

# CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA: PRESERVAÇÃO À LA CARTE

*Carlos Madson Reis*

## Resumo

Brasília, capital do Brasil, torna-se sexagenária. Com apenas 60 anos de vida (2020) e seus quase três milhões de habitantes (2,97 milhões), já é a 3ª cidade brasileira em população (IBGE/2018), superando Salvador (2,86 milhões), a primeira capital do país (1549-1763). Acrescida da população do seu entorno atinge 4,3 milhões de pessoas, contingente ainda abaixo do Rio de Janeiro, também ex-capital (1763-1960), que com seus 6,6 milhões, é a 2ª cidade brasileira mais populosa. Por que citar esses números quando se discute a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília? Primeiro, por uma questão muito simples, sem considerar a dimensão metropolitana da capital brasileira, a preservação do seu conjunto histórico-cultural torna-se uma atividade estéril, fetichista e diletante. Depois é preciso reconhecer a simbiose sociourbana entre o núcleo matricial e o seu entorno, ou seja, o primeiro não existiria sem o segundo e vice-versa. Brasília, primeiro centro urbano moderno reconhecido pela Unesco como patrimônio mundial (1987), traz novas questões e desafios à preservação de centros históricos. Tanto pela temporalidade, dinamismo, espacialidade e incompletude de sua estrutura, que confrontam a própria ideia de sítio histórico, como, também, pelo uso do tombamento como mecanismo irrestrito de proteção da área urbana, o que causa visíveis dificuldades à ação preservacionista. A primeira surge da discutível premissa que define o conjunto urbano descrito no Relatório do Plano Piloto de 1957 como o objeto a ser preservado. Premissa que gera confusão e equívocos, pois não só a cidade real difere do desenho apresentado, como o modelo urbano ali descrito, originário dos preceitos dos CIAM's, exhibe problemas de desempenho em diversos setores, que precisam ser enfrentados. Outra questão, fruto da primeira, decorre da leitura mítica e idealizada da cidade como obra monolítica, uníssona e completa. Tese que predomina em alguns atores sociais, que tentam fazer das ações protecionistas uma busca desmedida pela manutenção da proposta urbana contida no Relatório. Postura de difícil sustentação, pois, desde o concurso de 1957, o desenho inicial se alterou, por conta dos inerentes ajustes no desenvolvimento e implantação do projeto, ainda que mantidas a essência, a simbologia e a conformação urbana aspiradas. A terceira diz respeito ao modelo de gestão urbana da cidade, não só por sua condição de unidade federativa híbrida, que acumula a função de Estado e de Município, mas sobretudo por repetir o abismo entre o discurso e a prática do planejamento urbano em nosso país. Como nos disse Flávio Vilaça (2005) os instrumentos de planejamento e gestão urbana, à semelhança de um cardápio gastronômico, existem e estão à disposição do poder público, cabe aos gestores escolherem quais serão transformados em "comida". É sobre essas questões que o presente artigo se debruça. A perspectiva é contribuir na reflexão sobre o processo de preservação e gestão do Conjunto Urbanístico de Brasília, quando este completa 60 anos de vida e apresenta um variado e ignorado *menu* urbanístico para enfrentar seus desafios.

**Palavras-chave:** Brasília, preservação, gestão, tombamento, Iphan e Unesco.

*Seu garçom, faça o favor de me trazer depressa  
 Uma boa média que não seja requentada  
 Um pão bem quente com manteiga à beça  
 Um guardanapo e um copo d'água bem gelada...*  
 NOEL ROSA

## INTRODUÇÃO

Conversa de Botequim, clássico do cancionário nacional, é um samba de Noel Rosa<sup>1</sup> composto em 1935. Sua letra sintetiza com afinada maestria o cotidiano dos típicos botecos brasileiros: o freguês entra e do cardápio extrai seu pedido ao garçom, que o remete à cozinha para transformá-lo em comida. Sem interação entre esses dois personagens, freguês e garçom, cardápio algum, por mais apetitoso que seja, se transforma em alimento. Dito de outra forma: cardápio não é comida, para que essa mágica mutação ocorra é preciso cumplicidade entre os agentes envolvidos no processo transformador.

Situação semelhante aconteceria, conforme nos apontou sagazmente Flávio Vilaça (2005), com o arcabouço técnico-jurídico à disposição da sociedade brasileira para conduzir o processo de planejamento e gestão urbana no país. Esse conjunto de bem-intencionados preceitos, frente à frágil interação existente entre poder público e sociedade em prol do atendimento das demandas sociourbanas, não passaria de um sortido cardápio normativo em cima de uma mesa, mas sem obrigação alguma de ser seguido. Não há dúvida, sem pactuação entre os agentes sociais envolvidos nesse processo, é impossível que esse apetecido menu urbanístico se transmude em alimento institucional e se torne efetivo mecanismo de gestão para encarar os desafios inerentes ao modelo de desenvolvimento urbano brasileiro. O Estatuto

da Cidade (Lei nº 10.257/2001), aprovado no Congresso Nacional e recebido em 2001 como bálsamo para os males urbanos do país, está aí para nos confirmar esse entendimento.

É notória a propensão da sociedade brasileira produzir leis e normativas para pautar seu funcionamento e a conduta de seus membros. É pródiga, também, a capacidade dessa mesma sociedade em contornar, negligenciar e descumprir o ordenamento jurídico do país, por meio de inventivos artificiais, que dificultam a aplicação e a efetividade das leis nas diversas áreas. Na área de planejamento e ordenamento urbano não é diferente. Ao tempo em que existe um complexo e bem estruturado sistema técnico-gerencial, o mesmo é praticamente ignorado e pouco utilizado, salvo nas exceções de praxe, que ocorrem para legitimar interesses de segmentos sociais específicos, quando conveniente. Contexto que se reflete na perversa precariedade do ambiente urbano, caracterizado pela exclusão social, violência, descaso com o patrimônio cultural e a má qualidade dos espaços e serviços públicos, entre tantas mazelas.

Não seria exagero afirmar que o Brasil, comparativamente a outros países, possui uma legislação avançada na área de planejamento e gestão urbana. Pelo menos no plano teórico e das boas intenções são inegáveis os predicados do sistema político-institucional brasileiro nessa área, que se estrutura em um competente arcabouço técnico-jurídico. A própria Constituição (arts. 182 e 183), acolhendo os princípios republicanos que

<sup>1</sup> Conversa de Botequim tem letra de Noel Rosa e música de Vadico (Osvaldo Gogliano). É uma das músicas mais conhecidas e gravadas da dupla até hoje.

ajustam a nação brasileira, traz conceitos e determinações que definem as responsabilidades e os procedimentos de cada instância federativa na execução da política de desenvolvimento urbano do país, cuja finalidade precípua é *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Para tanto, determina a obrigatoriedade do plano diretor para toda cidade a partir de 20 mil habitantes. Em complemento tem-se o Estatuto da Cidade, que detalha e regulamenta as determinações constitucionais relativas à política urbana no país e na qual, o plano diretor pontifica como o instrumento básico de sua execução (art. 40).

