociedade civil que, basicamente, reiteram as considerações publicadas pelos Conselheiros da UnB e do IAB-DF. Nesse momento da primeira revisão do Plano, o Movimento intitulado ‘Urbanistas por Brasília’, que se destacou na atuação contra a aprovação do PPCUB, reitera a argumentação já apresentada de fragilidade da legitimidade no processo participativo:

A sociedade não foi ouvida de maneira efetiva pelo Poder Executivo nem teve questionamentos respondidos. As Audiências Públicas realizadas foram pouco esclarecedoras e realizadas a reboque de prazos contratuais e políticos, mais preocupadas em atender a uma obrigação da legislação do que de realmente identificar o que pensa a população em relação a sua cidade. (...) Infelizmente, a postura do GDF tem sido a de ignorar diversas instâncias da sociedade, inclusive técnicas e acadêmicas, que repetidamente têm alertado sobre a necessidade de cautela na aprovação de um Plano que pode alterar de forma irreversível nossa realidade (Mensagem “*Audiência Pública de 6/11/2013*”, do grupo Urbanistas por Brasília, disponível em: www.urbanistasporbrasil.com).

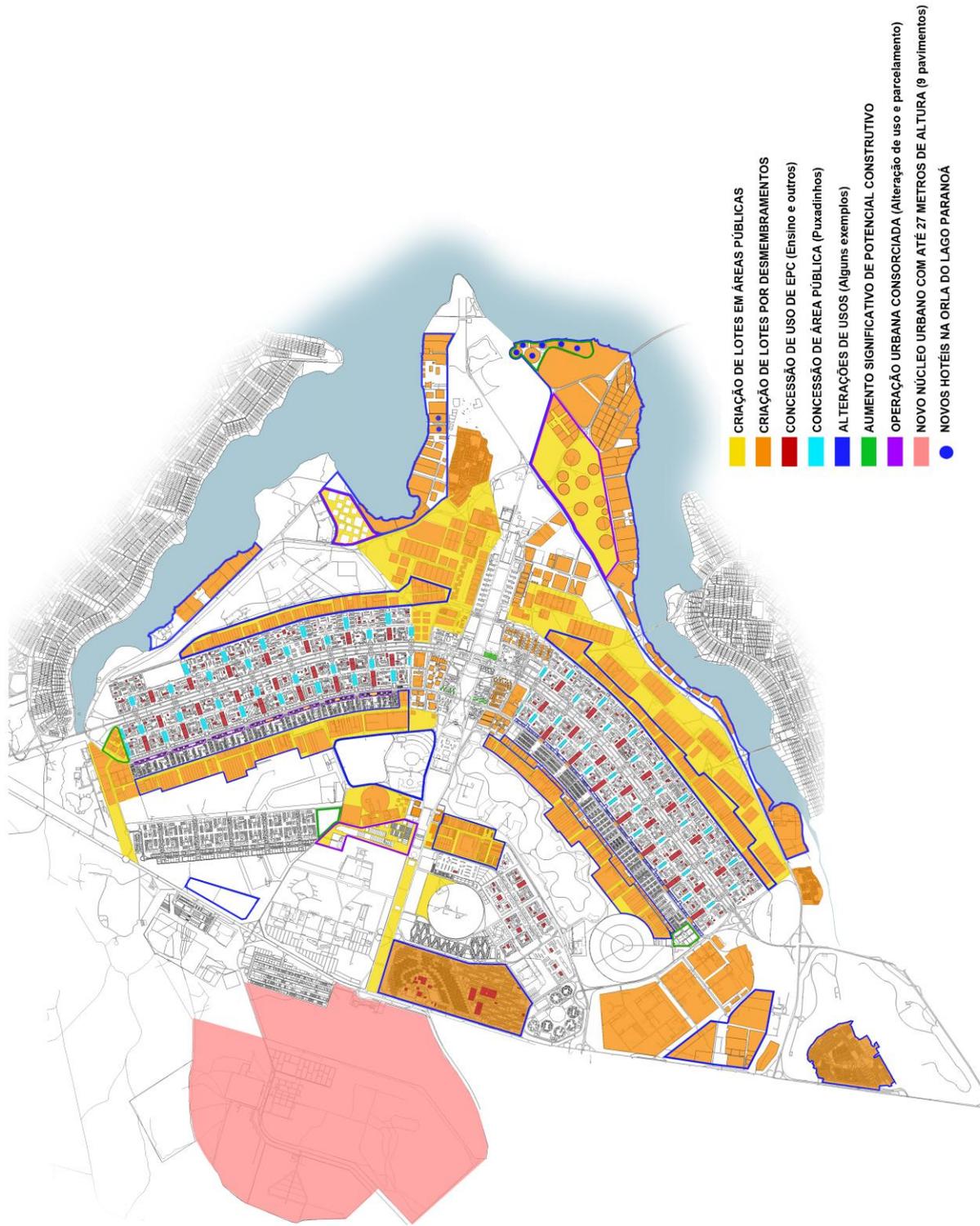
Apontando uma questão primordial nas polêmicas que envolvem o PPCUB, e considerando que as leis de ordenamento territorial não têm sido suficientes para reverter o quadro de segregação e injustiça social, o Movimento afirma ainda ser necessário “*reconhecer que o documento não está amadurecido tecnicamente para se transformar em Lei*” (Mensagem “*Audiência Pública de 6/11/2013*”, do grupo Urbanistas por Brasília). As considerações de outros grupos que se manifestaram, de modo geral, também se posicionam criticamente às propostas do Plano que se caracterizam pela falta de clareza, justificativa técnica e normativa, além das questões sobre a legitimidade das discussões públicas e incorporação das contribuições de instituições da sociedade civil. Nesse mesmo sentido, considerando a permanência de dissensos e polêmicas, percebe-se que os sucessivos recuos e revisões realizados no âmbito do GDF, demonstram a situação de prematuridade com que o Plano chegou para aprovação na CLDF, especialmente no que se refere à compreensão de conceitos e definições básicas como as escalas urbanas, seus rebatimentos para parâmetros urbanísticos e à ausência de correlação com as proposições iniciais de referência do PPSH, do Termo de Referência e do Plano Geral de Trabalho, além das recomendações internacionais de Monitoramento.

A realização da 4ª Audiência Pública, em 17/10/2013, foi marcada por manifestações contrárias e mais concisas de instituições e grupos como: IAB-DF; Sindarq-DF; IHG-DF; Universidade Católica; Centro Acadêmico da FAU/UnB; ICOMOS/Brasil; Conselho Comunitário da Asa Sul; Movimento Urbanistas por Brasília;

estudantes universitários; além de representantes da UnB, IAB-DF e CAU-DF no CONPLAN. Mesmo com todas as indicações contrárias, o Governador Agnelo encaminhou o Plano novamente à CLDF, para aprovação. Esse grupo de entidades declarou seu Manifesto durante a 4ª Audiência, no qual se destaca a questão fundamental de que *“as normas relativas à preservação foram isoladas em inócuas declarações de princípios, sem nenhuma efetividade legal, deixando-se os artigos mais eficazes para a promoção das alterações de interesse de segmentos econômicos”* (Manifesto à Audiência Pública do PPCUB de 17/10/2013, disponível no Boletim IAB-DF nº 82, de 16/10/2013). Permaneceu a alegação de que o Plano ainda mantinha propostas tendenciosas e não atendia aos objetivos básicos da preservação.

3.1.6. O PLC nº 78/2013 e o 2º Grupo de Revisão

No final de 2013 o Governador retirou novamente o PPCUB da CLDF, como resultado do crescente posicionamento de entidades da sociedade contra o Plano, especialmente a partir da última Audiência Pública. Nesse processo, a participação da mídia teve importante papel na difusão de informações sobre os trâmites, detalhes de conteúdo e polêmicas que envolveram o PPCUB. Paviani (2013) relaciona notícias referentes a esse tema, nas quais se destaca a afirmação de que, com o PPCUB apresentado na Audiência Pública em novembro de 2013, *“poderá ocorrer grande adensamento na área tombada, comprometendo as características da cidade-parque”* (Vera Ramos *apud* PAVIANI, 2013). Com a criação de novos lotes em áreas públicas e privadas de cerca de 40 setores da cidade, além de alterações de gabarito e potencial construtivo, *“a excessiva concentração de empregos e serviços atual seria incrementada e problemas como o trânsito, a falta de estacionamentos e a impermeabilização do solo seriam agravados”* (Vera Ramos *apud* PAVIANI, 2013). Esse depoimento da arquiteta e urbanista Vera Ramos, Diretora de Patrimônio Cultural do IHG-DF, teve por base sua análise sobre o Plano, que resultou na elaboração de um mapa com o quadro geral de alterações de uso e ocupação do solo. Esse instrumento pode ser tomado como instrumento de simulação de um cenário futuro, previsto pelo PGT, e cobrado diversas vezes pela sociedade para a compreensão dos impactos do PPCUB.



Mapa das principais alterações propostas pelo PPCUB Fonte: análise de Vera Ramos, confecção do grupo Urbanistas por Brasília (PAVIANI, 2013).

Outra reportagem compilada pelo autor apresenta o depoimento da representante do Conselho Comunitário da Asa Sul, Heliete Bastos, quanto à dissociação entre objetivos da preservação e propostas materializadas no PPCUB:

Em várias audiências públicas pude constatar que elas foram sempre tomadas pela insatisfação de quem vê Brasília sendo entregue, acintosamente, à especulação imobiliária. (...) Se há a real intenção de “preservar” as características do sítio tombado, o texto do PPCUB apresentado pelo Executivo foge a esse intento. Carece de um debate mais aprofundado e transparente com a sociedade. O motivo é claro: há muita contradição do debate. Ele está sempre mascarado pelos discursos de nossas autoridades que “defendem” o Bem tombado, mas entregam à iniciativa privada milhares de metros quadrados de áreas públicas para livre especulação (PAVIANI, 2013).

Percebe-se, na citação acima, a questão fundamental das intenções por trás dos discursos apresentados, que refletem influências de redes de interesses em torno da estrutura político-institucional, no que se refere às possibilidades de gerar ‘mais-valia urbana’ nas decisões de planificação estatal. A permanência de alguns questionamentos, associados às novas críticas colocadas pelo IPHAN e sociedade civil, levou à constituição de um novo outro Grupo Técnico interinstitucional, integrado pelo IPHAN, IAB-DF e IHG-DF, além de consultores da CLDF, SEDHAB e UnB. Esse grupo formou-se por iniciativa e coordenação do IPHAN, aproximando instituições e profissionais, a princípio, desvinculados das influências políticas da estrutura de Governo, e que acompanharam criticamente o processo de elaboração do PPCUB. O fato de esse novo Grupo possibilitar agregar contribuições técnicas, desvinculadas de redes e agentes e interesses ligados aos cargos políticos do GDF, representa um potencial avanço na elaboração do texto da lei, no que tange o interesse público na preservação e produção do espaço urbano. O objetivo do trabalho conjunto era propor uma versão revisada e minimamente consensual do PLC, no âmbito das instituições participantes. Os estudos apresentados, especialmente o da arquiteta Vera Ramos, constituíram a base das discussões e análises realizadas pelo Grupo, sob um ponto de vista mais amplo, que conseguiu chegar a alguns consensos, mas ainda permaneceram alguns dissensos¹⁰⁶. De acordo com o Relatório de Progresso do PPCUB assinado entre os representantes da SEDHAB e IPHAN, Geraldo Magela e Jurema Machado¹⁰⁷, houve relevantes melhorias no texto da lei, principalmente no que se refere às definições e características das escalas urbanas e classificação de cada setor de acordo com seu valor patrimonial. No documento afirma-se, ainda, que foi

¹⁰⁶ As informações sobre a composição e trabalhos do GT foram obtidas em entrevista com a arquiteta e urbanista da CLDF que integrou o Grupo, Luisa Villa-Verde, realizada em 20/02/2014.

¹⁰⁷ Relatório de Progresso – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) - IPHAN e SEDHAB/GDF, de 11/02/2014 (disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br>).

aprimorada a definição dos parâmetros de uso dos espaços abertos, removendo itens que poderiam suscitar interpretação inadequada sobre áreas atualmente definidas como *non aedificandi*, além de ser proposta a criação de um conselho gestor para o planejamento, gestão, controle e supervisão do CUB, que seria integrado pelo IPHAN, UNESCO, instituições como IAB-DF e IHG-DF, assim como pelas secretarias do GDF. Essa proposta visou ampliar a estrutura de gestão prevista para o CUB de forma compartilhada entre as entidades envolvidas. Essa era, justamente, uma das recomendações do último Monitoramento da UNESCO, de 2012.

Após a primeira análise do Plano, o representante da UnB no CONPLAN, Benny Schvasberg, incorporou-se ao Grupo, acrescentando suas contribuições. Uma terceira análise, então, finalizou a revisão do texto da lei, realizada em janeiro e fevereiro de 2014, para dar início à revisão das planilhas. Cabe destacar que o Grupo de Revisão anterior restringiu-se à análise do texto do PLC nº 52/2012, o que configurou sua alteração para a numeração do PLC nº 78/2013. A revisão das planilhas de parâmetros urbanísticos seria uma conquista desse segundo Grupo, que pretendia rebater alguns de seus aspectos para o corpo da lei, na tentativa de melhor articular as planilhas ao texto. A esse respeito, Vera Ramos afirmou que as normas no PPCUB não são claras pelo fato de que o texto da lei remete as principais decisões para os anexos, sendo necessário que o próprio texto já deixe claras as diretrizes e parâmetros urbanísticos de uso e ocupação básicos, de modo que os anexos fossem apenas complementares. De modo geral, sem essa revisão, muitos dispositivos, incluindo as planilhas, teriam efeito de meras recomendações¹⁰⁸, o que vai de encontro às especificações do Termo de Referência quanto à necessidade da documentação técnica ser 'conclusiva' e apresentar em sua dimensão normativa o correspondente regulamento de ordenação urbanística e de preservação (referência aos pressupostos apresentados no item 3.1.3). Percebe-se que essa postura segue uma tendência recorrente na elaboração de planos no DF, que tem comprometido sua aplicabilidade e efetividade, haja vista as críticas de Tânia Battella ao PDOT (*O que é PDOT*, 2011) e de Benny Schvasberg ao PPCUB (Voto dos Conselheiros do CONPLAN representantes da UnB e IAB-DF, 28/08/2013), entre outros.

Durante o curto período de vigência do segundo Grupo de revisão, de janeiro a março de 2014, aconteceram duas reuniões ampliadas que contaram com a participação de entidades e grupos representativos da sociedade civil, além da

¹⁰⁸ Entrevista concedida por Vera Ramos ao jornalista Chico Sant'Anna, em 08/03/2014 (disponível em: www.chicosantanna.wordpress.com).

UNESCO. O Grupo foi dissolvido dias após a 2ª reunião ampliada (em 27/02/2014), surpreendido, pela decisão do Governador Agnelo de submeter o PLC novamente ao CONPLAN, mesmo sem a finalização do trabalho de revisão das planilhas. O Governador adotou a estratégia de apresentar o PLC nº 78/2013 com a redação original para, em seguida, submeter 'emendas' que materializariam vários dos consensos alcançados pelo Grupo de Revisão. Essa atitude decorreu do entendimento de que o retorno do Plano à discussão pública, sobre as alterações de conteúdo e mérito, atrasaria seu encaminhamento ao Legislativo. Como não houve tempo hábil para integrar ao Plano todas as questões levantadas pelo Grupo, permaneceu a promessa do Governador de retirar alguns dos pontos polêmicos e de continuar a discussão do Grupo no âmbito da CLDF. Essa atitude mostrou-se contrária à intenção inicial que motivou a retomada da revisão do Plano. A mudança brusca de conduta do representante do GDF pode relacionar-se a aspectos político-institucionais, ligados ao poder discricionário, que contribuem para a permanência de fragilidades nas estruturas, ações e políticas públicas ao longo da trajetória da preservação, planejamento e gestão de Brasília.