Assim, em tese, teríamos os meios políticos, institucionais, jurídicos e operacionais adequados para conduzir o desenvolvimento urbano e a gestão das cidades brasileiras de maneira articulada, eficiente, inclusiva e democrática, incluindo-se aí a proteção das áreas históricas. Ou seja, usando-se a analogia que conduz o presente artigo, pode-se afirmar que o cardápio urbanístico à disposição da sociedade brasileira, para executar a política urbana no país, é amplo, atraente, variado e apetitoso. Bastaria executá-lo, portanto, para que se alcançasse um patamar sociourbano assertivo e qualificado, no qual, à semelhança de um botequim, os clientes (cidadãos) fossem atendidos com preseteza e qualidade. No entanto, conferindo o sedutor menu sobre a mesa, volta-se à pergunta de Vilaça (2005): *Por que acreditar que o mero cardápio será transformado - Por obra de quem seria? em alimento?*

No presente artigo, nos interessa tratar do caso de Brasília e, particularmente, do processo de preservação e gestão do Conjunto Urbanístico de Brasília, patrimônio cultural brasileiro e da humanidade. Como se situaria a capital do país, com seus inegáveis atributos urbanísticos e patrimoniais, nesse confuso, contraditório e errático contexto do desenvolvimento urbano nacional? O que nos conta a experiência urbana de 60 anos da terceira metrópole nacional? Essas são as questões balizadoras da reflexão que ora nos propomos a fazer.

## DE HISTÓRIA, CIDADE E METRÓPOLE

Brasília, capital do Brasil, atinge seus 60 anos. Ainda que tenha sido um período histórico intenso e determinante para os rumos sociopolíticos do país, trata-se de um tempo de vida muito curto para uma cidade, que apenas inicia a sua terceira geração de nativos. Aspecto que se acentua por sua condição de capital de um país igualmente jovem e de histórico recente como nação autônoma. O Brasil, não custa lembrar, somente em 2022, completa o bicentenário de sua independência. Todavia, corroborando com diversos autores, não seria absurdo inferir que o nosso tempo como nação consolidada é bem menor, a rigor a estruturação do Estado Brasileiro, nos termos que se conhece, ocorre já no séc. XX.

Idealizada durante o Brasil Império para ser a nova capital do país surgido

com o ato libertário de 1822, Brasília foi inaugurada em 1960, já no período republicano, cercada de sonhos, esperanças e suspeições. Sua trajetória histórica, numa curiosa mescla de fantasia, imprecisões e realidade, está associada a diversos fatos do imaginário nacional, sobretudo aos antigos desejos coloniais de transferir a capital para o interior do território, simbolizados na Inconfidência Mineira, bem como aos ideais cristãos da terra prometida extraídos dos sonhos de Dom Bosco<sup>2</sup>. Não há dúvida, porém, que Brasília constitui um fenômeno geopolítico, urbano e econômico decisivo para os rumos da história brasileira. Para muitos, inclusive, ao redirecionar o eixo econômico do litoral para o interior, representa o símbolo maior da modernização e reestruturação territorial do país, efetivando o anseio nacionalista de afirmar o Brasil como nação coesa, moderna e independente<sup>3</sup>.

Contudo, em que pese tão pouca idade, já alcança o terceiro lugar entre as cidades mais populosas do país e convive com os mesmas contradições sociourbanas das demais capitais brasileiras. Mas não há, porém, motivo para lamentar a sua condição de metrópole, pois como tem nos observado Ficher (SD), em diversas ocasiões, o acelerado crescimento urbano de Brasília foi uma das razões para a sua consolidação como capital. Ou alguém ainda imagina que uma cidade de parques 500 mil habitantes (número previsto no seu projeto urbanístico), implantada no desolado centro do território nacional, a 1.200 Km do mar,

se sustentaria como centro político-administrativo de um país das dimensões e pretensões do Brasil? Metropolização, aliás, é um atributo urbanístico que está na natureza das cidades capitais, sobretudo nos trópicos.

O que nos parece importante discutir é o modelo de desenvolvimento urbano até então adotado em Brasília que, seguindo a lógica dominante no restante do país, se caracteriza pela excessiva fragmentação da malha urbana, com núcleos dispersos e distantes entre si até 50Km; pelo elevado custo ambiental, devido a baixa densidade urbana, associada à supressão acelerada e preocupante do Bioma Cerrado; e pela segregação socioespacial de boa parte de sua população, que vive distante e em condições urbanas bem inferiores aos do Plano Piloto, o *cuore* da metrópole. Holanda (2010), ao se valer da Teoria da Sintaxe Espacial para matizar a realidade da Brasília metropolitana, apresenta elementos importantes para entender sua funcionalidade e desempenho. Os cinco aspectos analisados por Holanda (fragmentação, densidade, dispersão, excentricidade e segregação espacial) identificam peculiaridades da macroescala socioespacial da cidade, que a marcam como uma das estruturas urbanas mais singulares do mundo - “para bem e para o mal”, como ele afirma.

Brasília, aqui entendida como Distrito Federal, em que pese ser a menor unidade federativa do país já é a 3ª cidade brasileira em população, com cerca de três milhões de habitantes (2,97

<sup>2</sup> Embora façam parte do imaginário da construção de Brasília, a associação com tais fatos hoje é bastante contestada.

<sup>3</sup> Sobre o papel de Brasília na construção da nacionalidade brasileira ver, por exemplo, Moreira (1998).

<sup>4</sup> O DF tem 5.802 km<sup>2</sup>. A título de comparação, o estado de Sergipe é a segunda menor unidade federativa do país, sendo quase 4 vezes maior - 21.910 km<sup>2</sup>. Sua população é de 2,22 milhões de habitantes (IBGE/2018).

milhões)<sup>4</sup> Números que superam a cidade de Salvador (2,86 milhões), a primeira capital do país (1549-1763). Acrescida da população do seu entorno atinge 4,3 milhões de pessoas, contingente ainda abaixo do Rio de Janeiro, também ex-capital (1763-1960), que com seus 6,6 milhões, é a 2ª cidade brasileira mais populosa. Tais números traduzem não só o intenso processo de metropolização da nossa capital, mas o forte caráter concentrador populacional do modelo de desenvolvimento urbano do país. Mais da metade da população brasileira (57%) vive em 6% das cidades. (IBGE/2018).

Outra particularidade de Brasília se refere à sua condição geopolítica e administrativa, haja vista ser a capital do Brasil e se situar no Distrito Federal (DF), unidade federativa híbrida e única, que acumula competências de Estado e de Município (CF. Art.32, § 1º). Essa condição implica que Brasília/Distrito Federal é regido por lei orgânica, à semelhança dos municípios, mas seu legislativo se constitui por deputados, congregados em uma Câmara Legislativa e não Assembleia; legisla sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, prerrogativa municipal. Seu mandatário tem cargo de governador e não de prefeito; possui representação política no Congresso Nacional (deputado e senador); autonomia para instituir e arrecadar impostos e tributos estaduais e municipais (IPVA, IPTU, por exemplo). No entanto, tem vedada sua municipalização, sendo organizado por Regiões Administrativas-RA, cujos administradores são nomeados pelo governador.

A Constituição define que Brasília é a Capital Federal (Art. 18, §1º), e o Distrito Federal, cuja dimensão e limites estão definidos em lei específica, é a unidade federativa criada para abrigá-la. Ou seja, é o Distrito Federal o ente político-administrativo integrante da União. É o DF e não Brasília, portanto, quem presta serviços à população e pode ser acionado juridicamente. Daí que não existe o *governo* de Brasília e sim o *Governo do Distrito Federal* (GDF). Não há, porém, definição específica dos limites geográficos da capital do país.