Paralelamente a esses acontecimentos, todos os atos do CONPLAN assumidos em 2013 foram anulados por determinação judicial em janeiro de 2014, em função da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPDFT que questionou a legitimidade do Conselho e sua composição, "*uma vez que a escolha das entidades que representam a sociedade civil se dá por indicação discricionária do governo*"¹⁰⁹. Como resultado, "*a Justiça também enxergou irregularidades na indicação dos membros e anulou a formação do colegiado*"¹¹⁰. Segundo a denúncia, os princípios da gestão democrática e da democracia participativa não foram atendidos, na medida em que a indicação de todos os conselheiros estava vinculada à decisão do poder discricionário do Governador. No entanto, desobedecendo à ordem judicial:

O CONPLAN continuou suas atividades e relevantes questões de planejamento urbano para todo Distrito Federal foram decididas sem a participação de todos conselheiros representantes da sociedade civil. Esse fato levou o MPDFT a reiterar o pedido de suspensão das atividades do Conselho até a regularização de sua composição. O juiz atendeu ao pedido, conferindo, inclusive, efeito retroativo à decisão de dezembro de 2012, data da concessão da primeira liminar. (Reportagem "*Conplan tem as atividades suspensas após ACT*", por MPDFT, de 29/08/2013, disponível em: www.mpdft.mp.br)

¹⁰⁹ Reportagem "*Justiça diz que votação que aprovou PPCUB não tem validade*", por Camila Costa, 28/03/2014 (disponível em www.correiobraziliense.com.br).

¹¹⁰ *Ibid.*

Em resposta à nova decisão judicial, o GDF ampliou o número de entidades da sociedade civil com representação no Conselho, por meio do Decreto nº 35.131 de 30/01/2014. A nova apreciação do PPCUB pelo CONPLAN, em reunião ordinária realizada no dia 13/03/2014, ocorreu com base em Relatório elaborado pela Câmara Técnica, no âmbito do Conselho, formada especificamente para analisar o texto e o conjunto de 72 planilhas de Parâmetros Urbanísticos e de Preservação, que compõem os anexos do PLC. A princípio, a Câmara Técnica, composta por representantes da SEDHAB, IPHAN, TERRACAP, CLDF, CREA-DF, Sinduscon-DF e Ademi-DF, daria continuidade aos trabalhos técnicos de revisão. No entanto, os representantes da UnB e IAB-DF, que integravam o do Grupo de Revisão e o CONPLAN, se retiraram do processo por não concordar com a metodologia de análise que estava sendo empregada. Dessa forma, as análises da Câmara Técnica do Conselho prosseguiram entre 17 e 26 de março, sendo finalizados sem nenhuma discordância. A respeito da interrupção dos trabalhos do Grupo Técnico interinstitucional, e do modo como o processo foi encaminhado pelo GDF, os Conselheiros contrários aos encaminhamentos de aprovação do PPCUB, publicaram suas considerações à parte, sendo algumas delas:

5. O trabalho de revisão ainda está inconcluso, com uma série de pendências e pontos de dissensos, sem a necessária revisão das Planilhas de Parâmetros Urbanísticos por parte desse grupo, sem a revisão de partes do texto propostos pela SEDHAB e sem os estudos técnicos de fundamentação.

6. Em nosso entendimento, o procedimento correto para encaminhamento da necessária revisão do PPCUB implica a retirada do PLC 078/13 da CLDF e na reapresentação de um novo texto, coeso e final, a partir da revisão realizada pelo grupo técnico citado, com todos os anexos revisados na íntegra para que, em seguida, sejam cumpridos os ritos de audiência pública e de aprovação no CONPLAN – previstos pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pelo Estatuto da Cidade – com prazos exequíveis de conhecimento, análise e apreciação dos conselheiros.

7. A decisão de aprovar o PPCUB no CONPLAN, neste momento, interrompeu os trabalhos de revisão, surpreendendo a todos os representantes da sociedade civil no Grupo Técnico e, até mesmo, os conselheiros do CONPLAN, que sequer tiveram conhecimento prévio do conteúdo da matéria, tampouco um prazo exequível de análise.

8. Alertamos que os procedimentos adotados atropelam os trâmites e ritos legais previstos pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pelo Estatuto da Cidade. E reiteramos que o encaminhamento correto para uma necessária e criteriosa revisão do PPCUB implica a retirada do PLC 078/13 da Câmara Legislativa do Distrito Federal e a reapresentação de um novo texto, na forma de um substitutivo – e não de emendas como se pretende. O poder de emendar atribuído aos parlamentares não é suficiente para promover alterações mais

profundas no projeto de lei, como precisam ser e como exige a sociedade.

Em face das considerações acima expostas, apresentamos VOTO CONTRÁRIO à aprovação dos processos em tela por entendermos que tal aprovação nos moldes açodados em que se apresentam representa uma ameaça, um retrocesso e uma afronta, ao Conjunto Urbanístico, Arquitetônico e Paisagístico de Brasília (Voto da sociedade civil não aprova o PPCUB no CONPLAN, redigido por Conselheiros do CONPLAN, de 16/03/2014, disponível em: www.urbanistasporbrasil.com.br).

Ainda de acordo com a arquiteta e urbanista Vera Ramos, “o Conplan não é a instância apropriada para aprovar questões do conjunto urbanístico” (Reportagem “PPCUB: Avança plano que ameaça o tombamento de Brasília”, por Camila Costa e Ariadne, 28/03/2014 – disponível em www.correiobraziliense.com.br).

O Relatório elaborado pela Câmara Técnica do CONPLAN serviu para subsidiar a decisão final dos conselheiros e previu a supressão de pontos polêmicos, alguns deles atendendo à promessa do Governador e ao Manifesto de segmentos da sociedade, divulgado durante a 4ª Audiência Pública (ver Esquematização de pontos polêmicos e encaminhamentos, na pág. 166). Nesse processo, chama à atenção o alinhamento entre Conselho e Governador, quanto ao interesse de aprovação do PPCUB, uma vez que a unanimidade na sua análise implicou a desconsideração de aspectos fundamentais, conforme relatado no Voto em separado dos Conselheiros representantes do IAB-DF, UnB, CAU-DF e ONG Rodas da Paz¹¹¹. Em última análise, a situação da qual decorreu a unanimidade na decisão é a mesma que levou o MPDFT a questionar a legitimidade do Conselho e suas decisões¹¹².

As principais críticas às propostas do PPCUB podem ter fundamentação no beneficiamento de grupos do capital imobiliário na ocupação, usufruto ou desvirtuamento de destinação de áreas, em detrimento da possibilidade de apropriação pela totalidade da população do DF, reiterando as históricas práticas de especulação imobiliária, segregação socioespacial e mais-valia urbana no DF, características da perspectiva predominante na noção de ‘espaço abstrato’. O fato de alguns itens terem sido suprimidos pelo Governador pode indicar, a princípio, a sobreposição da pressão social em defesa da Ordem Urbanística e do interesse público, diante das pressões das redes de interesse imobiliário junto à estrutura do

¹¹¹ Observa-se que conforme definição da estrutura do CONPLAN, seu presidente natural é o Secretário da SEDHAB, cargo político diretamente nomeado pelo Governador. Se por um lado o alinhamento dos órgãos decisórios de planejamento facilita os encaminhamentos administrativos relativos ao tema, por outro a hegemonia de governo facilita imposições e manobras de representações das redes de interesse político e econômico.

¹¹² Até o encerramento do levantamento de campo, em dezembro de 2014, as ações relativas ao PPCUB ainda estavam em suspenso, com previsão de que sejam retomadas apenas a partir do próximo Governo eleito, de Rodrigo Rollemberg, que assume o mandato em 2015.

GDF, que ajudam a delinear sua conduta e 'vontade política'. Apesar disso, vários outros pontos fundamentais levantados ao longo do processo de elaboração do PPCUB ainda não encontraram aprofundamentos, discussões ou consensos necessários à legitimação de fato do Plano. Soma-se a esse quadro a permanência das dissociações em termos conceituais, urbanísticos e técnicos, relativas ao objeto tombado e à realidade das práticas de preservação na cidade.

No que tange a participação nociva do Poder Legislativo nas definições de uso e ocupação do solo, paralelamente ao processo de elaboração e aprovação do PPCUB, Deputados Distritais aprovaram dois projetos de lei apresentados pelo GDF, que dizem respeito à regularização dos chamados 'puxadinhos' nas comerciais da Asa Norte (seguindo o precedente da Lei Complementar nº 766/2008, que regulariza esse tipo de invasão de área pública na Asa Sul) e à alteração de destinação de lotes de entrequadras na escala residencial do Plano Piloto¹¹³. Ambos os Projetos de Lei foram aprovados de forma apressada e à revelia das discussões do PPCUB, demonstrando a realidade de fragmentação nas iniciativas de regulamentação urbanística que se refletem negativamente na preservação, planejamento e gestão do patrimônio urbano de Brasília.

Apesar de todos os problemas apresentados no processo de elaboração do PPCUB, comparativamente à proposta inicial do Plano, percebe-se uma grande melhoria especialmente quanto à clareza de leitura, definições essenciais ao zoneamento, rebatimento entre texto e planilhas, complementação das planilhas, incluindo a proposição de uma estrutura de gestão na versão consolidada pela Câmara Técnica do CONPLAN, que será apresentada no item seguinte. No entanto, muitas são ainda as questões que configuram a fragilidade do PLC nº 78/2013 como 'principal instrumento da política de preservação' do CUB. A principal delas diz respeito ao prejuízo da função preservacionista, frente à função de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, já destacada pelo arquiteto e urbanista Frederico Flósculo e pelos Conselheiros do CONPLAN, Benny Schvasberg (UnB) e Paulo Henrique Paranhos (IAB-DF). Outra questão importante se refere à desarticulação entre princípios, objetivos, diretrizes e parâmetros urbanísticos propostos que refletem, além da dissociação intrínseca ao seu caráter de 'plano-discurso', a dificuldade na transposição conceitual-concreta, como é o caso das escalas urbanas, para as práticas relativas ao uso e ocupação do solo, diretamente vinculadas à preservação do CUB.

¹¹³ Reportagem "Distritais aprovam itens polêmicos do PPCUB", por Thaís Paranhos, de 19/08/2014 (disponível em www.correiobraziliense.com.br).

3.1.7. A nova estrutura institucional prevista no PPCUB

A estrutura institucional permanente de planejamento, gestão, preservação, controle e fiscalização prevista para responder pelo CUB, presente na versão do Plano aprovada pelo CONPLAN em março de 2013, foi proposta observando-se a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as recomendações da UNESCO. No entanto, essa estrutura, elaborada no âmbito da Câmara Técnica do CONPLAN, não foi apresentada nem discutida durante as Audiências Públicas. Essa estruturação, resultado das últimas análises do Plano pelo Conselho, constitui-se por quatro instâncias que articulam órgãos distritais de planejamento, gestão, preservação e fiscalização¹¹⁴, e órgãos colegiados de gestão participativa¹¹⁵, da seguinte forma: Comitê Superior do Patrimônio (COSUP); Grupo Técnico de Acompanhamento do CUB (GTCUB); Câmara Técnica Permanente de Preservação Patrimonial do CONPLAN; Grupo de Gestão e de Análise de Projetos do CUB (GECUB); e Grupo de Fiscalização do CUB (FISCUB).

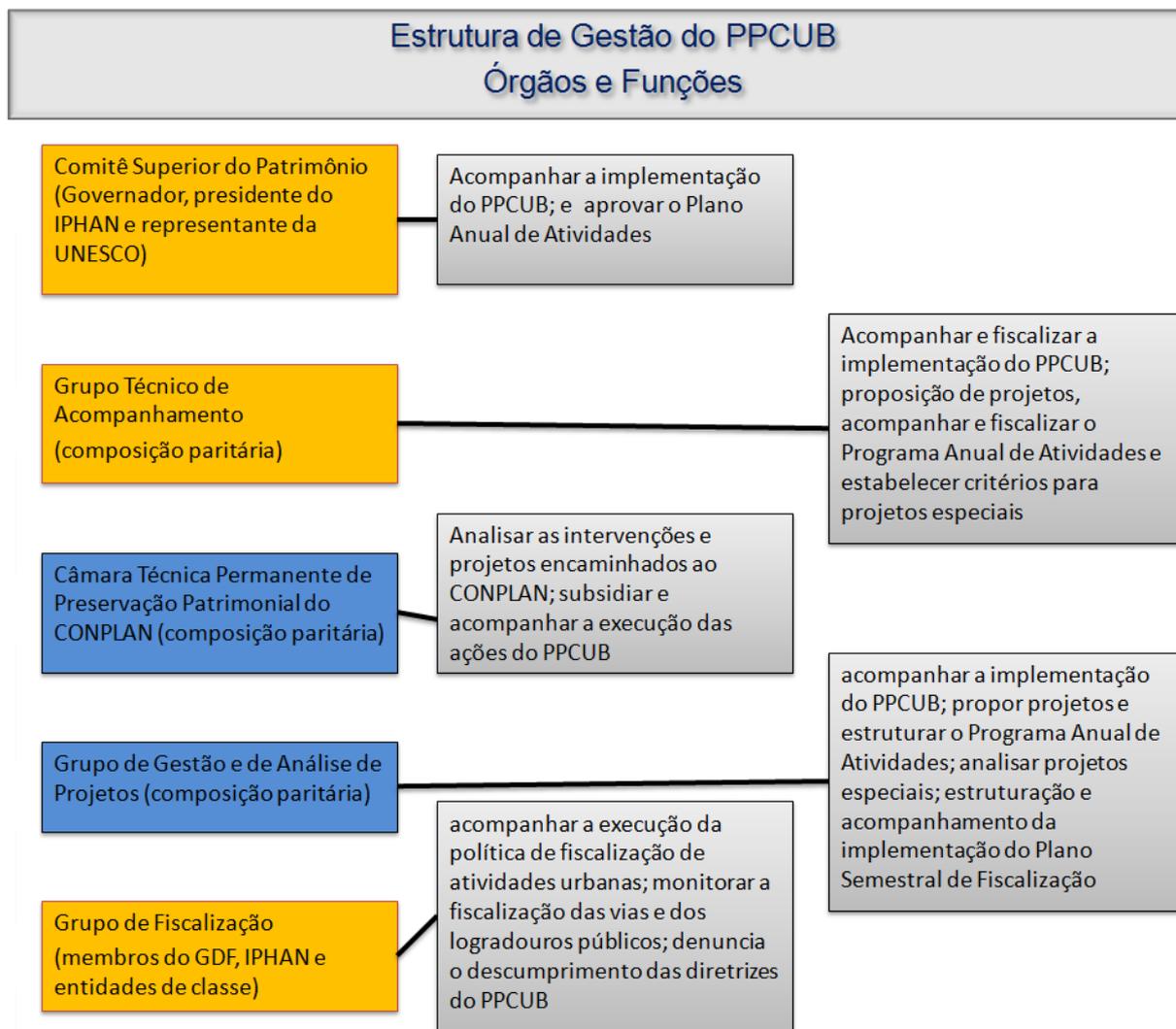
Nota-se uma estruturação ainda muito vinculada ao poder discricionário do Governador, por meio da Casa Civil, mas que representa avanços na proposição de uma estrutura permanente de gestão compartilhada. Nesse sentido, destaca-se a diversificação da natureza de cada instância proposta, que integra os diversos órgãos e entidades representantes da sociedade civil às estruturas de governo, assim como o reconhecimento dos diversos conselhos instituídos que, todavia, ainda não se concretizaram nas práticas de planejamento e gestão urbanos de Brasília. A própria realidade dos órgãos colegiados de planejamento local – não consolidados, não implementados ou ainda incipientes – além dos históricos questionamentos sobre a legitimidade do Conselho maior do DF (CONPLAN), são indicativos da atual insuficiência dessas estruturas de gestão compartilhada na realidade do DF. Diante dessa situação, em conjunto com a desarticulação intrínseca à estrutura político-institucional de gestão urbana, torna-se difícil vislumbrar o funcionamento satisfatório da estrutura proposta pelo PPCUB, haja vista, inclusive, a incipiência do SISPLAN e seus sistemas integrados.