A Lei Orgânica do Distrito Federal define que “Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal” (art. 6º), porém, nada nos diz sobre seus limites geográficos. Fato que gera confusão e enseja interminável debate sobre o que vem a ser *Brasília, Plano Piloto, Capital Federal e Distrito Federal*, pois nem sempre é simples determinar e espacializar esses termos. Paviani (1985) define Brasília como uma cidade polinucleada, constituída por um centro – o *Plano Piloto* de Lucio Costa – e pelos demais núcleos urbanos (Taguatinga, Ceilândia, Guará etc.) que formam o Distrito Federal. Assim, *Brasília, Capital Federal e Distrito Federal* se confundiriam e teriam os mesmos limites geográficos. Alinham-se com esse entendimento Ficher (2000) e Holanda (2010), para quem esses núcleos urbanos, incluindo-se o *Plano Piloto*, seriam apenas bairros de Brasília.

Para Amaral (2001) Brasília seria só mais uma cidade do Distrito Federal - a

mais importante -, enquanto este (DF) sendo a Capital Federal englobaria, além de Brasília, os demais núcleos urbanos referidos. Lassance (2003) adota o termo Brasília para o *Plano Piloto*, que corresponderia a Região Administrativa I, pois entende que o termo deveria ser usado apenas para o núcleo diretamente decorrente do projeto inicial. Um dos problemas, porém, seria definir que *núcleo* é esse. As quadras residenciais 400 e 700, por exemplo, não estavam previstas no projeto vencedor, foram incorporadas *a posteriori*, no entanto, como excluí-las do *Plano Piloto*, se até mesmo a legislação protecionista as acolhe como integrantes do conjunto inicial?

Como a Região Administrativa I-RA-I é, por vezes, designada de RA de Brasília<sup>5</sup>, somos tentados a pensar que bastaria adotar sua delimitação, para resolver esse problema, como faz Lassance. Todavia, além da RA-I englobar a área do Parque Nacional de Brasília<sup>6</sup> e sua parte urbana ser diferente da estrutura concebida em 1957, seus limites tem variado de acordo com os interesses do governo local. Ou seja, não se pode confundir-la com Brasília e nem com o *Plano Piloto*. Este último (Plano Piloto), a rigor, funciona como um conceito urbanístico, que seria a gênese espacial da cidade: é parte e não o todo.

Esse debate, contudo, passa ao largo do cotidiano da população que chama de *Plano Piloto*, ou simplesmente *Plano*, a área urbana que ela entende como oriunda do projeto de Lucio Costa. Assim, por exemplo, afirmar que o Teatro Nacional, o

Parque da Cidade e as *quatrocentos* ficam no *Plano*, é expressão comum aos moradores. Assim como, o morador de uma RA qualquer dizer que está indo ao *Plano* tratar de algum assunto. O termo *Brasília*, por outro lado, é usado corriqueiramente pelos residentes para designar o Distrito Federal. Os brasilienses não dizem, por exemplo, que são do Distrito Federal, mas de *Brasília*, ainda que resida em Taguatinga ou em outro núcleo urbano do DF. Holanda (2010: p. 19) sintetiza bem essa questão ao dizer que os moradores “captam a organicidade do todo e a complementaridade de suas partes.”

O Distrito Federal se compõe atualmente de 34 Regiões Administrativas, algumas delas com áreas e populações bem superiores as da RA do Plano Piloto. Se por um lado, esse expressivo número de RAs nos indica a rapidez do crescimento populacional, bem como a dispersão e a fragmentação da mancha urbana de Brasília, por outro, nos revela o papel que as administrações regionais assumiram no jogo político local. De discretos núcleos administrativos prestadores de serviços do poder central se transformaram, após a obtenção da autonomia política do DF, em valiosas moedas de troca para acomodações políticas da base de apoio governamental.<sup>7</sup> Não é outra a razão para que entre 1992 e 2019, o número de RAs tenha saltado de 12 para 34, e o cargo de administrador se convertido em uma função bem remunerada, de alta rotatividade e cuja nomeação está subordinada a intrincadas negociações políticas.

<sup>5</sup> A RA-I por diversos momentos foi denominada oficialmente de Região Administrativa de Brasília (1960 a 1989). No período de 1989 a 1990 passou a ser Região Administrativa do Plano Piloto. Entre 1990 a 1997 voltou a ser RA de Brasília, quando então, voltou a ser nominada de RA do Plano Piloto, que continua até o momento.

<sup>6</sup> O Parque Nacional de Brasília é uma unidade de conservação que abrange área de 30.000 ha, envolvendo a bacia hidrográfica dos rios Torto e Bananal.

<sup>7</sup> Atualmente não só o salário de Administrador é atraente - 80% do subsídio de um deputado distrital - mas, também o número de cargos comissionados que poderá nomear. Ver, por exemplo, o Decreto Legislativo 996/2002 e o de nº 1.075/2004.

<sup>8</sup> A RIDE foi criada pela LC Federal Nº. 94/98 e alterada pela LC Nº. 163/2018. É composta pelo DF e mais 33 municípios (três de Minas Gerais e 30 de Goiás). Sua população abrange cerca de 4,30 milhões habitantes. IBGE/2018.

<sup>9</sup> *Trem da Discórdia*. Esse é título da matéria jornalística de 4/6/2019 dando conta do bate-boca e xingamentos entre o Governador de GO, Ronaldo Caiado e o Governador do DF, Ibaneis Rocha, quando este último fazia uma viagem teste do trem urbano que ligará Brasília a cidade de Valparaíso (GO). O motivo é que o governador de GO reclamou do protagonismo do GDF no projeto. <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/trem-da-discordia-governador-de-go-provoca-ibaneis-que-o-manda-a-pqp>. Consulta em 8/7/2019.

Brasília (entendida como Distrito Federal) é a 3ª cidade brasileira em população, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. Vista como *Plano Piloto* configura um núcleo urbano que extrapolou a condição específica de capital administrativa do país e, a cada dia, assume-se como o centro metropolitano de uma região geoeconômica heterogênea, fragmentada, dispersa e de grande precariedade social. Região que inclui não só os núcleos urbanos do DF, mas, também, os 33 municípios que formam a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, território de gestão comum das unidades federativas envolvidas.<sup>8</sup>

A institucionalização da RIDE constitui, a rigor, uma virtualidade. Além de sua gestão ser precária, sem articulação entre os governos do Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, não atende a dimensão dos desafios socioeconômicos que a mesma apresenta como território metropolitano. Aspecto que se reflete na forte dependência funcional dos demais núcleos para com o núcleo central e na desarticulação dos planos diretores das cidades integrantes da RIDE, sobretudo, daquelas próximas a Brasília. São poucas e, talvez inexistentes, as ações institucionais conjuntas entre os governos dos entes federativos integrantes da RIDE.<sup>9</sup>

A leitura da realidade sociourbana dessa região nos aponta que a relação de dependência entre núcleo central e periferia tende a se intensificar, haja vista a lógica de produção espacial e a forte atração exercida por Brasília. O processo

de metropolização e periferização em curso, associado à contradição social embutida no modelo de desenvolvimento urbano do país, produz forte pressão sobre a estrutura do *Plano Piloto* e traz consigo enorme potencial transformador do seu espaço. O enfrentamento desse fenômeno exige ação integrada de planejamento entre o núcleo central e o entorno próximo, na perspectiva de equilibrar a geração e a distribuição de empregos e de serviços, bem como a produção e a qualificação dos espaços urbanos.

O espaço de Brasília: ricos=centro/pobres=periferia confirma a velha lógica de ocupação urbana em nosso país, com o agravante de que aqui, a cada dia, se intensifica a elitização dos padrões urbanos, edifícios e de prestação de serviços no núcleo central, como apontou Holanda (2010). Esse contexto exprime o entrelaçamento das questões urbanas às ações preservacionistas, com prevalência das primeiras e nos indica a necessidade da leitura integral da cidade, direcionando os esforços para a busca indistinta de qualificação e desempenho em todo o seu espaço, ou seja no âmbito da metrópole. É no bojo do desafio da construção da cidadania e urbanidade, que a ação preservacionista deve ser entendida e abordada.

Reflexão que nos leva a Argan (1993), quando ele critica a concepção de centro histórico e seu conseqüente tratamento apartado da realidade urbana em que se insere, como se a cidade pudesse ser tratada de maneira segmentada. Ainda que esse modelo tenha pautado o processo de

construção do espaço urbano ao longo dos tempos.

{...} se quer conservar a cidade como instituição, não se pode admitir que ela conste de uma parte histórica com um valor e de uma parte não-histórica, com caráter puramente quantitativo. Fique bem claro que o que tem e deve ter não apenas organização, mas substância histórica é a cidade em seu conjunto, antiga e moderna. Pôr em discussão sua historicidade global equivale pôr em discussão o valor e a legitimidade histórica da sociedade contemporânea, o que talvez alguns queiram, mas que o historiador não pode aceitar. Argan (1993, p. 79):

## DO CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA

A denominação de Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) para a área sob proteção histórica da cidade, surge oficialmente quando do tombamento federal desse conjunto urbano, em 1990. Em síntese, o CUB constitui um polígono de 112,25 Km<sup>2</sup> e abrange, além do plano-piloto concebido por Lucio Costa, razão de proteção na esfera distrital, federal e da inscrição de Brasília na Lista do Patrimônio Mundial, vários outros parcelamentos dispersos e descontínuos. Entre esses se encontram desde os núcleos residenciais remanescentes dos canteiros de obras do período pioneiro de construção da cidade (Candangolândia, Vila Planalto, Vila Telebrasilândia etc.), até setores não previstos no projeto inicial,

implantados recentemente, alguns ainda inconclusos (Cruzeiro Novo, Sudoeste, Noroeste etc.).<sup>10</sup>

O CUB, como se percebe, não é o conjunto urbano monolítico, coeso e acabado como descrito no Relatório de 1957. Mas sim um organismo multiespacial, rarefeito, diverso e inconcluso no que tange ao seu risco original. São muitos os setores urbanos ainda a serem parcelados e mesmo revisados em seu desenho original. Cabe lembrar, que mesmo o Plano Piloto sofreu alterações em seu desenho original, com acréscimos de áreas residenciais não previstas no projeto apresentado ao júri do concurso de 1957. As quadras 400 e 700, por exemplo, foram incorporadas ao núcleo primitivo ainda em 1957, no início da implantação da cidade.

Com cerca de 9% da população de Brasília, concentra a maioria dos empregos, dos serviços e dos investimentos da região. Por abrigar a capital o país, condição associada ao alto poder aquisitivo da população residente, constitui o centro metropolitano desse imenso território em volta e o ponto focal para milhares de pessoas que buscam construir uma vida melhor.

Muito já se falou de Brasília e do significado de seu plano-piloto para a história da arquitetura e do urbanismo mundial. Contudo, a análise de sua realidade urbana, frente às inúmeras facetas que a cidade apresenta, algumas contraditórias entre si, nos impõe enormes desafios de apreensão, como bem nos apontou Ficher (2000):

<sup>10</sup> O Setores Sudoeste e Noroeste foram definidos por Lucio Costa no Documento Brasília Revisitada, de 1987.

Brasília é muitas coisas ao mesmo tempo, um paradigma do modernismo, uma Versalhes contemporânea, a ilha da fantasia da classe média de um país de miseráveis ou a fantasia de melhora desses mesmos miseráveis. Tantas leituras, tantas interpretações e sentidos fazem com que seja difícil ver a cidade qualquer Brasília. {...} A principal dificuldade que se encontra na análise de Brasília está, justamente, nessa identificação da cidade com sua parcela planejada. Elogiar Brasília é acatar as peculiaridades do Plano Piloto como irretocáveis; criticá-la é ser impatriótico, é desrespeitar a escritura sagrada que determinou sua forma. No star system dos arquitetos, mais vale a imagem do cartão-postal e a aura de alguns heróis do que a cidade real, o blood, sweat and tears de sua existência...

Dessa atitude decorre a pouca atenção dada ao restante da ocupação do Distrito Federal, o qual é percebido como consequência do crescimento não desejado da cidade-capital para além do meio milhão de habitantes previsto, como resultado infeliz de administrações incapazes de interpretar com sensibilidade as prescrições do projeto original e de repetir o feito dos incríveis pioneiros, ou como mal incurável das concentrações urbanas contemporâneas.

Contudo, o Plano Piloto e seu entorno se complementam, a lógica urbana de um leva inexoravelmente à existência do outro.

Milton Santos (2008), ao discorrer sobre a lógica de produção espacial nas sociedades contemporâneas, nos traz uma importante contribuição para o

entendimento de Brasília. Para ele a ciência, a tecnologia e a informação seriam os novos fatores de desenvolvimento urbano, portanto, a incidência em maior ou menor grau desses fatores seria decisiva para a reorganização, a seleção e a distinção do ambiente construído. Conjuntura que faria surgir uma cidade cada vez mais exclusiva, desigual e plasticamente rígida. A sua descrição sobre os espaços gerados ao sabor das incessantes exigências dos atuais elementos de produção urbana, se amolda ao que se constituiria hoje o Plano Piloto de Brasília:

Espaço minoritário dentro da aglomeração, espaço não-dominante do ponto de vista da extensão, ele é, todavia, o espaço dominador dos processos econômicos e políticos, cuja lógica implacável se sobrepõe e comanda a dos demais subespaços quantitativamente dominantes na paisagem, mas qualitativamente subordinados quanto às funções. É nesse sentido que se pode dizer que à cidade plástica, herdeira dos primórdios da história metropolitana, sucede uma cidade rígida. Nesse sentido, Brasília é a cidade mais moderna do Brasil e Salvador a segunda, pois deu as costas à cidade histórica para construir, em poucos anos, uma seção nova de cidade inteiramente nova {...}. Assim, Brasília é toda rígida, cada pessoa ou coisa encontrando um lugar preciso; e Salvador, como São Paulo ou Rio de Janeiro, é um híbrido de plasticidade do passado e da rigidez do presente. (Santos: 2008, p. 72)

**Figura 1** – Vista da Esplanada dos Ministérios desde a Torre de TV.  
Foto: Carlos Madson Reis/2012



Ainda que o Conjunto Urbanístico de Brasília, particularmente o que se entende como Plano Piloto, seja a área de maior interesse para a preservação cultural, é preciso considerar a relação socioespacial dialética entre este e o restante da metrópole: Brasília (Plano Piloto e seus bairros mais nobres), certamente, não existiria sem a realidade do seu entorno e vice-versa. E duvida-se que um sobreviva sem o outro. É como nos disse Santos (2009, 68): “Pobreza e riqueza são antagônicas, embora complementares, pois uma não pode existir sem a outra.”