Será apresentada a seguir uma esquematização da estrutura de gestão proposta para o CUB, com a identificação das instâncias vinculadas diretamente à

¹¹⁴ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Regularização (SEDHAB); Secretaria de estado de Cultura (SECULT); Agência de Fiscalização (AGEFIS); Administrações Regionais do Plano Piloto, Cruzeiro, Candangolândia e Sudoeste/Octogonais.

¹¹⁵ CONPLAN, Conselho da Unidade de Planejamento Territorial Central (CUP da UPT Central), Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano (CLP) e Conselho do Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF (FUNDURB).

Casa Civil, destacadas em laranja, e das instâncias que possuem mais autonomia, em azul.



Esquematização da estrutura de gestão proposta no PPCUB (versão de março/2014).

Elaborado pela autora.

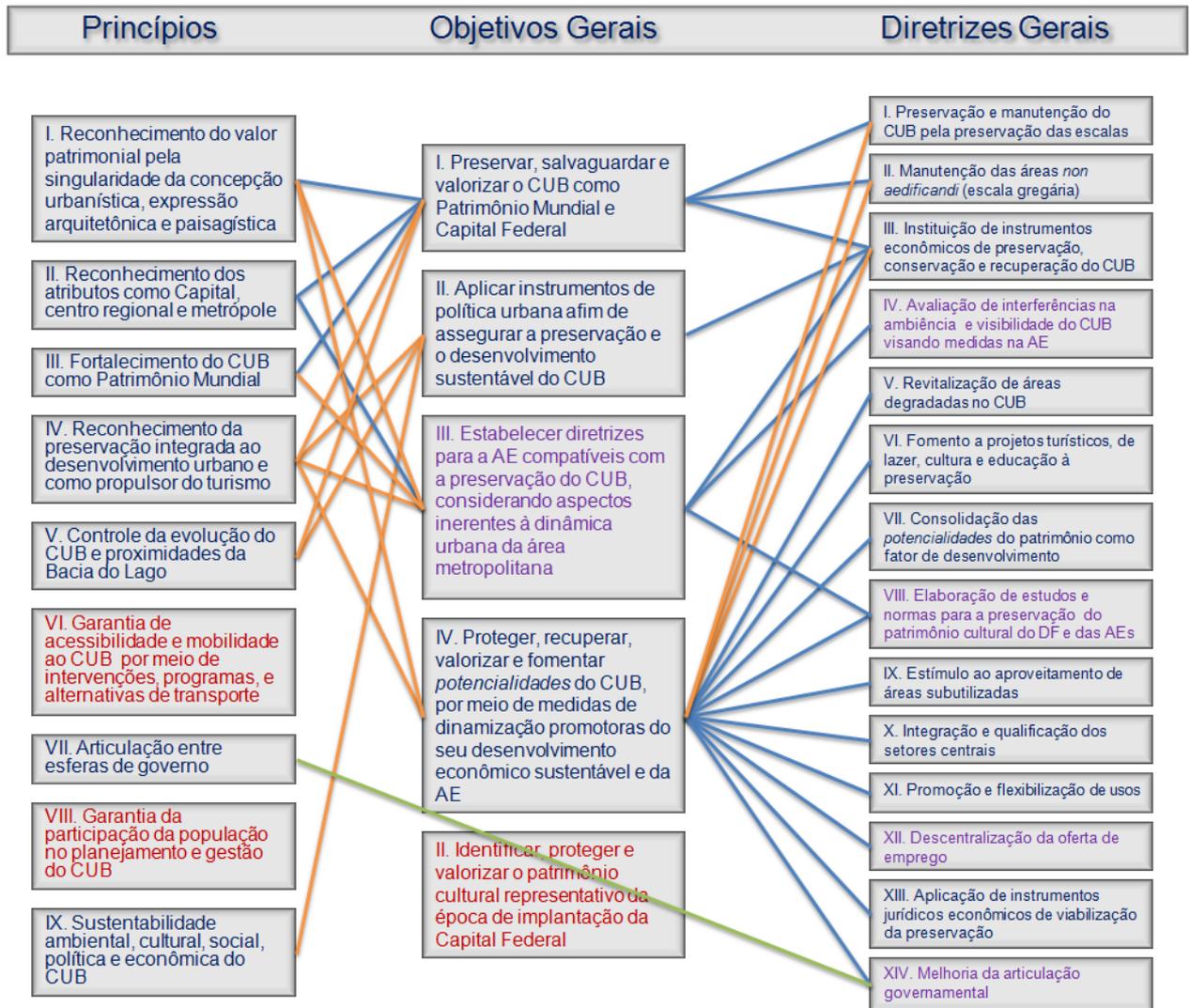
3.2. O Projeto de Lei Complementar em versões

O Plano de Preservação propriamente dito constitui-se do texto da lei e de seus anexos¹¹⁶. Da leitura comparativa entre a estrutura do corpo da lei e as principais discussões levantadas, verifica-se que o Plano pretende configurar-se como um conjunto geral de diretrizes e intenções para a complementação, qualificação, revitalização e regularização das diversas áreas e relações que compõem as escalas urbanas, à semelhança do 'Relatório do Plano Piloto' de 1957 e do documento 'Brasília Revisitada' de 1987, ambos de Lucio Costa. As planilhas, que não integram o objetivo principal de análise da presente pesquisa, são formatadas em tabelas para fornecer os parâmetros urbanísticos de enquadramento de projetos e intervenções futuros. A presente proposta de análise baseia-se na identificação das correlações entre: os pressupostos teóricos relativos aos princípios, objetivos e diretrizes gerais, com as funções e pressupostos definidos para o PPCUB; os avanços na descrição da área de interesse de preservação, bem como das escalas; a proposição de diretrizes gerais e ações que se vinculam à regulamentação de outros instrumentos, posteriormente; e a sistematização de instrumentos, previstos no texto da lei e nas PURP's.

3.2.1. Correlações conceituais gerais

A partir da análise do tripé que fundamenta o PPCUB – Plano de Preservação, Plano de Desenvolvimento Local e Lei de Uso e Ocupação do Solo – buscou-se a identificação e correspondência entre essas funções e as respectivas definições, no Plano, de princípios, objetivos e diretrizes gerais, apresentados na esquematização a seguir.

¹¹⁶ Que contém: mapa do Conjunto Urbanístico de Brasília e da Área de Entorno – AE (subdividida em 6 AEs); mapa das Escalas Urbanas do Conjunto Urbanístico de Brasília; mapa das Categorias de Valor Patrimonial segundo as Escalas Urbanas do Conjunto Urbanístico de Brasília; mapa das 13 Áreas de Preservação – AP do Conjunto Urbanístico de Brasília e respectivas Unidades de Preservação – UP – AP/UP; quadro de correspondência entre AP/UP, Escalas Urbanas e Categorias de Valor Patrimonial; as Planilhas de Parâmetros Urbanísticos e de Preservação – PURP (correspondentes às 13 APs); poligonais, descrição e quadro de coordenadas das AE e quadros de coordenadas de perímetro das Áreas de Preservação – AP; áreas a serem desafetadas para criação de lotes; e áreas com incidência de outorgas. Os dois últimos elementos foram contribuição dos trabalhos do 2º GT de Revisão.



Esquemática da relação entre princípios, objetivos e diretrizes do PPCUB.

Elaborado pela autora.

Da interação entre os elementos das colunas 'Princípios', 'Objetivos' e 'Diretrizes', apresentam-se três tipos de correlação: quando há alguma correspondência direta entre os elementos (linhas em azul); quando há correspondências parciais ou indiretas (linhas em laranja); quando 'Princípio' e 'Diretriz' não apresentaram correspondência direta com 'Objetivos' (linhas em verde).

Na coluna de 'Princípios' nota-se que função simbólica do patrimônio está delimitada nos itens I, II e III. A função de desenvolvimento urbano pode ser identificada predominantemente nos itens IV, V e VI da mesma coluna. Já a função de lei de uso e ocupação do solo, que se refere basicamente aos elementos das PURP's, não encontra correspondência direta no quadro apresentado. Destaca-se que os itens IV, VII e VIII fazem referência a aspectos do processo de gestão urbana, necessária à

efetividade das demais funções. Entre esses elementos teóricos, alguns princípios não possuem rebatimentos diretos com objetivos (VI, VII e VIII) ou diretrizes (VI e VIII). Observa-se que os princípios de I a V, predominantemente preservacionistas, possuem mais rebatimentos com a coluna de 'Objetivos'. E nesta, destaca-se que o item IV, de caráter estratégico, possui mais rebatimentos com a coluna de 'Diretrizes'.

As descrições que fazem referências às Áreas de Entorno (texto destacado em roxo) representam o que mais se aproxima de uma visão ampliada e integrada do conjunto urbano do DF, mas, todavia, não contempla ainda sua dimensão metropolitana. Há também descrições que não apresentam correspondências com outros elementos (texto destacado em vermelho), que essencialmente dizem respeito à ampliação dos meios de apropriação do patrimônio representado pelo CUB.

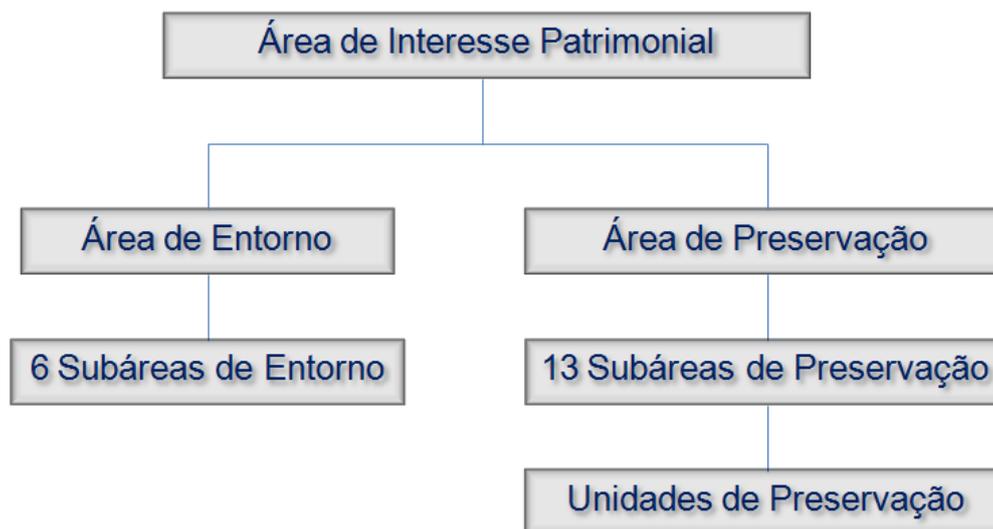
A partir da análise relacional apresentada entre 'Princípios', 'Objetivos' e 'Diretrizes', percebe-se certa desarticulação, desproporção ou incompletude de correspondência entre as funções e os pressupostos conceituais definidos, que se refletem no comprometimento da coerência, viabilidade e efetividade das proposições do Plano. De modo amplo e fragmentado, esses pressupostos buscam coerência com os documentos e normas de referência, mas que não necessariamente mantêm a mesma coerência entre si, além de apresentar desarticulação na construção desses limites conceituais.

Observa-se que a análise apresentada no texto da lei do PPCUB (princípios, objetivos e diretrizes), quando comparados com as informações do fluxograma proposto no PGT, elaborado pela empresa contratada (ver Fluxograma na pág. 129), evidencia a perda de qualidade tanto na abordagem metodológica quanto conceitual do tema.

3.2.2. Avanços na caracterização da área tombada

A despeito da permanência da problemática dos limites do objeto de tombamento de Brasília, o PPCUB traz importantes avanços conceituais e urbanísticos para a normativa preservacionista no que se refere à sua caracterização e concepção, a partir da diferenciação de áreas internas e adjacentes ao CUB – resgatando propostas de estudos anteriores – e da atribuição de hierarquia de valores patrimoniais às escalas urbanas. Dessa forma, a definição da Área que constitui o Interesse Patrimonial (AIP) integra o CUB, que se subdivide em Áreas e Unidades de Preservação (AP's e UP's), e a Área de Entorno (AE), composta de seis subáreas. Essa proposta de zoneamento se fundamenta na necessidade de diferenciação entre

elas, de modo a adequar a natureza e realidade de cada uma a parâmetros de uso e ocupação correspondentes às escalas com as quais se identificam. O zoneamento utilizado pelo PPCUB pode ser apresentado na seguinte matriz, para compreensão das dimensões de detalhamento proposto:

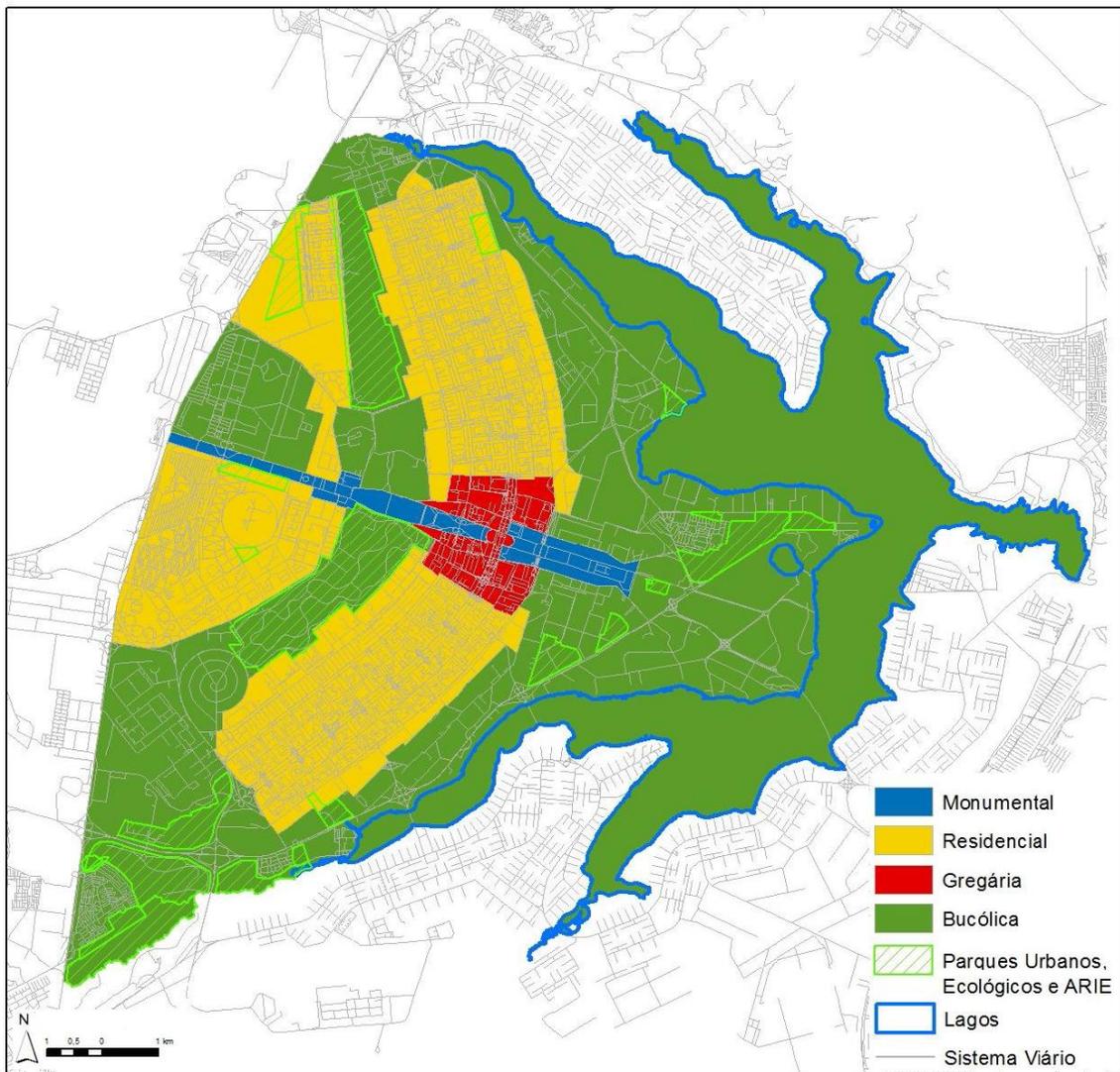


Esquemática das Áreas de Interesse Patrimonial consideradas pelo PPCUB.