De autoria do urbanista Lucio Costa e selecionado por meio de um concurso público nacional, em 1957, o projeto urbanístico de Brasília (plano piloto) embute um idealismo formal, funcional e estético que, consoante a sua genealogia modernista, sobretudo aquela oriunda da vertente corbusiana, busca instituir um modelo harmônico e completo de cidade. Concepção moldada para um país que, naquele momento, ansiava em ser moderno, autônomo e original. De todo modo, ainda hoje, é inegável a sedução que causam o ordenamento e a urbanização dos seus espaços mais representativos, o que leva ser vista por alguns setores da sociedade, como o símbolo maior da modernidade urbana brasileira e o modelo urbano a ser perseguido pelas demais cidades do país.

Ficher e Palazzo (2005), ao analisarem a gênese do *plano piloto* de Brasília, nos alertam para a multiplicidade de sua concepção urbana que, embora centrada nos padrões funcionalistas do

Movimento Moderno, se vale da justaposição de modelos e derivações conformadores da cultura urbanística da época. Daí encontrarmos em seu DNA atributos de propostas urbanas variadas, tais como: *da cidade parque, da monumental, da rodoviária, da funcional, da radiosa entre outras*. Holanda (2010) vai mais longe e afirma que descrever Brasília apenas “como uma cidade moderna” é pobre e não condiz com a complexidade, singularidade e riqueza do seu projeto.

De todo modo, a sua filiação ao Movimento Moderno de Arquitetura, associada à sua unidade, dimensão e singularidade urbanística lhe possibilitou, em 1987, tornar-se o primeiro núcleo urbano contemporâneo a receber o título de Patrimônio Mundial. Distinção que a qualifica no cenário urbano ocidental, como a mais significativa realização do século XX. Dos 10 critérios da Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, dois (i e iv) foram usados para justificar a inscrição de Brasília na lista da Unesco: i) representa uma realização artística única, obra-prima do gênio criativo humano. iv) constitui um excepcional exemplo de conjunto arquitetônico e paisagem urbana ilustrativos de um estágio significativo da história humana.

A valorização do projeto urbanístico de Brasília teve o aporte decisivo da arquitetura de Oscar Niemeyer, autor dos principais edifícios da cidade, entre os quais estão expressivos exemplares da arquitetura moderna - Congresso Nacional, Palácio da Alvorada, Palácio do Planalto, Palácio do Itamarati, Palácio

da Justiça, Catedral entre tantos outros. A participação de Niemeyer na construção da nova capital foi imensa e vai bem além da contribuição dos seus projetos para os palácios e edifícios governamentais. Schlee e Ficher (2010, p.18) mostram que Niemeyer é o grande arquiteto de Brasília, sua atuação frente à equipe de profissionais no dia a dia da obra, foi decisiva para que a cidade tomasse a feição urbana que tanto se fala e admira.

{...} Niemeyer, por uma série de fatores históricos (boa parte deles ainda não conhecida de todos), é o grande arquiteto da cidade. E, sendo assim, tem projetado para a capital federal, ininterruptamente, desde setembro de 1956 {...} Poucas são as cidades que exibem tão contínua presença da visão e personalidade de um único arquiteto {...}

Brasília (plano piloto), conforme definiu Lucio Costa, em discurso a *posteriori* do concurso de 1957, tem sua concepção urbanística estruturada em quatro escalas: *monumental*, *gregária*, *residencial* e *bucólica*. Com essa premissa, a sua preservação tem como base conceitual a manutenção dos atributos essenciais dessas escalas, bem como a inter-relação entre elas. O problema, porém, decorre do fato da caracterização e incidência dessas escalas no território serem ambíguas e de difícil espacialização. Ainda que definam o essencial da concepção do projeto, são insuficientes para tipificar a complexidade urbana do conjunto tombado.

A genealogia do CUB, sintetizada nos princípios funcionalistas de sua

concepção, implica em forte setorização funcional, baixa densidade e rarefação do tecido urbano que, aliadas às grandes distâncias e à dispersão da malha urbana, dificultam a apropriação dos espaços públicos e elevam os seus custos de manutenção.

## DE PRESERVAÇÃO E GESTÃO

A salvaguarda de Brasília como patrimônio cultural tem sido preocupação do governo brasileiro desde a instituição da cidade como a nova capital do país. Para tanto, a lei que definia a estrutura administrativa do Distrito Federal (Lei N.º 3.751 de 13/4/1960) determinava em seu Art. 38 que “Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília depende de autorização de lei federal”.

Como era de se esperar tal dispositivo jamais foi aplicado, pois tornaria inviável o processo de construção de Brasília. Seria impossível levar para deliberação do Congresso Nacional as alterações e adaptações urbanísticas necessárias à sua concretude, que naquele momento era um imenso e frenético canteiro de obras, com o *plano piloto* sendo detalhado *in loco*, em um ritmo que não comportava protelações. Esse artigo, como se sabe, somente 27 anos depois, em 1987, foi resgatado e regulamentado pelo GDF, sendo a garantia jurídica dada à Unesco pelo governo brasileiro para respaldar a titulação de Brasília como Patrimônio Mundial – Decreto nº 10.829, de 14 de

outubro de 1987. Observa-se que este dispositivo não se constituía em tombamento, feito que só ocorreria três depois, em 1990.

O próprio presidente Juscelino Kubitschek chegou a solicitar o tombamento do Plano Piloto de Brasília, em proposta encaminhada em bilhete dirigido ao chefe do Iphan, Rodrigo Melo Franco de Andrade, em 15/6/1960. O temor presidencial fundamentava-se, sobretudo, por questões de ordem política, haja vista as intensas disputas partidárias do momento, assim, sem perspectiva de continuidade da obra, Brasília estaria ameaçada em sua integridade urbana. Segundo ele, o tombamento seria a única garantia de permanência da cidade frente “às investidas demolidoras que já se anunciam vigorosas”. Era uma iniciativa ousada para o momento que, inclusive, causou apreensão ao chefe do Iphan pela natureza e dimensão do objeto a ser tombado, embora o tombamento de obras inacabadas do modernismo brasileiro não fosse inédito – a Igreja São Francisco de Assis na Pampulha, Belo Horizonte/MG, por exemplo, havia sido tombada em 1947.<sup>11</sup> A resposta de Rodrigo MFA, indicava a possibilidade de tombamento da área urbana de Brasília abarcada pelo plano-piloto, pois esse era o instrumento legal que o Iphan dispunha para enfrentar tal situação, tanto que foi aberto o processo de tombamento (Perpétuo, 2015).

“Para a manutenção do plano piloto, a medida de que esta repartição dispõe, facultada pela legislação vigente,

é a do tombamento de toda a extensão da área urbana de Brasília compreendida no mesmo plano.” [Apud Perpétuo, 2015]

Brasília, porém, ganha sua primeira legislação específica de proteção somente em 1987, quando de sua inscrição na Unesco como Patrimônio Mundial (Dec. Nº 10.829/87). O tombamento federal só ocorre em 1990, ato regulamentado pela Portaria Iphan nº 04/90, substituída em 1992 pela Portaria nº 314/92. Em 2016, a Portaria 314 foi complementada e detalhada pela Portaria nº 166/2016, alterada em 2018 pela Portaria nº 421/2018, aspecto que comentaremos adiante.

Embora não se ignore os problemas de aplicação e efetividade do tombamento como instrumento condutor da gestão urbana, exatamente por sua natureza conceitual, alheia ao dinamismo dos organismos urbanos, a nossa atuação profissional com a gestão da área tombada, nos permite afirmar que sem o dispositivo jurídico do tombamento, teria sido impossível manter a conformação urbana do CUB com os seus atributos essenciais. Isso não quer dizer que nesse período a ação preservacionista tenha prevalecido e a gestão urbana tenha se pautado no interesse coletivo. Nesses 60 anos de vida urbana é difícil imaginar um momento em que o processo constitutivo da cidade, amparado na execução da política urbana, tenha transcorrido em consonância com os preceitos constitucionais do bem-estar e da cidadania, expressos no princípio do Estado Democrático de

<sup>11</sup> Era denominado de tombamento preventivo. Foi utilizado em diversos casos, inclusive para a Catedral de Brasília, em 1967.

Direito. Foi uma trajetória conflituosa e perversa, com a negação de direitos fundamentais e de urbanidade para a maioria da população, que se reflete, cada vez mais, na perda de qualidade do ambiente urbano. O cumprimento das funções sociais da cidade foi e continua sendo ignorado, pois a lógica de construção da cidade é outra, fundamentada no valor econômico dos seus espaços e na busca do lucro incessante pelo mercado. Questão que se agrava quando o poder público abdica do seu papel sociopolítico de regulador desse mercado, ou pior, se confunde com o próprio mercador, privilegiando o atendimento de demandas dos segmentos sociais já enobrecidos.

Evidente, que a condição sociourbana de Brasília é fruto das disputas entre os diversos segmentos que compõem a sua sociedade, cada um com seus interesses, conflitos e contradições. Essa complexa contenda social, aqui e alhures, é justamente a base da formação, do desempenho e da apropriação da cidade, com perdas e ganhos de toda ordem. A leitura da paisagem urbana, porém, nos permite facilmente intuir quais princípios e interesses têm prevalecidos no processo construtivo da capital brasileira. É como nos disse Milton Santos:

**O espaço não pode ser estudado como se os objetos materiais que formam a paisagem trouxessem neles mesmos sua própria explicação. Isto seria adotar uma metodologia puramente formal, espacista, ignorando os processos que ocasionaram as formas. (Santos, 2009, p.58)**

O Brasil, como aqui se observou, possui um sofisticado e bem estruturado sistema de planejamento e gestão urbana, calcado em princípios republicanos no qual os encargos dos entes federativos estão definidas. Sistema esse que se ampara em um complexo e detalhado arcabouço técnico-jurídico, por vezes, até exagerado - planos diretores, leis de zoneamento, leis de parcelamento do solo, leis de preservação histórica, leis ambientais, códigos de obras, entre tantos outros instrumentos. No entanto, a notável habilidade da sociedade brasileira em flexibilizar e mesmo ignorar seu ordenamento jurídico, faz com que todo esse sistema seja inócuo, ou mesmo apropriado por segmentos sociais específicos para propósitos contrários aos que nortearam sua elaboração.

Nesse contexto, não seria exagero afirmar que Brasília possui um dos mais sofisticados e detalhados sistema de planejamento territorial e urbano: o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal–SISPLAN, que define princípios, diretrizes, órgãos integrantes e seus encargos, bem como os instrumentos de planejamento e execução da política urbana. São seus componentes complementares o Sistema de Informação Territorial e Urbana–SITURB, o Sistema Cartográfico–SICAD e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos–SIRH.

Trata-se de formidável arcabouço político-institucional, cujo órgão superior é o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (CONPLAN), presidido

pelo próprio governador e composto por membros do governo, representantes de entidades de classe, do meio técnico-acadêmico e da sociedade em geral. O órgão executivo do SISPLAN é a atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação–SEDUH, que abriga em sua estrutura a unidade responsável pela preservação do conjunto tombado no âmbito distrital: Diretoria de Preservação (Dipre). Tudo isso amparado por ampla e complexa legislação urbanística e preservacionista, que mesmo sendo extensa, complexa, imperfeita e, por vezes, incongruente, ignora-la ao invés de buscar seu aperfeiçoamento nos parece pior.

Trata-se, sem dúvida, de um cardápio institucional criativo, diverso e apetitoso, que faria sucesso em qualquer lugar do planeta. No entanto, quando se parte para a sua execução vamos perceber o desleixo com que esse conjunto técnico-normativo é tratado. Fora do campo teórico encontra-se uma realidade institucional composta por um gritante descompasso entre o concebido e o realizado. Ou seja, entre discurso e prática, que se configura em um ambiente político-institucional desarticulado, instável, frágil, burocratizado e ineficiente, conforme se descreve resumidamente a seguir, apoiando-se em alguns aspectos.

O Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal–CONPLAN é um órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo. Foi instituído em 1992, no âmbito do Plano Diretor de Ordenamento do Distrito Federal–PDOT (Lei Nº 353/1992). Sua

implantação inicia-se apenas em 1997, na 1ª revisão do PDOT (LC Nº 17 de 28/1/1997). Substituiu o Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente–CAUMA (Lei Nº 7.456/1986), que por sua vez, havia substituído o antigo Conselho de Arquitetura e Urbanismo–CAU, instituído em 1964, no âmbito da criação da Secretaria de Viação e Obras–SVO (Lei Nº 4.545/1964).

O CONPLAN passou por diversos ajustes institucionais, atualmente é composto pelo Governador, que o preside, e mais 30 conselheiros, sendo 15 natos (membros do governo) e 15 representantes da sociedade civil. Em 2014, por força de Ação Civil Pública impetrada pelo MPDFT, que suspendeu suas atividades, passou por reformulação em sua composição e no processo de seleção dos seus membros, que até então tinha os 10 membros representantes da sociedade civil escolhidos pelo governador, mesmo que não representassem entidade alguma. Essa alteração tornou o CONPLAN paritário e os representantes da sociedade civil são escolhidos por votação aberta (Dec. Nº 35771/2014). Fato que pelo menos o torna mais representativo e possivelmente democrático, embora na prática haja o domínio do GDF nas deliberações, pois, em qualquer votação, já parte com 15 votos e mais o de Minerva (desempate).

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação–SEDUH, órgão central e executivo do SISPLAN, tem sua trajetória marcada por incessantes reformas político-administrativas. Fenômeno que revela a sua fragilidade institucional

para se consolidar e ter efetividade na definição, condução e execução da política urbana, nos termos técnico-jurídicos estabelecidos. A rigor, porém, atua no varejo sob as demandas pontuais de cada administração. Afinal, se trata de órgão decisivo na valorização do solo urbano, definindo *onde, quanto e o quê* pode ser construído na cidade, induzindo os investimentos econômicos. Sua atuação, portanto, fundamental no processo urbano, pois tudo passa pela SEDUH.