Elaborado pela autora.

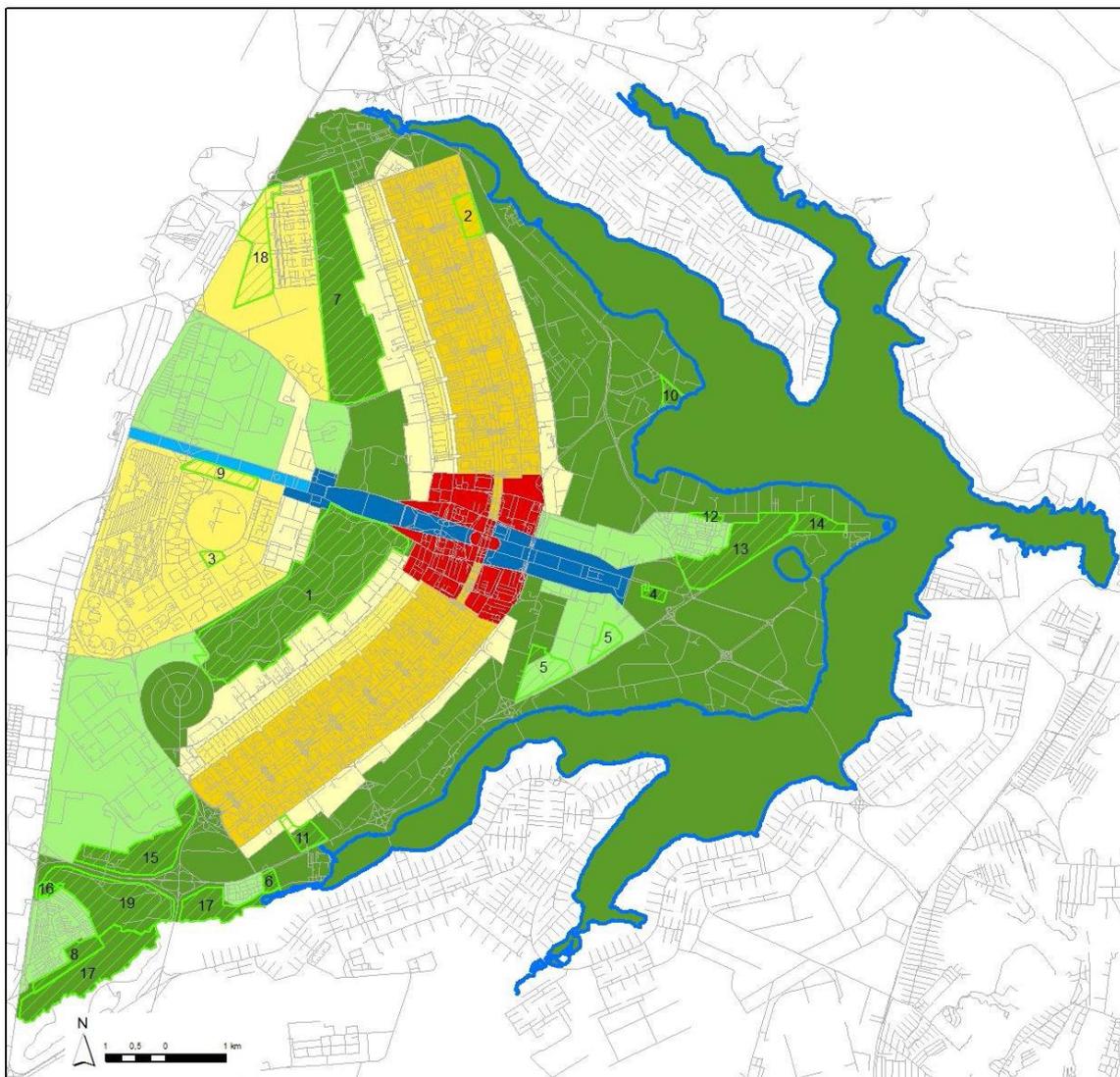
Conjunto Urbanístico de Brasília

Para a caracterização do CUB, a configuração do espaço da cidade relaciona funções urbanas à correspondências com as escalas: funções cívico-administrativas ao longo do Eixo Monumental (escala monumental); função residencial, estruturada em áreas de vizinhança ao longo do Eixo Rodoviário-Residencial (escala residencial); o centro urbano no cruzamento dos dois eixos, concentrando a diversificação de comércio, serviços e diversões (escala gregária); e a função de lazer ao sistema de espaços livres e verdes, configurando o aspecto de cidade-parque (escala bucólica). Pode-se dizer que a função de circulação está representada pelo caráter rodoviário do espaço, bem como pela proposta de integração das áreas centrais da escala gregária que, juntamente com as outras escalas, distribuem a função ligada ao trabalho. As características essenciais de cada escala, e suas inter-relações, configuram os valores patrimoniais a serem preservados no âmbito da ocupação urbana.



Mapa da representação das Escalas Urbanas no CUB.

Fonte: Anexo III do PLC nº 78/2013.



Monumental - Determinante

Residencial - Determinante

Gregária - Determinante

Bucólica - Determinante

Monumental - Incorporada

Residencial - Incorporada

Residencial - Complementar à Residencial

Bucólica - Inserções Residencial,

Monumental e Gregária

Parques Urbanos, Ecológicos e ARIE

Lagos

Sistema Viário

Parques Urbanos, Ecológicos e ARIE

1 - Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek

2 - Parque Olhos D'Água

3 - Parque Urbano Bosque do Sudoeste

4 - Bosque dos Constituintes - Parque Urbano

5 - Parque dos Tribunais

6 - Parque Urbano da Telebrasil

7 - Parque de Uso Múltiplo Burtle Marx

8 - Parque de Uso Múltiplo dos Pioneiros

9 - Parque de Uso Múltiplo das Sucupiras

10 - Parque de Uso Múltiplo da Enseada Norte

11 - Parque de Uso Múltiplo Asa Sul - Módulo I

12 - Parque de Uso Múltiplo Via Planalto - Área 1

13 - Parque de Uso Múltiplo Via Planalto - Área 2

14 - Parque de Uso Múltiplo Via Planalto - Área 3

15 - Parque Ecológico e Uso Múltiplo das Aves

16 - Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia

17 - ARIE Santuário de Vida Silvestre

18 - ARIE Cruls

19 - Jardim Zoológico de Brasília

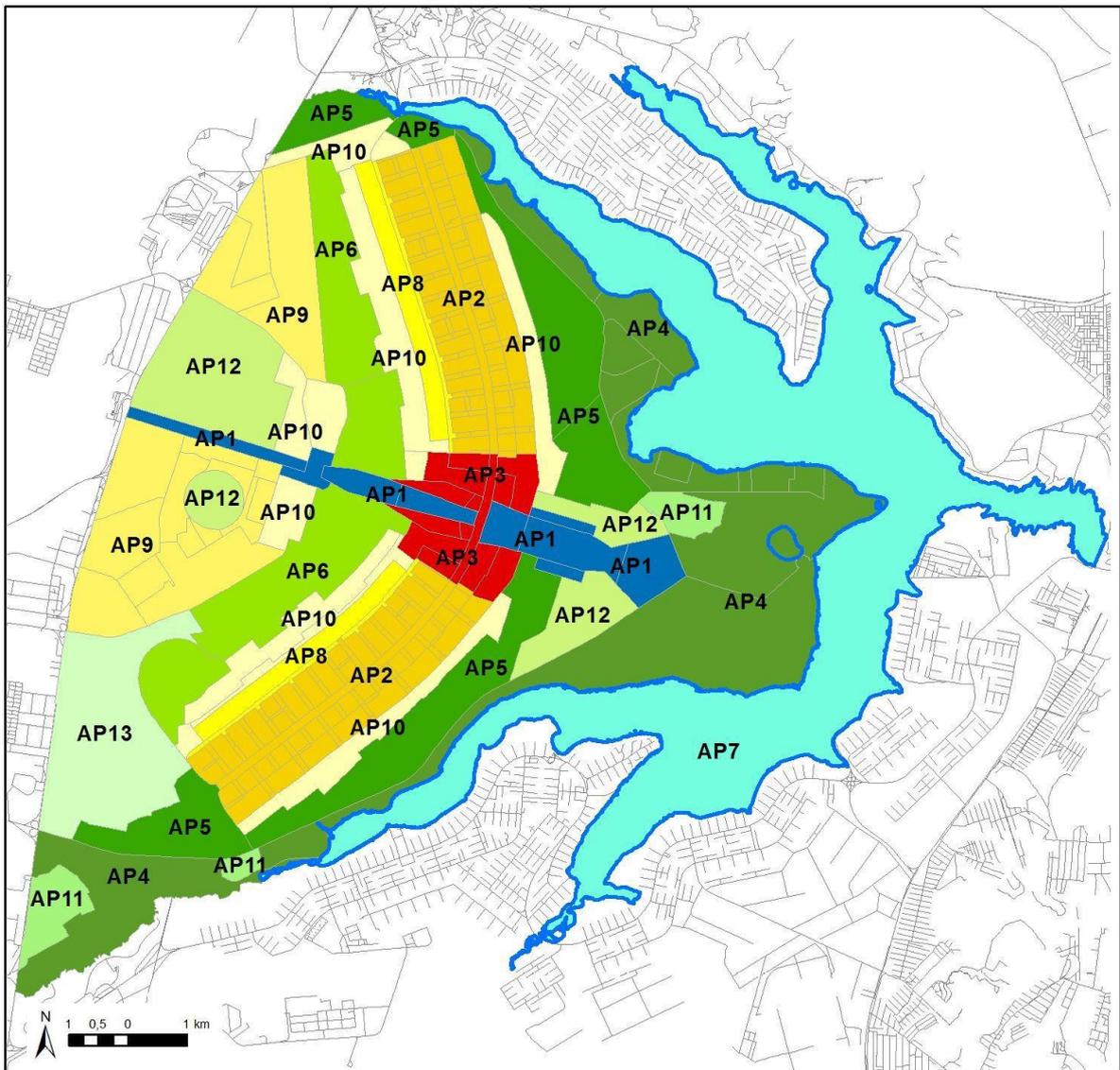
Mapa das Categorias de Valor Patrimonial segundo as Escalas Urbanas.

Fonte: Anexo IV do PLC nº 78/2013.

Da leitura do mapa apresentado nota-se que a Categoria de 'Valor Complementar' corresponde às intervenções e acréscimos realizados entre o início da implantação da cidade e a data do tombamento federal (ver Mapa de alterações entre 1956-2000, pág. 48), bem como às intervenções resultantes de adequações a dinâmicas urbanas, que se caracterizaram pela diferenciação nas linguagens urbanística e arquitetônica.

A identificação dos setores como 'Determinantes', 'Complementares' ou 'Incorporados' às escalas urbanas busca integrar conceitualmente ao bem protegido as lacunas entre o objeto de tombamento e sua realidade concreta – dissociação conceitual-urbanística. Esse posicionamento regulatório foi tomado tendo em vista a falta de detalhamento que se sucedeu à construção da cidade, associada à histórica falha no controle urbano prévio e concomitante ao seu crescimento. De qualquer forma, não por acaso essas situações de desvirtuamentos e adaptações, seja por meios legais, seja por usos e ocupações indevidos, não são tratadas pelo Plano como práticas que se consolidaram à revelia dos interesses da preservação, mas como situações dadas, independentemente de reflexões sobre suas causas.

Seguindo a proposta de zoneamento adotada no PPCUB, as Áreas de Preservação (AP) são classificadas por sua função em relação à leitura e conservação do partido urbanístico do Plano Piloto, levando em consideração as categorias de valor patrimonial e atributos; divididas em Unidades de Preservação (UPs), conforme sua identidade morfológica (Art. 48):



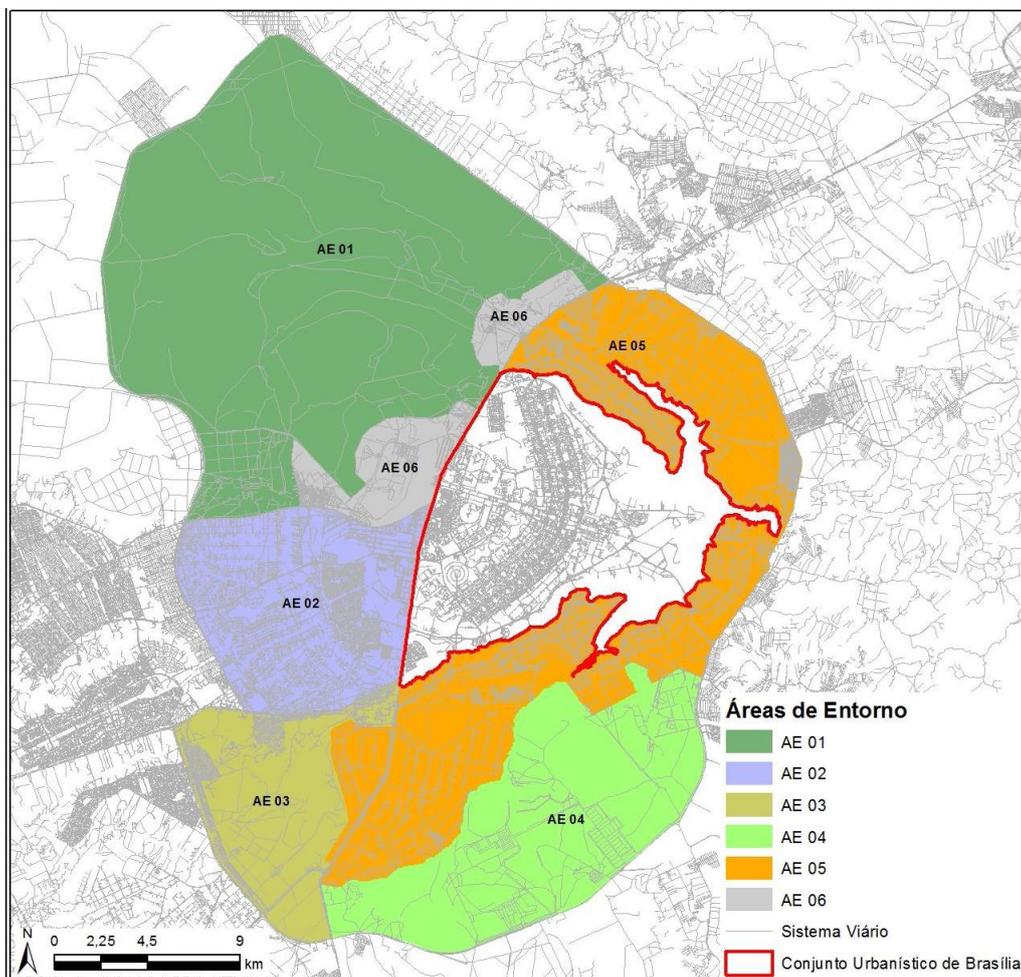
- | | |
|---|--|
| ■ AP1 - Monumental Determinante | ■ AP9 - Residencial Complementar à residencial |
| ■ AP2 - Residencial Determinante | ■ AP10 - Residencial Complementar à residencial |
| ■ AP3 - Gregária Determinante | ■ AP11 - Bucólica Determinante |
| ■ AP4 - Bucólica Determinante | ■ AP12 - Bucólica Determinante |
| ■ AP5 - Bucólica Determinante | ■ AP13 - Bucólica Determinante |
| ■ AP6 - Bucólica Determinante | ■ Lagos |
| ■ AP7 - Bucólica Determinante | — Sistema Viário |
| ■ AP8 - Residencial Determinante | |

Mapa das Áreas de Preservação do CUB.

Fonte: Anexo V do PLC nº 78/2013.

Área de Entorno

As finalidades prioritárias de cada Área de Entorno foram definidas em função da relação de ambiência e visibilidade com o CUB e visam resguardar atributos ambientais; disciplinar ocupação com ênfase no controle da volumetria e características morfológicas originais; e qualificar espaços públicos. No entanto, a área de Águas Claras (AE2) já se consolidou como interferência prejudicial à visibilidade característica dos limites da Bacia do Lago Paranoá. Esse empreendimento teve seu projeto original desvirtuado em favor da especulação imobiliária e em detrimento da qualidade espacial (ver Mapas da Bacia e área de Entorno nas págs. 42 e 154). Na delimitação da AE, ao critério de resguardo da visibilidade do sítio, deveria associar-se o critério de preservação ambiental da Bacia do Lago Paranoá. Mas a temática ambiental, assim como a patrimonial, muitas vezes deixa de ser relevante nas dinâmicas urbanas, tendo em vista as pressões e interesses em torno da definição do valor da terra, associado a fragilidades e desarticulação institucional frente à influência e representação desses interesses na estrutura governamental.



Mapa do Conjunto Urbanístico de Brasília e Área de Entorno. Fonte: Anexo I do PLC nº 78/2013.

AE1: Parque Nacional de Brasília – PNB e parte da Floresta Nacional – FLONA.

AE2: delimitada a leste pela EPIA, ao norte pela EPCL, a oeste pela EPCT e ao sul pela BR-060 (corresponde à ocupação urbana mais intensiva da Bacia do Lago Paranoá).

AE3: delimitada ao norte pela EPNB – BR-060, ao sul e a oeste pela EPCT e a leste pela EPIA.

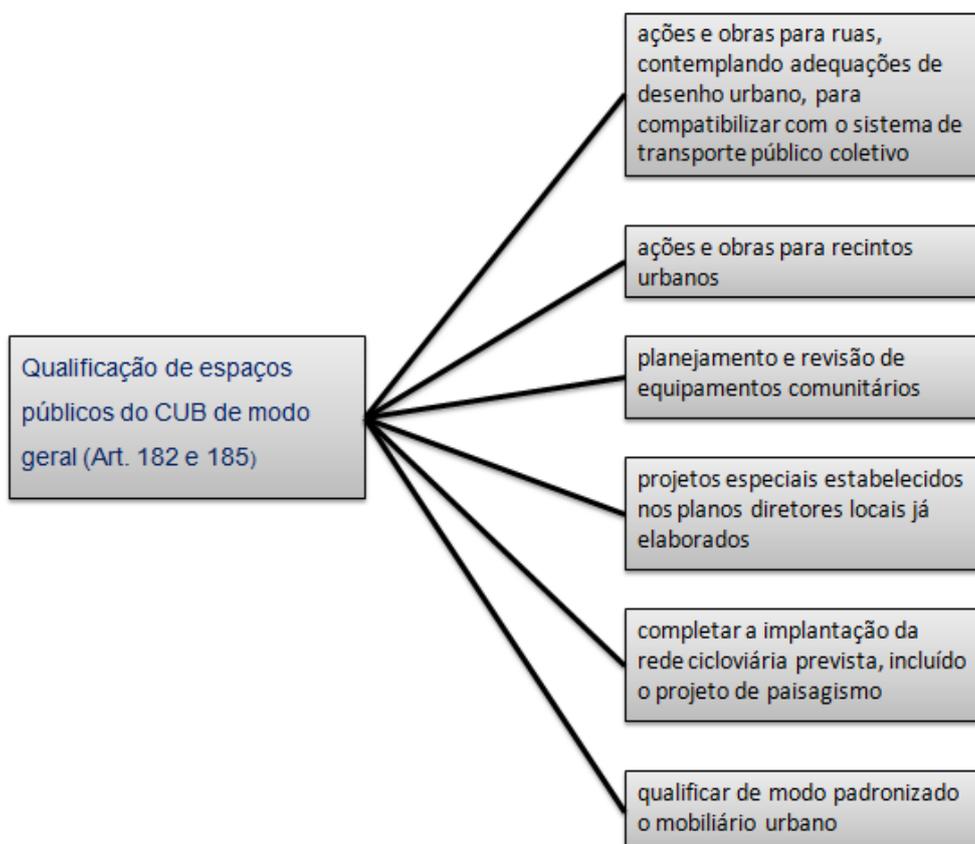
AE4: delimitada a oeste pela EPIA, ao norte pelas Regiões Administrativas do Park Way (RA XXIV) e do Lago Sul (RA XVI) e a leste e sul pela EPCT.

AE5: Regiões Administrativas do Park Way (RA XXIV), do Lago Sul (RA XVI) e do Lago Norte (RA XVIII), e regiões do Taquari e Paranoá, Aeroporto, orla leste do Lago Paranoá, e encosta da Bacia do Lago Paranoá.

AE6: delimitada por duas poligonais: (a) ao sul, abrange o Setor Militar Complementar – SMC, o Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte – SAAN, o Setor de Oficinas Norte – SOFN, o Setor de Múltiplas Atividades Norte – SMAN, o Pátio Ferroviário de Brasília – PFB, o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA e a Vila Estrutural; (b) ao norte, é formada pelo Setor Habitacional do Torto, pelo Parque de Exposições da Granja do Torto – PqEAT, pelo Parque Tecnológico Capital Digital e pelo Núcleo Rural Boa Esperança.

3.2.3. Proposição de diretrizes e ações (des)vinculativas do PPCUB

Como orientações gerais para o CUB, o Plano prevê ações que correspondem aos objetivos gerais do planejamento urbano, que não são voltadas especificamente para a preservação dos valores patrimoniais, mas, antes, são medidas de manutenção da qualidade e controle do espaço urbano, que deveriam ser comuns à rotina da gestão urbana:



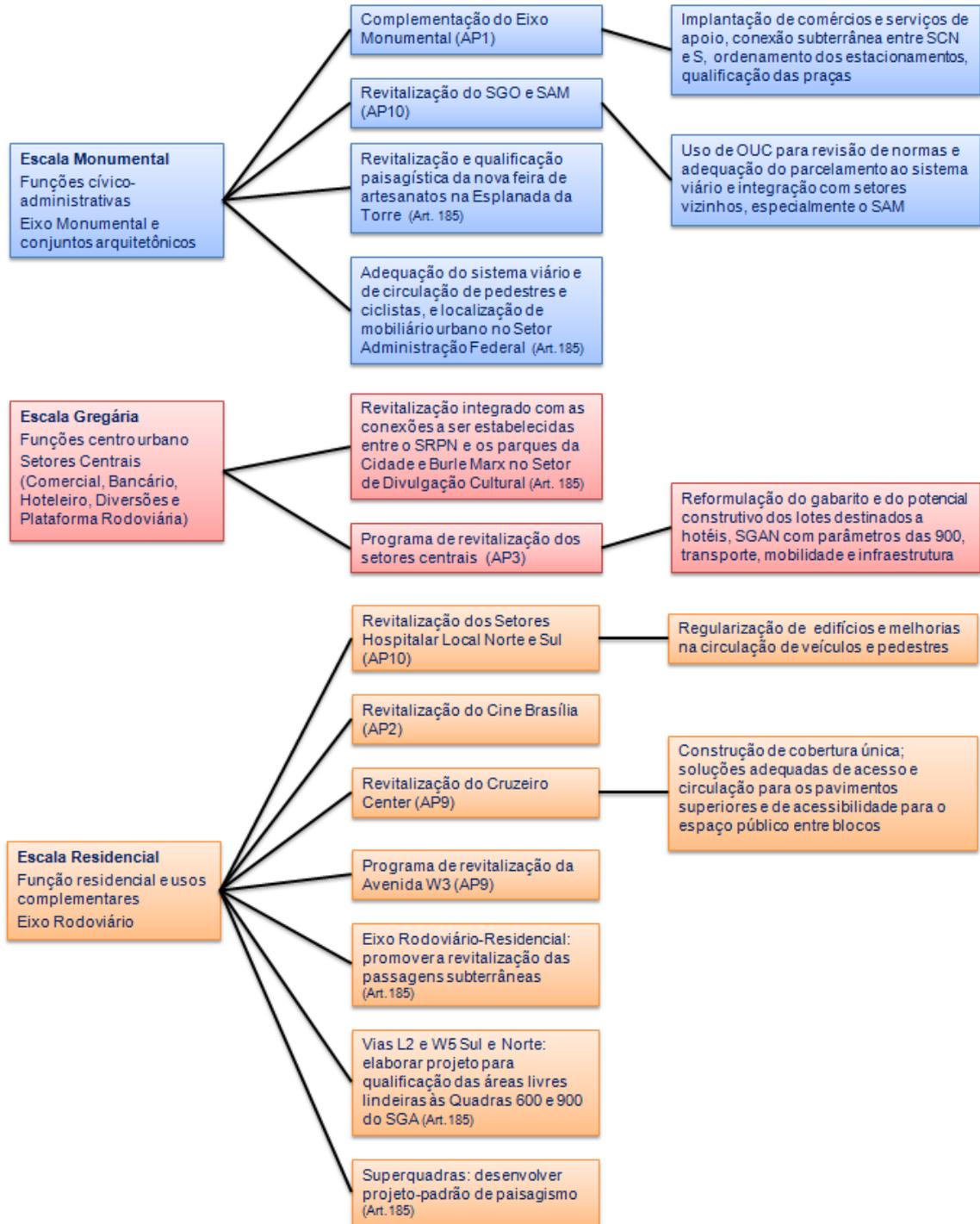
Esquematização das diretrizes propostas para espaços públicos.

Elaborado pela autora.

Verifica-se que as ações propostas para cada escala, basicamente, remetem-se a projetos posteriores de complementação, qualificação e revitalização, sem fazer menção direta às realidades de irregularidade ou desvirtuamento de usos, no sentido de desincentivo à continuidade dessas práticas desordenadas, ou mesmo para seu mero reconhecimento.

A seguir são apresentadas propostas específicas para cada escala, todas em nível de orientações gerais para ações que extrapolam o alcance imediato do Plano:

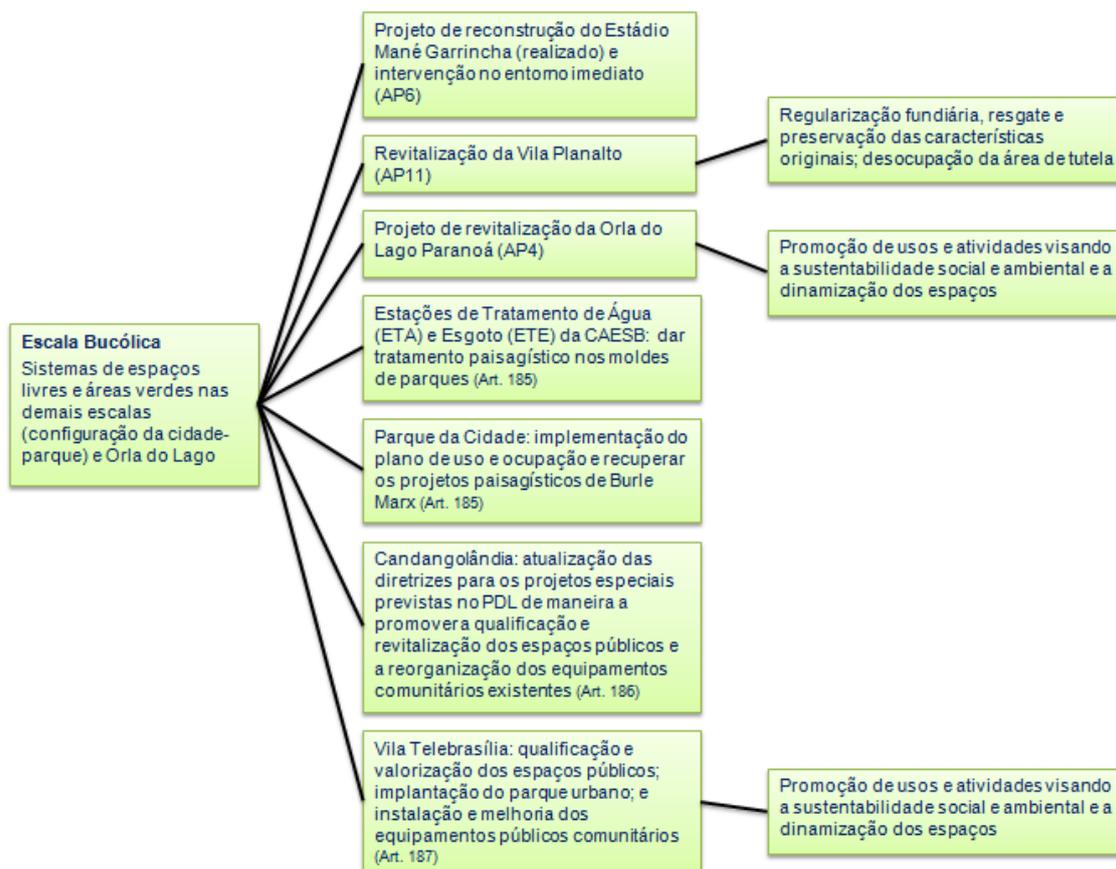
Escalas	Ações Propostas	Detalhamento
---------	-----------------	--------------



Esquematização das ações propostas por escalas.

Elaborado pela autora.

Escalas	Ações Propostas	Detalhamento
---------	-----------------	--------------



Esquemática das ações propostas por escalas (continuação).

Elaborado pela autora.

3.2.4. Sistematização de instrumentos urbanísticos

Quanto aos instrumentos urbanísticos, pode-se dizer que há dois tipos previstos no Plano: aqueles que correspondem às Planilhas de Parâmetros Urbanísticos e de Preservação (PURP's) para promoção do uso do solo e da urbanização de modo adequado aos princípios e diretrizes gerais; e aqueles que consolidam o regime urbanístico e orientações para assegurar a manutenção dos atributos de configuração do CUB. Conforme a leitura do texto da lei, as PURP's são estruturadas em três partes: (a) valor patrimonial (principais características morfológicas, constituídas por particularidades da UP quanto ao tecido, espaços abertos e tipologias arquitetônicas; e patrimônio cultural passível de preservação); (b) dispositivos de uso e ocupação do solo (regimes de usos e atividades; e dispositivos de controle urbanístico, para assegurar a manutenção daquelas características); e (c) dispositivos de parcelamento e qualificação urbana (instrumentos urbanísticos

aplicáveis; parâmetros de parcelamento do solo que fixam as dimensões mínimas e máximas de áreas passíveis de desmembramento e remembramento; diretrizes para os espaços públicos no que se referem a paisagismo, mobiliário urbano, acessos, calçadas e estacionamentos; e diretrizes e recomendações para novos planos e projetos). Observa-se que, considerando a recorrência da descontinuidade e fragilidade político-institucional que se configura no DF, os aspectos propositivos do Plano que se vinculam a instrumentos e ações posteriores, de certa forma, replicam a lacuna normativa que se seguiu ao reconhecimento do patrimônio urbano de Brasília e fragiliza os objetivos e resultados do Plano enquanto principal instrumento de preservação.

Há ainda os outros instrumentos que não constituem parâmetros urbanísticos e podem ser divididos em: instrumentos de planejamento, jurídicos, tributários e financeiros; instrumentos de operacionalização de intervenções urbanas (ODIR, ONALT, Transferência do Direito de Construir, OUC¹¹⁷ e Consórcio Imobiliário); otimização de áreas (ODIR, ONALT, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento de títulos, direito de superfície, e direito de preempção); instrumentos auxiliares de planejamento (Estudo de Impacto de Vizinhança); entre outros (servidão e limitações administrativas; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de uso; concessão de direito real de uso – CDRU; concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM; arrendamento; retrovenda; locação; e alienação). São os instrumentos de caráter financeiros que, juntamente com outras fontes de recursos do Fundo de Desenvolvimento do DF (FUNDURB) são previstas para custear as ações propostas no PPCUB.

Também são previstos os instrumentos de gestão democrática que correspondem a alguns pressupostos do Programa de Participação Popular: debates; consultas públicas; audiências públicas; conferências distritais; órgãos colegiados; e programas e projetos com participação popular. O Plano ainda define infrações e estipula sanções para toda ação ou omissão que viole as normas previstas na correspondente Lei Complementar. A esse respeito pode-se afirmar, no que tange dissociações no âmbito político-institucional, a efetividade das leis de preservação vincula-se diretamente ao fomento das ações de Educação Patrimonial,

¹¹⁷ Apesar de apresentar-se como solução ao atual modelo administrativo no fomento à gestão e investimentos em áreas urbanas, o instrumento da Operação Urbana pode ser considerado um meio facilitador de aprovações de projetos em áreas e questões polêmicas, o que pode representar potencial prejuízo ao interesse público.

complementarmente às ações de fiscalização, nos diversos setores e níveis governamentais e sociais envolvidos.

3.2.5. Outras proposições de (des)vinculação setorial

O Plano ainda prevê diretrizes gerais de mobilidade e transportes para estabelecer um padrão de desenvolvimento que possibilite reduzir a circulação de veículos de transporte motorizado individual. A proposta de construção de estacionamentos subterrâneos na Esplanada dos Ministérios, na contramão das prerrogativas de melhoria do espaço urbano, foi suprimida em função da polêmica diante da opinião pública, mas exemplifica a descoordenação das propostas e ações de Governo, com diretrizes que visam à sustentabilidade urbana¹¹⁸. Permaneceram ainda outras ações que constituem um conjunto de intenções para o âmbito de políticas setoriais da Secretaria de Transportes e do Departamento de Estradas e Rodagens.

O planejamento no âmbito da mobilidade urbana deveria ser elaborado e praticado a partir de demandas gradativas, em escala metropolitana, de espaços e sistemas que se relacionam com o CUB. Dessa forma, o planejamento em nível metropolitano, que pôde ser identificado no Plano, diz respeito basicamente às diretrizes para as Áreas de Entorno, que integram a abrangência da LUOS, às propostas de descentralização de emprego (presentes nos objetivos e diretrizes gerais), e às melhorias e descentralização dos sistemas de transporte coletivo.

No que tange o tema da Educação Patrimonial, as propostas do Plano seguem o mesmo caráter intencional e generalista relegado à mobilidade urbana, atribuindo a execução de suas ações à Secretaria de Estado de Cultura. Essas ações deveriam visar tanto à sociedade civil quanto a estrutura institucional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em função da necessidade de entendimento sobre os significados e valores culturais a serem preservados, para que os diversos entes envolvidos na gestão do CUB sejam minimamente instrumentalizados no cumprimento dos objetivos da preservação, nos diversos setores, cargos e funcionários envolvidos: da própria Secretaria de Cultura, da Secretaria de Educação, das demais Secretarias de Estado envolvidas, das Administrações Regionais, AGEFIS, Governadoria, Procuradoria, CLDF, MPDFT, além de juízes, promotores, defensoria e advogados.

¹¹⁸ Uma vez que o objetivo é reduzir o número de veículos particulares circulando, pressupõe-se que as políticas públicas deveriam priorizar o sistema de transporte coletivo, incentivar meios alternativos. No entanto, paralelamente às diretrizes e objetivos de integração e articulação para otimizar os sistemas, funções e infraestruturas urbanas, a política adotada pelo Governo, nesse caso, foi justamente 'aquecer' a economia por meio do incentivo ao mercado automobilístico no DF.

No mesmo sentido das diretrizes supracitadas, deveriam integrar o PPCUB, entre outras, propostas de gestão de resíduos sólidos e preservação ambiental (especialmente no que se refere aos parques urbanos e mananciais), articuladas em nível metropolitano. O Plano ainda se relaciona, nominalmente, a determinações do PDOT, quando este define medidas de descentralização de empregos – a exemplo da proposta de transferência do centro administrativo do GDF para a região de Taguatinga, e quando prevê a participação dos conselhos locais envolvidos na última estrutura de gestão proposta. No entanto, essas ações que trarão grandes impactos no controle das dinâmicas urbanas não foram amplamente divulgadas e discutidas com a sociedade, seguindo o mesmo exemplo do caso de contratação da empresa estatal de Cingapura, a *Jurong Consultants*, para a elaboração do Planejamento Estratégico do DF para os próximos 50 anos, sem licitação e o mínimo de discussão técnica e pública.

Do ponto de vista das proposições setoriais, pode-se dizer que o PPCUB constitui-se de uma relação de diretrizes básicas, associadas à orientações para ações pontuais em áreas degradadas, incompletas ou com conflitos de uso e ocupação, além do estabelecimento e sistematização de parâmetros específicos. Alguns desses parâmetros representam a regularização do que se poderia chamar de ações de ‘desplanejamento’¹¹⁹, no sentido de retrocesso das práticas de planejamento (caso de Águas Claras, práticas de grilagem, usos e ocupações de natureza e origem irregular), e alguns que cedem a variadas modalidades do interesse particular (regularização de cercamentos e invasões de áreas públicas e aumento de taxas e potenciais sem estudos de impacto e ações coercitivas). De maneira geral, mesmo desconsiderando as dissociações já apontadas nos termos dos aspectos analíticos, pode-se afirmar que a efetividade e complementação das proposições apresentadas no PPCUB ainda dependerão tanto da capacidade de articulação interinstitucional e social na gestão compartilhada, quanto de vontade política em integrar objetivos e ações que visam melhorar a qualidade dos serviços urbanos e políticas setoriais, além da força da pressão popular na cobrança e acompanhamento da sua execução.

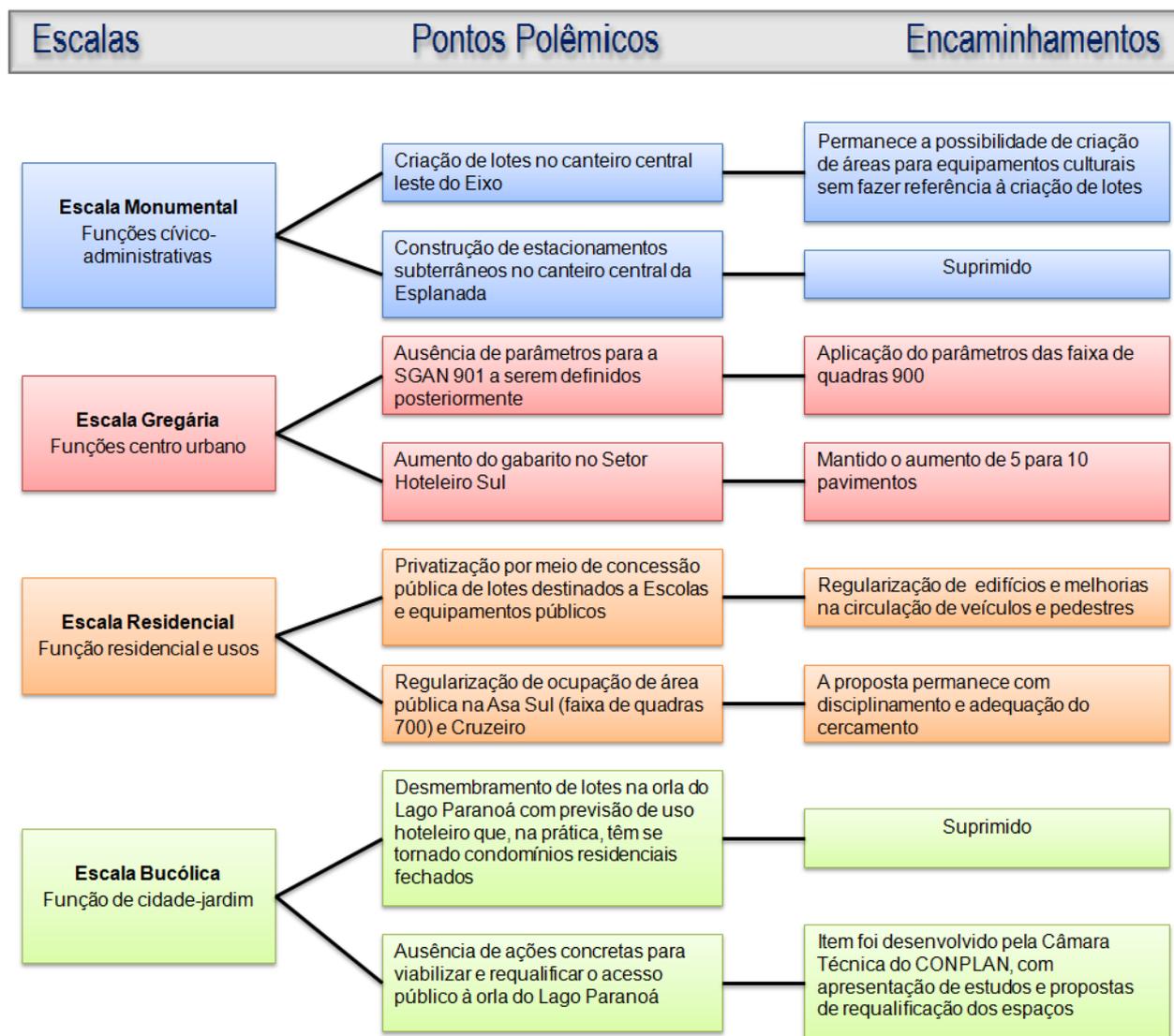
3.2.6. Principais pontos polêmicos

Algumas das propostas do PPCUB que geraram mais polêmicas dizem respeito, principalmente, à criação, subdivisão e concessão de uso de lotes com previsão de adensamento ou privatização; aumento de pavimentos e ocupações em

¹¹⁹ Termo utilizado por Frederico Flósculo ao jornalista Chico Sant’Anna, em 01/04/2014 (disponível em www.chicosantanna.wordpress.com).

atendimento aos interesses especulativos; e invasão e ocupação de áreas públicas por particulares. Alguns desses pontos foram suprimidos, outros ajustados ou mantidos, de modo que:

o governador, diante das críticas públicas e em prol da aprovação do projeto de lei, anunciou em dezembro a retirada de vários artigos polêmicos. Dentre eles, a alteração de uso no caso da 901 Norte, a implantação da quadra 500 do Sudoeste, a criação de lotes no Eixo Monumental Oeste e novo bairro atrás da Rodoferroviária, além da concessão de áreas destinadas a escolas em superquadras e da transformação de uso para hotéis na orla do Lago Paranoá (Texto “*Recado para o futuro de Brasília e inverdades do PPCUB*”, por Benny SCHVASBERG e Thiago ANDRADE, de 28/03/2014, disponível em www.correiobraziliense.com.br).



Esquematização dos pontos polêmicos, identificados por Escalas.

Elaborado pela autora.

Outros pontos polêmicos levantados nas audiências e manifestos de grupos da sociedade referem-se às descon siderações da recomendação da UNESCO que solicitou a paralisação do PPCUB e sua revisão por uma comissão com participação da UnB, IPHAN, IAB, ICOMOS e sociedade civil; e a criação de uma gestão compartilhada, como instância única de preservação em contato estrito com o IPHAN¹²⁰ – recomendações atendidas, por determinado período, com a criação do GT de revisão no início de 2014.

Recordando as considerações dos conselheiros do CONPLAN, Benny Schvasberg (UnB) e Paulo Henrique Paranhos (IAB-DF), divulgadas em agosto de 2013, o Manifesto apresentado na 4ª Audiência Pública questiona a permissão de alteração de grandes áreas sem estabelecer parâmetros, especialmente na escala bucólica, que, não por acaso, sofre mais com a pressão por ocupação e adensamento em diversas partes da cidade.

O que se pode observar sobre o processo de elaboração do PPCUB, especialmente a partir dos pontos polêmicos apresentados, é que as discussões a seu respeito não avançaram no sentido de atingir o cerne dos problemas, que convergem para a necessidade de reconhecer e enfrentar falhas e fragilidades históricas da gestão urbana na defesa do interesse público – esse aspecto será um pouco mais compreendido a partir da apresentação das quatro categorias matriciais propostas para análise do objeto, no item seguinte. Nesse caso, subestimar as causas maiores dos problemas urbanos em geral, e da preservação da concepção urbanística de Brasília em específico, significa comprometer a eficácia das ações da gestão urbana nesse sentido e, conseqüentemente, protelar as soluções apriorísticas pretendidas no ‘plano-discurso’ representado pelo PPCUB.

3.3. Representações das práticas de preservação – dissociações e vinculações

Para a orientação das análises aqui pretendidas fez-se uso da mesma estrutura analítica trabalhada em Reis (2011), no dimensionamento do modelo de gestão urbana que resulta no prejuízo ao interesse público nos processos de produção social do espaço urbano. A estruturação analítica a partir dos quatro parâmetros teóricos – conceitual, urbanístico, político-institucional e jurídico – foi proposta para uma leitura da trajetória de preservação de Brasília de modo a situar algumas recorrências e correlações com o processo de elaboração do PPCUB. Para tanto,

¹²⁰ Recomendação que se buscou atender, durante a última análise pelo CONPLAN.

algumas aspectos e discussões apontados ao longo do texto foram resgatados, e aprofundados. A organização em tópicos apresentada a seguir pretende, tão somente, identificar os aspectos considerados predominantes em cada categoria focada.

3.3.1. Aspectos conceituais e urbanísticos

Brasília representa um desafio às práticas de preservação tradicionais, pautadas na concepção de centro histórico ligado a processos de decadência, desvalorização, esvaziamento e subutilização, para os quais o instrumento de proteção, assim como todos os programas nacionais de preservação e revitalização, foram concebidos. A principal e fundamental questão conceitual do patrimônio de Brasília, da qual decorrem as práticas de preservação, diz respeito aos limites do objeto de tombamento. Conforme já foi abordado, o reconhecimento desse patrimônio se fez sobre uma concepção urbanística representada em plantas, croquis e conjuntos de diretrizes para o detalhamento e desenvolvimento da cidade, de modo a orientar a preservação de seu caráter original no contexto das dinâmicas urbanas. Os estudos que fundamentaram o processo de tombamento privilegiaram os aspectos conceituais e descritivos do projeto da cidade que, ainda em processo de construção, desde 1960 demonstrava adaptações à proposta apresentada em 1957.

A preservação da concepção urbanística do Plano Piloto, e não da associação entre este e o que havia sido realizado até o momento do tombamento (1987), determinou a dissociação conceitual na transposição da concepção para a construção da cidade, que fragilizou ainda mais os efeitos do instrumento de preservação, diante de demandas por modificações em elementos paisagísticos, arquitetônicos, urbanísticos, funcionais e relacionais. Esse descompasso entre as dimensões virtual e real do objeto do tombamento gerou dificuldades na compreensão do patrimônio urbano da cidade; no detalhamento de áreas; na definição de parâmetros urbanísticos; e na incorporação de práticas e rotinas que preservassem de fato a concepção original de Lucio Costa.

Apesar dos avanços descritivos retomados pelo PPCUB a respeito das escalas, a consolidação de alterações isoladas ao longo do tempo associadas ao não reconhecimento do que representam em conjunto, demonstram as prioridades e fragilidades que prevaleceram ao longo da trajetória da gestão urbana da cidade, em detrimento das abordagens de preservação do patrimônio. A manutenção dessa abordagem no PPCUB, quanto ao posicionamento frente às causas e desdobramentos dessas alterações, perpetua a dissociação conceitual e a fragilidade do interesse

público diante das pressões das dinâmicas urbanas. A clara compreensão dos aspectos a serem preservados, e sua transposição para diretrizes e parâmetros urbanísticos, constitui-se em uma questão de base levantada pelas recomendações da UNESCO, e que ainda não foi atendida na versão do Plano aqui analisada.

No que tange áreas de grande pressão por descaracterização da escala bucólica, a concepção urbanística de Brasília, definida pelo partido de cidade-parque, determina que o paisagismo e áreas livres sejam tratados como elementos de projeto, em oposição à ideia de 'vazios urbanos', vistos como áreas subutilizadas e suscetíveis à 'mercadorização' e à 'mais-valia urbana'. Dessa forma, a lógica urbanística da cidade diz respeito à predominância dos espaços livres sobre os espaços construídos, que configura um elemento determinante da identidade de Brasília¹²¹, e se opõe diretamente à tendência das dinâmicas urbanas que configuraram tradicionalmente as cidades, com maior adensamento e ocupação dos espaços urbanos ao redor de núcleos centralizadores¹²². Assim, a paisagem de Brasília ganha novos significados, dando destaque à relação e inserção da escala bucólica nas demais escalas, de modo que os espaços livres podem ser considerados elementos-chave na preservação das escalas e subconjuntos urbanos e arquitetônicos que as integram. Desse modo, não compreender Brasília resultou, e ainda resulta, na concretização de propostas de subloteamentos ou criação de novos lotes, adensamentos e invasões sobre as áreas públicas e livres da cidade, que configuram parte integrante e essencial de sua concepção e identidade (ver Mapa de áreas com pressão para transformação na pág. 49; e Mapa de análise das alterações fundiárias e adensamento, pág. 141). Essa situação coloca em evidência a importância e necessidade da Educação Patrimonial, associado à gestão compartilhada e ao debate amplo e público, que instrumentalizem os diversos segmentos da sociedade para o acompanhamento das políticas e ações públicas no processo da construção participativa das decisões sobre o destino da cidade. Nesses aspectos, no entanto, ainda predominam o típico caráter da intencionalidade do 'plano discurso'.

Um dos fatores que dificulta a operacionalização e eficácia das ações de preservação, a grande extensão da área tombada (112 km²), associado ao tratamento dado ao conjunto sem a diferenciação necessária à compreensão de seus espaços constitutivos, resultou na tendência de afrouxamento na aplicação dos parâmetros urbanísticos. De acordo com Reis (2011), o que se denomina Conjunto Urbanístico de

¹²¹ Esse aspecto da concepção na relação entre espaços é fundamental para a composição da paisagem e para o destaque e participação do céu de Brasília.

¹²² Entrevista concedida por Vera Ramos ao jornalista Chico Sant'Anna, em 08/03/2014 (disponível em: www.chicosantanna.wordpress.com).

Brasília é na verdade, um aglomerado de setores morfologicamente diferentes, que incluem o Plano Piloto, áreas de assentamentos de operários – as Vilas Planalto e Telebrasília e Candangolândia – já inflacionados pela especulação imobiliária – e áreas de expansão urbana, como Sudoeste e Noroeste. Esses novos bairros, ao invés de surgir como resposta da gestão urbana às demandas habitacionais, consideradas necessidades prioritárias no conjunto urbano como um todo, resultaram do desvirtuamento do conceito de superquadra para a ampliação do número de unidades imobiliárias e seletividade de habitantes por faixas de renda, o que correspondeu à extrema valorização econômica dessas áreas e à manutenção da segregação sócio-espacial. Outras áreas próximas ao CUB estão sofrendo da mesma negligência que, basicamente, contrapõe aspectos decorrentes do predomínio do ‘valor de troca’ sobre o ‘valor de uso’, considerando oposições entre demandas de grandes grupos econômicos e as principais demandas sociais; além da oposição entre qualidade espacial e formas de especulação imobiliárias.

Outro aspecto que pode ser considerado de caráter conceitual-urbanístico, vinculado a condicionantes político-institucionais, refere-se ao fato de que a primazia da questão estética e funcional na valorização e preservação do patrimônio urbano mantém a temática ambiental como política setorial dissociada da preservação do patrimônio, além de reduzi-la à preocupação com o abastecimento de água da cidade. No caso de Brasília, a importância do controle da ocupação urbana visando à preservação dos recursos hídricos na área tombada e proximidades, ultrapassa os limites territoriais e políticos do DF, afetando, inclusive, duas das maiores bacias hidrográficas da América Latina – a Amazônica e a Platina (RAMOS, 2005). No entanto, os estudos de impacto ambiental, e mesmo os estudos de impacto de vizinhança, em menor escala, são, na maioria das vezes, instrumentos deliberadamente dispensados pela administração pública, com a função estrita de incentivar e beneficiar empreendimentos imobiliários. Em última análise, questiona-se a ausência de articulação entre políticas setoriais, de um modo geral, especialmente em escala metropolitana.

Com relação às pressões externas ao CUB, um dos principais problemas refere-se ao fato de que, apesar de ter sido planejado para uma população de 500 mil habitantes, o Plano Piloto recebe uma população pendular de aproximadamente 2 milhões de pessoas, em função da concentração de empregos e atividades geradoras de renda. Nesse sentido, muitos dos problemas urbanos são gerados na relação da área central com áreas que configuram seu contexto urbano e sua escala

metropolitana de abrangência. Percebe-se que as práticas de preservação e de planejamento dissociam o CUB de seu conjunto, negligenciando as principais causas, efeitos e correspondências entre problemas e potencialidades urbanos, e comprometendo os objetivos e resultados da preservação, planejamento, desenvolvimento e sustentabilidade.

3.3.2. Aspectos político-institucionais

Assim como na análise dos aspectos conceituais-urbanísticos, também na dimensão político-institucional percebe-se uma lógica de correspondência com a dissociação intrínseca ao próprio processo de elaboração do PPCUB, no que se refere à articulação e integração de estruturas e subestruturas organizacionais, ao processo de participação social, e às abordagens e propostas nele presentes. É possível dizer que essa lógica é representativa da concepção de 'espaço abstrato' que predomina no processo de produção social do espaço urbano.

Um fator de destaque que conduziu as práticas de preservação de Brasília refere-se ao fato de que a transferência de sua competência do órgão cultural para o órgão de planejamento enfraqueceu o viés preservacionista, ao invés de fortalecê-lo na gestão urbana. Pode-se dizer que a natureza essencialmente urbanística do patrimônio de Brasília, quando associada à estrutura de planejamento, não foi capaz de avançar em termos preservacionistas, e não alcançou a potencialidade que o patrimônio urbano de Brasília representa. A prerrogativa preservacionista foi incorporada a uma estrutura caracterizada por sucessivas condutas administrativas que consolidaram um tipo desarticulado de planejamento regularizatório, ou 'desplanejamento', como medida remediativa para situações decorrentes da ineficiência na gestão urbana. Além disso, as reformulações da estrutura administrativa foram prejudicialmente recorrentes, muitas vezes, vinculadas à negação de gestões anteriores, e responsáveis pelo enfraquecimento dos diversos órgãos, equipes e ações envolvidos, além da crescente descredibilidade do poder público na gestão da cidade. As sucessivas alterações dos nomes das Secretarias de Estado pode ser tomado como exemplo mais emblemático dessas práticas.

Nesse sentido, o surgimento de grupos interinstitucionais no decorrer do tempo representa tentativas de suprir essa fragilidade, percebida em termos de integração e continuidade de ações e estruturas. Dessa forma a proposta de estrutura de gestão compartilhada incluída no PLC no início do ano de 2014 pode ser considerada uma tentativa de atender atuais exigências para viabilidade e

continuidade institucional e executiva do PPCUB. No entanto, a complexidade de fragilidades que o conteúdo e contexto de elaboração do Plano representam não será suprimida somente com avanços na proposta de uma estrutura de gestão. Muito anterior a essa questão, está a necessidade de identificação de fragilidades e possibilidades de enfrentamento na atual estrutura de gestão, responsável pelo processo de elaboração do Plano. As últimas recomendações da UNESCO (2012) chegaram à conclusão extrema da necessidade de suspensão do processo de elaboração do PPCUB para que sua realização fosse feita a partir de um grupo interinstitucional envolvendo efetivamente as principais instituições, governamentais e não governamentais, referentes à preservação do patrimônio urbano de Brasília, na tentativa de suprimir parte das incoerências do processo.

Pode-se afirmar que a dimensão político-institucional que predominou nas práticas de preservação de Brasília inviabilizou uma perspectiva preservacionista de fato. Como resultado dessa estrutura, tanto o processo de elaboração, quanto o conteúdo do PPCUB, refletem dissociações e conflitos entre interesses, objetivos e práticas envolvidos, decorrentes da interação entre os agentes – técnicos, políticos, particulares e públicos – no contexto da produção social do espaço urbano. Quanto à dependência da dimensão político-institucional às redes que mantêm maior representatividade na sucessão dos Governos, a identificação da estruturação dessas redes, a exemplo do que foi amplamente divulgado no escândalo da ‘Operação Caixa de Pandora’, torna-se instrumento de combate social das ações decorrentes do poder discricionário de cargos públicos.

Outra questão político-institucional que pode ser apontada diz respeito à estrutura de conselhos na gestão compartilhada. Apesar das conquistas na defesa do interesse público, com a consolidação dos princípios da PNDU, ainda permanecem várias fragilidades especialmente no que se refere à legitimidade e representatividade dos processos participativos, e à existência e funcionamento de mecanismos de acompanhamento e controle social. No que tange a estrutura de conselhos, além da fragilidade institucional para sua consolidação em nível local, verificou-se em Brasília que o órgão colegiado central apresenta problemas recorrentes quanto à legitimidade de sua composição. As sucessivas mudanças de nome e conselheiros que ocorreram não resolveram o cerne do problema, que continua colocando em dúvida a representatividade e legitimidade dessa entidade. Considerando-se que, via de regra, o primeiro passo para a institucionalização de conquistas sociais no campo da gestão urbana refere-se aos marcos regulatórios, percebe-se que, principalmente a partir de

vontade política, ou de consistente pressão popular, é que novos instrumentos começam a ser integrados à rotina administrativa de gestão, dinâmicas e formas de apropriação do espaço urbano.

3.3.3. Aspectos jurídicos

Uma questão de ordem jurídica, e também político-institucional, diretamente relacionada ao processo de elaboração do PPCUB, diz respeito à legitimidade dos processos participativos, que configuram uma das principais críticas ao processo de elaboração e produto do Plano. Não só as audiências públicas são questionadas como insuficientes para o processo de participação, como também é questionada a conduta do Governador em interromper o processo de revisão do Plano, no início de 2014, para aprovação no CONPLAN e encaminhamento ao Legislativo, sem que houvesse nova rodada de apresentação e discussão pública. Além disso, a própria constituição do Conselho que o aprovou foi questionada, assim como é questionável a aprovação unânime concedida ao Plano, que ainda permanece envolto em diversas polêmicas e dissensos.

Embora a participação popular tenha sido determinada nos documentos de referência para a elaboração do PPCUB, e ainda, embora tenham sido cumpridas as principais etapas para o atendimento a essas exigências, a análise do processo de participação pública indica que a instrumentalização e qualificação das discussões, assim como as formas de encaminhamento da aprovação do Plano e expectativas da sociedade, não foram minimamente atendidas a contento. A esse enfraquecimento do processo participativo, soma-se outro aspecto de âmbito jurídico que diz respeito à forma de encaminhamento do PPCUB para aprovação pelo Poder Legislativo que, mesmo após várias inclusões e supressões de conteúdo, não retornou para conhecimento e discussão pública, sendo encaminhado à CLDF com as correspondentes ‘emendas’ anexadas. Como foi visto, essa forma de encaminhamento pode ser considerada um meio de se desviar dos objetivos finais da legitimação de fato, a exemplo do que ocorreu com o ‘PDOT de Pandora’.

Da análise do processo de evolução urbana no DF percebe-se que, além da recorrente descoordenação entre os vários órgãos e instrumentos das políticas setoriais, o fato do CUB ter sido por muito tempo gestado com base em um quadro normativo pulverizado, influenciou sobremaneira o modo como o processo de planejamento e gestão urbanos permaneceu refletindo essa fragmentação na produção do espaço, assim como na forma como o espaço é percebido e apropriado

cotidianamente. O sistema normativo fragmentado como base do ordenamento e regulação territoriais, além de não conferir à gestão urbana a necessária visão de conjunto, está mais suscetível às pressões políticas e econômicas por alterações alheias ao controle social. Segundo Reis (2011), essa característica da norma urbanística praticada em Brasília constitui-se em anomalia que passa a ser combatida pelas Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística e Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPDFT, através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN).

A esse aspecto somam-se questões relativas às interpretações na esfera jurídica que se faz dos casos que envolvem os interesses particular e público, ou difuso, na interface entre o Direito Civil e o Direito Urbanístico, mais especificamente no que tange a relação entre o princípio da propriedade privada e o conceito de função social da propriedade, dos quais decorrem a chamada mais-valia urbana, bem como a manutenção da segregação socioespacial. Dessa discussão pode-se delinear a noção lefebvreaana de Direito à Cidade. Nesse sentido, torna-se importante abranger a discussão sobre a formação e regulação dos profissionais da esfera jurídica, incluindo aqueles que prestam assessoria e consultoria aos poderes executivo e legislativo, quanto às temáticas relativas à preservação do patrimônio e ao planejamento urbano.

Outro aspecto jurídico de destaque em Brasília refere-se ao fato de haver o caso de sobreposição de tombamentos em nível distrital – do Plano Piloto e do Conjunto da Unidade de Vizinhança – como tentativa do antigo DePHA de efetivar a proteção que, por sua vez, não se realizou apenas com o tombamento geral do Plano Piloto. A Unidade de Vizinhança se constitui no único conjunto construído que seguiu o modelo pretendido por Lucio Costa para caracterizar toda a escala residencial, como unidades ou células das áreas residenciais. Nesse caso, pode-se questionar legalmente que, com seu tombamento específico, o regime jurídico incidente sobre a área passa a se diferenciar das demais áreas de superquadras de mesma natureza. Nesse caso, o princípio da isonomia estaria sendo prejudicado, pelo fato de se tratar de diferenciação entre unidades urbanas correspondentes na área do CUB e, portanto, a questão pode sujeitar-se à interpretação que cada juiz, promotor ou advogado faz dela, seja em favor do direito de propriedade, seja em favor da preservação do patrimônio.

Outro caso de sobreposição de tombamentos diz respeito à Vila Planalto e sua área de entorno que, apesar de receber proteção específica justamente pela diferenciação que representou (como ocupação dos antigos acampamentos

candangos), atualmente se encontra descaracterizada, adensada, subloteada, em processo de expansão e especulação imobiliária devido à privilegiada localização. Vale notar que, tanto seu processo de expansão como de adensamento passaram a ocorrer, desde seu tombamento em 1988, à revelia da legislação vigente. Somente o tombamento do conjunto não logrou a preservação de fato da Vila que foi descaracterizada ao longo do tempo, em função da pressão do mercado imobiliário aliada à ineficiência da administração na regularização, preservação e fiscalização urbana, especialmente a TERRACAP, Administração Regional, DePHA, antiga SEDUMA e AGEFIS. Dessa forma, mesmo tendo sido elaborado um Plano de Ação com vistas à sua preservação e regularização, em 2009, com a mudança de governo no ano seguinte, a sua execução não teve continuidade. Conforme verificado diversas vezes na evolução urbana e trajetória administrativa de Brasília, esse poderá ser mais um Plano que será desconsiderado até tornar-se obsoleto e inaplicável, diante do distanciamento que terá da realidade da área, em constante alteração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dissociações, vinculações, enfrentamentos – contribuições da pesquisa

Considerando o processo de elaboração do PPCUB como um todo, e ainda, considerando o trajeto da evolução urbana no DF, pode-se afirmar que a experiência do PPCUB segue uma tradição que replica e reflete um quadro de fragilidades na elaboração, implementação, avaliação e controle dos instrumentos de gestão urbana que constituem a sua a Ordem Urbanística.

Como fragilidades evidenciadas na trajetória de gestão urbana de Brasília que incidem sobre o processo de elaboração e conteúdo do PPCUB, destaca-se a recorrência de: vinculação da estrutura administrativa à redes de interesses; abusivo poder discricionário de altos cargos públicos; desrespeito ou distorção de normas vigentes; instabilidade, desarticulação e precariedade institucional; falta de legitimidade nos processos participativos; ineficácia na formulação, implementação, acompanhamento e fiscalização de ações públicas; e predomínio de uma visão fragmentada e desarticulada do território na preservação e planejamento urbano.

É correto afirmar que as sucessivas revisões do PPCUB são, de modo geral, melhorias significativas de forma e conteúdo. No entanto, e apesar das alegações do Governador Agnelo, e do Secretário Geraldo Magela (SEDHAB), de que nunca um plano foi tão discutido, o PPCUB ainda apresenta dissociações fundamentais entre princípios, objetivos, objetos, diretrizes e propostas, quando à luz da finalidade maior de preservação. Nas palavras de Schvasberg e Andrade, *“É possível que “nunca na história de Brasília” um plano tenha sido tão debatido quanto o PPCUB, mas é provável que nunca um plano tenha sido tão necessário de ser debatido quanto o PPCUB”* (SCHVASBERG, Benny e ANDRADE, Thiago. *Recado para o futuro de Brasília e inverdades do PPCUB*, texto de março de 2014). Conforme foi visto, essa dissociação se estende ao âmbito das ações inter e intrainstitucionais, às políticas setoriais, e à inserção do CUB em seu contexto metropolitano de planejamento e gestão, o que, por si só, compromete a qualidade e viabilidade do Plano enquanto principal instrumento de preservação de Brasília.

Um dos passos iniciais para o enfrentamento das fragilidades da preservação elencadas na pesquisa inicia-se na medida em que se promova a ampla informação, discussão, caracterização e compreensão do objeto a ser preservado. Isso corresponde à necessidade de clara definição do objeto de tombamento, em termos conceituais, descritivos, técnicos e, inclusive, para o público em geral. Dessa forma, é

imprescindível que as ações nesse sentido integrem um programa de Educação Patrimonial amplo e continuado. Nesse sentido, a instrumentalização da participação popular no ‘empoderamento’ dos seguimentos sociais atingidos têm demonstrado que quanto mais ampla e qualificada é a participação, maior se torna a capacidade de controle social sobre a eficácia e resultados das políticas públicas, no sentido de defesa do interesse público. A partir de então, é possível realizar, de fato, um diagnóstico e prognóstico da situação atual do CUB, em termos de descaracterizações na concepção urbanística de Brasília, visando medidas de desincentivo, controle, compensação, adequação e até mesmo reversão de situações desconformes. Isso implica identificar o que é e o que não é coerente, o que se aproxima e o que se afasta da concepção original, inclusive identificando agentes e atribuindo responsabilidades nesse processo. Um importante instrumento para essas análises referem-se à elaboração de cenários futuros decorrentes das leituras Plano, à exemplo do estudo realizado pela arquiteta e urbanista Vera Ramos, especialmente, quando comparados à trajetória e contextos de construção da cidade.

Retomando os pressupostos teóricos considerados para a elaboração do PPCUB, análises de desconstrução do caráter intencional de seu conteúdo poderiam ser iniciadas no âmbito de ações integradas de Educação Patrimonial, Ambiental e Cidadã. A articulação desses aspectos à contribuição crítica das discussões acadêmicas pode potencializar a natureza contra-hegemônica que, naturalmente, cada campo apresenta.

Resgatando a perspectiva proposta pelo GT-Brasília, destacam-se as reflexões sobre o CUB que abranjem sua dimensão metropolitana em diversos aspectos: físico-territorial, social, político, sociológico, antropológico, entre outros. Nesse sentido, a ‘escala metropolitana’, pode ser entendida como uma nova escala de leitura do CUB, referente à sua gestão, como dimensão de integração de seu território e contexto socioespacial. Reconhecer e assumir os principais problemas urbanos em escala metropolitana potencializa o enfrentamento das ameaças à preservação de Brasília, correspondente às pressões urbanas e econômicas sobre ela – essa foi, inclusive, uma das recomendações de monitoramento apontadas desde 2001, associada a problemas de impacto visual e integridade das escalas.

Após a leitura apresentada com base nos aspectos analíticos adotados, e lembrando as principais recomendações da UNESCO e 2012, pode-se corroborar as questões em torno das quais giram as principais dificuldades identificadas nas práticas de preservação em Brasília:

- (a) necessidade prioritária da definição clara das características e delimitações das escalas urbanas – aspecto conceitual-urbanístico;
- (b) definição de arcabouço jurídico conciliando legislações nacionais e distritais de uso e ocupação do solo – aspectos político-institucional e jurídico;
- (c) criação de autoridade executiva intersetorial com autonomia decisória e recursos suficientes para independência de aprovação de outras instâncias governamentais – aspectos político-institucional; e
- (d) promoção de programas de educação patrimonial – aspecto de iniciativa político-institucional que permeia e determina os demais.

Novamente citando o que foi publicado pelo Movimento Urbanistas por Brasília, um dos primeiros e mais importantes passos a dar, no atual processo de elaboração e aprovação do PPCUB enquanto principal instrumento de preservação, desenvolvimento e ordenamento territorial, seria, minimamente: “*reconhecer que o documento não está amadurecido tecnicamente para se transformar em Lei*”¹²³. Mesmo após as sucessivas revisões e complementações realizadas é necessário que o PPCUB retorne às etapas de análise técnica e discussões públicas. Mais que isso, é necessário compreender como a administração pública se estrutura, se constitui, se instrumentaliza e responde às mudanças políticas-eleitorais, considerando que, nesse processo, a formação, responsabilidades e posicionamento da equipe técnica se torna fundamental como potencial enfrentamento diante das recorrentes fragilidades institucionais.

Por fim, entende-se que uma das principais contribuições da presente pesquisa propõe que, muito mais que a análise do conteúdo do PPCUB, a análise do processo de elaboração, incluindo estruturas administrativas e de interesses envolvidos, avança na compreensão de como superar o caráter desconexo e intencional dos ‘planos-discurso’, na medida em que pode evidenciar limites de interação entre as noções de ‘espaço abstrato’ e ‘espaço social’, no contexto maior da produção do espaço urbano.

¹²³ Mensagem “*Audiência Pública de 6/11/2013*”, do Movimento Urbanistas por Brasília. Disponível em: www.urbanistasporbrasil.com.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASSAKIS, Zoy. **Dentro e fora da política oficial de patrimônio cultural no Brasil**: Aloísio Magalhães e o CNRC. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.
- BRITO, Jusselma Duarte. **De plano piloto a Plano Piloto**: a mancha urbana de Brasília. Brasília: FAU/ UnB, 2010.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- CASTRIOTA, Leonardo (org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- _____. **Patrimônio Cultural** – conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.
- _____; ARAÚJO, Guilherme M.; CARDOZO, Kelly e SOUSA, Vilmar P. PAC Cidades Históricas – oportunidade para a preservação integrada. In: **Lócus: Revista de História**, Juiz de Fora, v.16, n. 2, p. 93-117, 2010.
- CHOAY, Françoise. **A Alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade; Unesp, 2006.
- _____. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- COSTA, Everaldo Batista da. Patrimônio e Território Urbano em Cartas Patrimoniais do Século XX. In: **Finisterra**, XLVII, 93, 2012.
- COSTA, Heloisa. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil** – trajetórias, avanços e perspectivas. Editora Com Arte, 2008.
- COSTA, Lucio. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Brasília: DePHA, 1991.
- CUNHA, Luis e COELHO, Maria Cecília. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra e GUERRA, Antônio (orgs.). **A questão ambiental** – diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CURY, Isabella (Org.). **Cartas Patrimoniais**. Rio de Janeiro: Iphan, 2004.
- DELPHIM, Carlos Fernando M. O patrimônio natural no Brasil. In: FUNARI, Pedro Paulo A.; PELEGRINI, Sandra C. A. e RAMBELLI, Gilson. **Patrimônio cultural e ambiental**: questões legais e conceituais. São Paulo: Annablume; FAPESP, Campinas: Nepam, 2009.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 10.829/1987**, de 14 de outubro de 1987. Brasília: DODF de 23/10/1987.
- FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema. **Cidade, memória e legislação**: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

- _____. Do Código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade Ilegal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Brasília: UFRJ/MinC-IPHAN, 2005.
- FREIRE, Giovana Garcez. **Conservação Integrada**: estudo sobre a participação popular no planejamento e na gestão urbana de São Luís. UEMA, 2008
- FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra C. A. e RAMBELLI, Gilson (Orgs.). **Patrimônio cultural e ambiental**: questões legais e conceituais. São Paulo: Annablume; FAPESP, Campinas: Nepam, 2009.
- GANEM, Roseli [et. al.]. Ordenamento territorial e plano diretor: o caso do Distrito Federal. In **Cadernos Aslegis**, n. 34, p. 79-98, maio/ago, 2008.
- GOTTIDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 2010.
- GOUVÊA, Luiz Alberto Campos. **Brasília: a capital da segregação e controle social**. São Paulo Annablume, 1995 (Dissertação de Mestrado).
- GT-Brasília – GDF/UnB/MinC. **Síntese dos trabalhos**. Brasília: 1985.
- KOWARICK, Lucio. **Viver em risco** – Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- _____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEITÃO, Francisco (org.). **Brasília 1960-2010**: passado, presente e futuro. Brasília: SEDUMA, 2009.
- LIMA, Josué Magalhães de. **Alteração de uso de imóveis urbanos no DF**: apropriação individual ou gestão social? Brasília: FAU/UnB, 2009 (Dissertação de Mestrado).
- LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia e ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único** – desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil** – trajetórias, avanços e perspectivas. Editora Com Arte, 2008.

- NASCIMENTO, Clewton. **Redescobriram o Ceará?** Representações dos sítios históricos de Icó e Sobral: entre areal e patrimônio nacional. Salvador: EDUFBA/ANPUR/PPGAU, 2011 (Tese de Doutorado).
- NOVAIS, Pedro. **Uma estratégia chamada 'Planejamento Estratégico':** deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003 (Tese de Doutorado).
- OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Cultura é patrimônio:** um guia. FGV, 2008 52
- PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília – gestão urbana:** conflitos e cidadania. Brasília: Editora UnB, 1999.
- _____ (org.). **Brasília – moradia e exclusão.** Brasília: Editora UnB, 1996.
- _____ [et. al.] (org.). **Brasília 50 anos:** da capital à metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010.
- PAVIANI, Aldo. O Distrito Federal e Brasília - As leis que afetam a capital e seu território. In: **Vitruvius**, Minha Cidade 160.07, 14/11/2013.
- PÊSSOA, José Simões de Belmont. **Brasília e o Tombamento de uma ideia.** Anais do 5º Seminário Docomomo Brasil. São Carlos, 2003.
- QUINTO Jr., Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel. **Planejamento urbano no Brasil:** conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.
- RAMOS, Karine Felix. **A preservação de Brasília:** reflexos da formação do conceito de patrimônio. Brasília: FAU/UnB, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- REIS, Carlos Madson. **Brasília: espaço, patrimônio e gestão urbana.** Brasília: FAU/UnB, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- _____. **Gestão de centros históricos no Brasil:** as cidades patrimônio mundial, o caso de Brasília e São Luís. Brasília: FAU/UnB, 2011 (Tese de Doutorado).
- _____. Preservação do conjunto urbanístico de Brasília – alguma coisa está fora da ordem. In: LEITÃO, Francisco (org.). **Brasília 1960-2010:** passado, presente e futuro. Brasília: SEDUMA, 2009.
- REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: instrodução teórico-conceitual. In: **Revista de Administração Pública**, Vol.41, p.255-271, 2007.
- RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural.** Brasília: Annablume, 2005.
- RODRIGUES, Arlete. O espaço e as estratégias de planejamento e produção do espaço. In: FUNARI, Pedro Paulo A.; PELEGRINI, Sandra C. A. e RAMBELLI, Gilson. **Patrimônio cultural e ambiental:** questões legais e conceituais. São Paulo: Annablume; FAPESP, Campinas: Nepam, 2009.

- SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. **Brasília, 50 anos: do Urbanismo Moderno ao Planejamento Estratégico**. Brasília: FAU/UnB, 2012 (Dissertação de Mestrado).
- SANT'ANNA, Márcia. **A cidade- atração: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 2004 (Tese de Doutorado).
- SANTOS Jr., Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS, Marcos Antônio dos. **Brasília e o tombamento: patrimônio e especulação na cidade modernista**. 8º Seminário Docomomo Brasil. Rio de Janeiro, 2009.
- SÃO PAULO/SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania**. São Paulo: PDH, 1992.
- SEDHAB/GDF. **Processo Administrativo nº 390.000.123/2012**. Contratação de consultoria para elaboração do PPCUB/PLC nº 78/2013.
- _____. **Relatório de Diagnóstico do PPCUB**. Brasília: SEDHAB, 2010.
- SEDUMA/GDF. **Plano Geral de Trabalho**. Brasília: SEDUMA/RS Projetos, 2009.
- _____. **Termo de Referência para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para elaborar o PPCUB**. Brasília: SEDUMA, 2008.
- Silva, Fernando Fernandes. **As cidades brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade**. São Paulo: Peirópolis: Editora da USP, 2003.
- SOUZA, Lincoln Moraes. **Políticas Públicas: uma introdução às atividades e análise**. Natal: Editora UFRN, 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- UCHÔA, Fábio Raddi. **A sociedade urbana de Henri Lefebvre**. Anais do IV Seminário Internacional Políticas de la memoria, Buenos Aires, 2011
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: VEINER, Carlos; MARICATO, Ermínia e ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único – desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- VARGAS, Heliana Comin; e CASTILHO, Ana Luisa Howard de (org.). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri, SP: Manole, 2009.
- VIEIRA, Natália Miranda. **Gestão de sítios históricos: valor cultural e valor econômico em programas de revitalização em áreas históricas**. Recife: Editora da UFPE, 2007.
- _____. **O lugar da história na cidade contemporânea**. Bairros do Recife x Pelourinho. Salvador: UFBA, 2000 (Dissertação de Mestrado).

ZANCHETI, Sílvio (org.) **Conservação Integrada e novas estratégias de gestão.**
Recife: 4º Encontro do SIRCHAL Salvador, 2000.

_____. **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado.** Recife: UFPE, 2002.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens e PEREIRA, Doralice Barros (orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental** – Desenvolvimentos e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.