A dificuldade de consolidação da SEDUH como órgão central efetivo de planejamento e gestão urbana se reflete na constante mutação de sua estrutura técnico-institucional. A SEDUH é originária da antiga Secretaria de Viação e Obras (SVO/1964) e desde sua criação, em 1989, passou por nada menos de que 13 grandes reformas político-administrativas. A cada nova administração no GDF sua agenda, estrutura, cargos e denominação são reformulados, para que se adaptem aos ventos do momento. É como se a cada mandatário do DF fosse o início da cidade. A mais recente reforma aconteceu em janeiro de 2019, quando, inclusive, foi retomada a sua denominação de 1995 (Dec. Nº 39.610/2019). Atitude que, talvez, revele o esgotamento do repertório nominativo para esse órgão.

Em termos normativos a realidade não é diferente. O PDOT, por exemplo, é definido como o instrumento basilar da política territorial e expansão urbana, no entanto, é discutível sua eficácia, face ao processo burocratizado, formalista,

tecnicista e tutelado de sua feitura, bem como o posterior descaso com suas proposições, exceto àquelas de interesse do setor econômico, sobretudo, o imobiliário. O PDOT vigente decorre da LC 803/2009, alterado pela LC 854/2012, por conta de ação jurídica do MPT-DF (ADI 2009.000.2.017552-9), que suprimiu parte do conteúdo de 2009. No momento, a SEDUH inicia o processo de revisão do PDOT 2020-2030.

A feitura dos Planos Diretores Locais (PDLs), legislação complementar para os núcleos urbanos (Regiões Administrativas) do DF padecem dos mesmos problemas. Das 34 RAs atuais somente oito possuem PDL editados. No entanto, depois de longo processo de discussão de quase 10 anos foi aprovada, em janeiro último, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal-LUOS (LC nº 948/2019), que estabelece os critérios e os parâmetros de uso e ocupação do solo para a Macrozona Urbana do DF. Vamos torcer para que a extensa e detalhada LUOS tenha melhor destino e cumpra seus objetivos, sobretudo no que tange ao princípio que estabelece *a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* (Art. 3, inciso II);

O instrumento de gestão urbana definido para o CUB, que envolve quatro RAs é o PPCUB- Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. Sua elaboração se arrasta desde 2009, em um lento, confuso e conflituoso processo<sup>12</sup>. Ao final de 2013 o GDF chegou a enviar à CLDF um projeto de lei com uma minuta do PPCUB (PLC nº 78/2013),

<sup>12</sup> Desconsiderando as propostas de normas preservacionistas, podemos afirmar que a elaboração de legislação específica de gestão urbana do CUB, se inicia bem antes, em 1995, com a tentativa do Plano Diretor da RA-I, que não teve sucesso. Em 1999, a SEDUH da época, inicia a feitura do Plano Diretor da Área de Preservação de Brasília-PDAP, também sem sucesso. Uma nova iniciativa, em 2007, buscava se alinhar com a recomendação do Iphan de que os sítios históricos sob tutela federal tivessem seu Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano-PPSH (Portaria Iphan nº 299/2004). Mas só em 2009 que os estudos ganham consistência técnico-formal e se transformam no PLC de 2013. Ver REIS, 2011.

<sup>13</sup> Acervo Superintendência do Iphan no Distrito Federal. Cópia do arquivo do autor.

posteriormente retirado de pauta por inúmeras críticas e forte pressão de setores da sociedade, inclusive, com envolvimento do Ministério Público. A atual administração do GDF tem informado que pretende enviar outro PLC à Câmara ainda este ano de 2019.

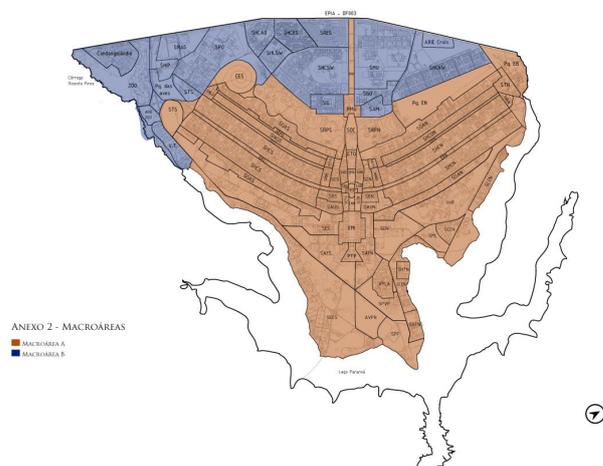
Somam-se a esses instrumentos estruturadores as normas específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que em Brasília tem suas particularidades, considerando a diversidade de normas para o mesmo setor e, às vezes, específicas para um único lote. Esse conjunto de normas são passíveis, a qualquer tempo, de revisões, alterações e substituições.

No âmbito federal as recentes atualizações promovidas pelo Iphan nas normativas de proteção do CUB foram consideradas oportunas e bem recebidas pelo Comitê do Patrimônio Mundial da

Unesco. Documento encaminhado ao Iphan por seu Diretor, senhor Mechtild Rössler, reproduzia parte do relatório do ICOMOS que afirmava <sup>13</sup>.

*A Portaria 166/16 representa uma significativa contribuição para a preservação de conjunto urbano de alta complexidade, produto de excepcional projeto inacabado, submetido a intensas variáveis e pressões de todos os tipos, especialmente do tipo especulativo e fundiário.*

*A Portaria [166/16] é resultado de um esforço coletivo e institucional notável com o propósito de melhorar a gestão, preservação e monitoramento do conjunto urbano, complementando e detalhando a Portaria 314/1992, para assim assegurar a preservação do bem cultural. (Relatório Técnico do ICOMOS, Charenton-le-Pont, França, abril de 2017).*



**Figura 2** – Mapa do CUB com as duas Macroáreas de Preservação: A e B, conforme Portaria 166/2016. Fonte Iphan

A iniciativa do Iphan, sem dúvidas, aportou maior transparência, racionalidade e segurança jurídica à legislação preservacionista federal, suprindo lacunas da Portaria nº 314/1992. Com a premissa de trabalhar a cidade real, foram definidos critérios de intervenção para todos os setores do CUB, agora reunidos em duas Macroáreas: A e B, de acordo com a relevância histórica e urbanística que cada setor desempenha na composição da paisagem urbana. Assim, com critérios mais bem definidos e objetivos, foram reduzidos os espaços de discricionariedade na análise das intervenções no espaço tombado, tanto para o poder público quanto para a sociedade.

As avaliações de diversos profissionais e os auspiciosos resultados obtidos desde a sua vigência, reduzindo as dúvidas e tensões entre sociedade e poder público na gestão patrimônio urbano local, nos levam a reconhecer o avanço técnico-jurídico que a Portaria nº 166/2016, revisada pela Portaria nº 241/2018, traz ao processo de gestão da área tombada, construindo novas abordagens e práticas. É como apontou André Castro (2016):

À medida que a nova portaria reequilibra a tensão projeto ideal versus obra construída e passa a incorporar com mais ênfase a cidade consolidada como um artefato histórico e dinâmico, as estratégias de proteção passam a ser mais precisas e efetivas, materializando o objeto de preservação, indicando especificamente locais, edifícios, praças, elementos. Ao se tornar menos abstrato, dá menor

margem a interpretações perigosas. (Castro, 2016, p.151)

A legislação de proteção histórica federal, porém, não pode ser vista como substitutiva dos instrumentos específicos de planejamento e gestão urbana, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade. Tampouco a ação do Iphan pode ser confundida com a competência intrínseca do governo local de executar a política urbana, realizando a gestão do uso e ocupação do solo em seu território. É certo que o Iphan, tem papel preponderante na gestão dos centros urbanos titulados patrimônio brasileiro, pois define parâmetros e critérios para sua proteção. Sua atuação na política urbana é complementar ao do poder público local e não preponderante.

Nessa direção, é preciso somar esforços e buscar parcerias para superar incompreensões, conflitos e sobreposições de competências no processo de gestão da cidade. A relação colaborativa entre os entes envolvidos abrirá um campo imenso para novas abordagens, novas práticas, novos compromissos e a feitura de instrumentos efetivos de gestão urbana, com ganhos impensáveis para a qualidade do atendimento das demandas sociais, em todos os níveis. Ou seja, cumprindo-se as premissas do Estado Democrático de Direito, naquela formidável mutação de cardápio em comida, injeta-se sentido e razão à vida pública.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo buscou-se enfatizar as dificuldades e contradições do sistema de gestão e preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, contexto que traduz exemplarmente a realidade brasileira, plena de negligência, acomodações e precariedade no trato do espaço urbano. Ainda que o país, e Brasília em particular, possua os meios políticos, institucionais, jurídicos e operacionais adequados para conduzir o seu desenvolvimento urbano em patamar melhor qualificado, haja vista os nobres e bem-intencionados preceitos constitucionais, sintetizado no Direito à Cidade, os avanços obtidos foram circunstanciais, superficiais e frágeis.

O Brasil, infelizmente, ainda está longe de institucionalizar e efetivar uma política urbana que caminhe para construir cidades menos segregadoras e mais equitativas, inclusivas e qualificadas. Não se vislumbra que esse cenário mude fora da cidadania, ou seja, sem obediência à ordem jurídica, qualificação das instituições públicas e controle social sobre o poder público.

Em Brasília, afora a questão de ordem cidadã, é preciso conectar a proteção histórica da área tombada à política urbana e esta às demais políticas setoriais. Continuar preso a um ideal legalista e formal, ignorando-se a inter-relação territorial do seu núcleo central com o restante da metrópole, seria admitir que as virtudes, as deficiências e os desafios do CUB se encerrassem nele mesmo. Ratificando-se, erroneamente, que o Plano Piloto é um

fenômeno extemporâneo, e não fruto das relações socioespaciais que determinam a vida em seu território.

Romper com a visão restrita e segmentada sobre a área tombada, bem como, com o discurso mítico de sua concepção e desempenho, centrado na leitura de Brasília como obra de arte completa, monolítica e acabada, seriam os primeiros passos para se apreender e melhor enfrentar os desafios urbanos da capital, que não são poucos. Para tanto, além de rever a aplicação ortodoxa em seu espaço do receituário preservacionista utilizado em sítios históricos já sedimentados, é preciso incorporar nesse processo a dimensão metropolitana de Brasília.

Contudo, frente ao atual quadro político-institucional brasileiro, como conceber que esses desafios serão superados, se o país caminha em direção contrária à vida cidadã? Como cogitar que demandas historicamente secundárias na agenda política irão assumir algum protagonismo, se direitos fundamentais estão sendo questionados e abolidos? A extinção do Ministério das Cidades e do Ministério da Cultura, reduzidos a meras secretarias de superestruturas ministeriais, estão aí para mostrar as adversidades que a sociedade brasileira terá que enfrentar para retomar o rumo da civilidade, essa utopia tão perseguida e cada vez mais distante de nosso país.

Mas para que serve a utopia, se ela sempre se faz inalcançável? Para que não se deixe de caminhar, nos disse Fernando Birri, sendo citado por Eduardo Galeano (*Las palabras andantes*, 1994). Ou seja, se

queremos atingir outro patamar civilizatório, onde prevaleça um ambiente urbano igualitário, humanizado e qualificado, temos que seguir caminhando.

Por fim, para não se perder o tom coloquial iniciado por Noel, chamemos à mesa Nelson Cavaquinho e seu parceiro Élcio Soares, para finalizar

nossa conversa com os melancólicos, mas esperançosos versos de Juízo Final/1973, samba igualmente memorável do repertório boêmio dos botequins brasileiros: *O sol há de brilhar mais uma vez, a luz há chegar aos corações, do mal será queimada a semente...quero ter olhos pra ver a maldade desaparecer...*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGAN, Giulio Carlo. História da arte como história da cidade. Tradução Pier Luigi Cabra. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- AMARAL, Luiz Otávio de O. Brasília, Capital Federal e Distrito Federal. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/artigos/2001/luizamaryl/conceitos.htm>. Consulta em 5/03/2007.
- CASTRO, André Luiz de Souza (2016). Notas sobre as inovações da Portaria nº 155/2016 para a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. In Patrimônio em transformação: atualidades e permanências na preservação de bens culturais. Org. Sandra Bernardes Ribeiro e Thiago Perpétuo; textos, Ana Elisabete et al. – Brasília - DF: IPHAN, 2016.
- DISTRITO FEDERAL, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação- SEDUH. <http://www.seduh.df.gov.br>
- FICHER, Sylvia. Brasília. Projeto e Design, Ed. 242, abril de 2000. Disponível em <https://arcoweb.com.br/projetodesign/.../artigo-brasilias-01-04-2000>
- HOLANDA, Frederico de. Brasília. Cidade moderna, cidade eterna. Brasília: FAU/UnB, 2010.
- LASSANCE, Adalberto. Brasília Capital do Brasil. IHGDF. Brasília: Porfiro, 2003.
- MOREIRA, Vânia Maria Lousada. Brasília: a construção da nacionalidade: um meio para muitos fins, 1956-1961. Vitória: EDUFES, 1998.
- PERPÉTUO, Thiago Pereira. Uma cidade construída em seu processo de patrimonialização: modos de ler, narrar e preservar Brasília. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2015.
- REIS, Carlos Madson. Gestão de Centros Históricos no Brasil. As cidades patrimônio mundial: os casos de Brasília e São Luís. Tese de doutorado. Brasília: FAU/UnB, 2011.

- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio-técnico- científico-informacional*, 5 ed. São Paulo: Edusp, 2008.
- , Milton. *Pensando o espaço do homem*, 5 ed. São Paulo: Edusp, 2009.
- SCHLEE, Rosenthal Andrey; FICHER, Sylvia. Guia de Obras de Oscar Niemeyer: Brasília 50 anos. Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil; Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.
- VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. 2005 Disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em 10 de jan. 2011.

---

**CARLOS MADSON REIS** – Arquiteto e urbanista, Doutor em Arquitetura e Urbanismo, atua nas áreas de planejamento urbano e patrimônio cultural. Superintendente do IPHAN no Distrito Federal de maio de 2014 a maio de 2019, neste período coordenou a elaboração e edição da nova portaria de regulamentação do tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília.