



“É O AVIÃO E UMA ÁREA DE ENTORNO”:

atualizando a discussão sobre a preservação de Brasília

REIS, Carlos Madson (1); RIBEIRO, Sandra Bernardes (2); PERPÉTUO, Thiago Pereira (3); GOULART, Maurício Guimarães (4)

1. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal
Endereço postal: SEPS 713/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar – Asa Sul – CEP 70390-135 – Brasília/DF
E-mail: carlos.madson@iphan.gov.br

2. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal
Endereço postal: SEPS 713/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar – Asa Sul – CEP 70390-135 – Brasília/DF
E-mail: sandra.ribeiro@iphan.gov.br

3. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal
Endereço postal: SEPS 713/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar – Asa Sul – CEP 70390-135 – Brasília/DF
E-mail: thiago.perpetuo@iphan.gov.br

4. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal
Endereço postal: SEPS 713/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar – Asa Sul – CEP 70390-135 – Brasília/DF
E-mail: mauricio.goulart@iphan.gov.br

RESUMO:

O estabelecimento de legislação específica para preservar o Plano Piloto de Brasília é um debate antigo, iniciado na implantação da cidade. A Lei nº 3.751/1960, de organização administrativa do Distrito Federal, já definia em seu artigo 38: qualquer modificação no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília depende de autorização de lei federal.

Contudo, somente em 1987, quando Brasília é inscrita na Lista do Patrimônio Mundial, é que a cidade, agora protegida, ganha essa normativa. Editado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) como garantia jurídica para atender à exigência da UNESCO, tendo contado com participação decisiva do IPHAN, o Decreto nº 10.829/1987 regulamentou o artigo 38 da referida Lei nº 3.751/1960.

O tombamento federal ocorre somente em 1990, posteriormente regulamentado pela Portaria IPHAN nº 314/1992. Esse instrumento repete fundamentalmente o texto do Decreto 10.829/1987, aspecto que trouxe novas questões de ordem técnica, política e institucional para a gestão e preservação da cidade, fazendo com esse tema entrasse definitivamente em seu cotidiano.

Passados 30 anos do reconhecimento de Brasília como patrimônio mundial e 27 do tombamento federal, predomina o entendimento de que tais iniciativas, além de ousadas, foram basilares para a preservação do acervo urbano da cidade, condição já intuída pelo presidente Juscelino Kubitschek, em 1960. Sem elas, a experiência institucional com a gestão da área tombada tem mostrado que seria impossível manter a coesão de sua concepção urbanística e seus valores históricos.

Também é consenso que a Portaria nº 314/1992, para manter sua efetividade frente ao dinamismo e à complexidade do processo sociourbano, precisava sanar suas lacunas e imprecisões. Brasília hoje, terceira cidade mais populosa do país, tem uma dinâmica urbana bem diferente daquela de 27 anos atrás. Essa realidade desafia conceitos e práticas utilizados nos centros históricos estratificados pelo tempo, por conta do seu acervo urbano contemporâneo incomum, extenso, decorrente de um projeto urbanístico autoral, inconcluso em sua implantação, contexto que exige novos instrumentos, abordagens e práticas de gestão, fundadas em uma leitura do conjunto tombado além de sua condição patrimonial. É preciso incorporar a dimensão urbana de Brasília.

O Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, em seus Relatórios de Monitoramento de 2001 e 2012, apontou sua preocupação sobre a normativa vigente, haja vista a diversidade histórica e morfológica

da área tombada. Neste último, estipulou compromisso a ser cumprido pelo Estado Membro: complementar o arcabouço jurídico de preservação.

Partindo do reconhecimento da diversidade de representatividade urbanística entre as porções existentes na área tombada, o IPHAN editou a Portaria nº 166/2016, tendo o conjunto urbano tombado como componente urbano determinante do território, porém reorganizando-o em duas Macroáreas de Proteção, A e B, definidas de acordo com sua simbologia histórica e urbanística na constituição da paisagem da cidade. Tal iniciativa baseou-se em diversos estudos para definição de critérios diferenciados de preservação desse imenso conjunto, levados a cabo ao longo desses 30 anos, e encarna uma postura coerente com o grau de complexidade do problema, conferindo maior transparência à atuação do IPHAN em Brasília.

Palavras-chave: Brasília, patrimônio moderno, conjunto urbano.

Introdução

O estabelecimento de legislação específica para preservar o Plano Piloto de Brasília é um debate antigo, iniciado na implantação da cidade. Conhecida como Lei Santiago Dantas, a Lei nº 3.751/1960, de organização administrativa do Distrito Federal, já definia, em seu artigo 38, que “qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização de lei federal” (Brasil, 1960). Nas duas primeiras décadas, houve uma diversidade de atores sociais e instituições que, de modo por vezes tímido, por outras explícito, empreenderam ações e elaboraram discursos no sentido de defesa e preservação do projeto original de Lucio Costa, receosos de sua definitiva incompletude (Perpétuo, 2015). Mas foi na década de 1980 que teve início um estudo amplo, desenvolvido por profissionais ligados ao IPHAN, a órgãos do Governo do Distrito Federal e professores da Universidade de Brasília. Esse grupo, conhecido como GT-Brasília, propunha uma inovadora leitura do território do Distrito Federal, abarcando propostas para diversas tipologias/morfologias do patrimônio da capital, introduzindo o tema do planejamento urbano associado à preservação (Brasil, 2016). Acerca desse tema, o grupo cunhou o conceito de “preservação dinâmica”, “compreendida como a preservação dos espaços na perspectiva da permanência de atributos essenciais e da transformação a partir de critérios artísticos e históricos, referenciados pela população” (Ribeiro e Perpétuo, 2016, p. 11).

Entretanto, este trabalho não seria levado a cabo em sua perspectiva final, ou seja, a elaboração da legislação a ser aplicada para proteção dos diversos bens patrimoniais então identificados no Distrito Federal. A fim de atender condição da UNESCO para a inscrição de Brasília na Lista do Patrimônio Mundial, ainda em 1987 o arquiteto Ítalo Campofiorito elaborou, a convite do Governo do Distrito Federal (GDF) e sob os auspícios do próprio Lucio Costa, o texto do Decreto 10.829, regulamentando artigo da Lei Santiago Dantas.

O tombamento federal ocorreu somente em 1990, regulamentado pela Portaria IPHAN nº 04/1990¹, instrumento que repete fundamentalmente o texto do Decreto 10.829/1987, porém adaptado ao tombamento do conjunto urbano – esquivando-se de definir o que seria o Plano Piloto – o que trouxe novas questões de ordem técnica, política e institucional para a gestão e preservação da cidade, fazendo com que esse tema entrasse definitivamente em seu cotidiano.

Passados 30 anos do reconhecimento de Brasília como patrimônio mundial e 27 do tombamento federal, predomina o entendimento de que tais iniciativas, além de ousadas²,

¹ Essa portaria acabou revogada e substituída pela Portaria nº 314/1992.

² Além de editar uma medida para a preservação de uma cidade ainda muito jovem, e descrever a maior poligonal urbana tombada do mundo, a norma inovou ao definir a preservação não do somatório de suas edificações, mas

foram basilares para a preservação do acervo urbano da cidade – condição muito cedo intuída pelo presidente Juscelino Kubitschek, quando solicitou ao então presidente do IPHAN, Rodrigo Melo Franco de Andrade, o tombamento federal já em 1960. Sem elas, seria impossível manter a coesão de sua concepção urbanística e seus valores históricos – é o que a experiência institucional tem mostrado.

Também é consenso que a Portaria nº 314/1992, para manter sua efetividade frente ao dinamismo e à complexidade do processo sociourbano, precisava sanar suas lacunas e imprecisões. Brasília, que hoje é a terceira cidade mais populosa do país (comparando-se o Distrito Federal aos municípios, segundo os dados estimativos referentes a 2016, disponíveis em www.ibge.gov.br), tem uma dinâmica urbana bem diferente daquela de 27 anos atrás. Essa realidade desafia conceitos e práticas utilizados nos centros históricos estratificados pelo tempo, em função de seu acervo urbano contemporâneo incomum, extenso, decorrente de um projeto urbanístico autoral, inconcluso em sua implantação, contexto que exige novos instrumentos, abordagens e práticas de gestão, fundadas em uma leitura do conjunto tombado que ultrapasse sua condição patrimonial. É preciso incorporar a dimensão urbana de Brasília e o dinamismo inerente a uma cidade em que o mercado imobiliário é um ator extremamente influente.

O tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília

O Brasil vivia o clima do processo de redemocratização a partir de 1985, quando assume o governo local o mineiro José Aparecido de Oliveira, que desenvolve sua agenda política associada a discursos de preservação de Brasília. Nesse ínterim, tem início uma articulação com a UNESCO que, naquele momento, dedicava-se a reflexões acerca da preservação de sítios modernos. É nesse contexto que o arquiteto Ítalo Campofiorito elabora o texto do Decreto 10.829/1987. Destaca-se que, para que a norma surtisse o efeito desejado, utilizou-se a estratégia de voltar às origens das propostas de preservação. Assim, o Decreto nº 10.829/1987 regulamentou o artigo 38 da Lei Santiago Dantas, “com a especificação do que seja – hoje – o Plano Piloto – e suas características a preservar” – como explicou à época Ítalo Campofiorito (apud Perpétuo, 2015, p. 203).

Tal medida foi então considerada polêmica nos meios acadêmicos e profissionais atrelados aos estudos urbanos e preservacionistas, tida como exageradamente restritiva, causando mal-estar entre os técnicos que vinham refletindo acerca da preservação de Brasília (Ribeiro,

a manutenção das escalas urbanísticas, monumental, gregária, bucólica e residencial (acerca disso, ver Pessoa, 2003).

2005). A despeito disso, foi essa norma que ensejou o efetivo reconhecimento de Brasília junto à UNESCO.

De qualquer maneira, vale ressaltar que essa legislação foi apresentada como uma legislação paliativa³, havendo a indicação de que seria dada continuidade aos trabalhos do GT-Brasília, que se desdobraria em anteprojeto de lei. Entretanto, pouco tempo depois, fatos de ordem política alterariam este cronograma. A Constituição Federal de 1988 proporcionou ao GDF, enfim, autonomia política, e o *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília*, que inicialmente seria apreciado pelo Senado Federal⁴, acabou sobrestado até a composição da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em meio a tantas mudanças no panorama político e jurídico, tal processo foi interrompido, e o que era para ser uma solução apenas emergencial tornou-se – com o tombamento federal e a superveniência de duas outras normas distritais⁵ – uma norma longaeva, de caráter definitivo, que ainda ganhou um surpreendente *status* constitucional no ente federativo local.

Como visto, a edição de uma norma para a preservação e reconhecimento de Brasília como sítio tombado (nos âmbitos local e federal) e inscrito na Lista do Patrimônio Mundial (pela UNESCO) perfaz uma sinuosa trajetória. Ainda assim, será a Portaria nº 314/1992 que ditará a atuação dos órgãos de preservação ao longo do tempo. Mas o que exatamente ela protege?

Ao longo de seus doze artigos efetivos – o décimo-terceiro apenas revogava as disposições em contrário –, temos a definição de uma poligonal de tombamento de 112 quilômetros quadrados, a maior área urbana tombada do mundo. Entretanto, as dimensões dão apenas pistas sobre a diversidade morfológica nela contida.

Dada a natureza peculiar desta unidade da federação, o Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, outrora conhecidas como cidades-satélites. Há um entendimento, não totalmente pacífico, de que o Plano Piloto seria a Região Administrativa correspondente à cidade resultante do projeto de Lucio Costa, enquanto Brasília seria uma cidade polinucleada, contendo todos os núcleos urbanos dispersos no território – ou seja, seu território coincidiria com o do próprio Distrito Federal. Assim, é preciso destacar que o objeto

³ Conforme Osvaldo Peralva (1988, p. 99): “Pela exiguidade do prazo e outras circunstâncias, foi encaminhada uma **legislação insuficiente** – não uma lei federal mas um decreto do GDF [Decreto nº 10.829/1987] e que não abrange a totalidade do patrimônio do DF” [Grifo nosso].

⁴ Com a construção de uma nova capital, havia a expectativa de que a cidade pudesse se dedicar, exclusivamente, às questões da administração pública federal. Sem uma organização legislativa local, estes assuntos eram de responsabilidade da Comissão do Distrito Federal, do Senado Federal, que editava as leis locais.

⁵ A Lei nº 47, de 2/10/1989, determina em seu artigo 6º que “os bens tombados pela União, localizados no Distrito Federal, serão inscritos *ex officio* nos Livros do Tombo” definidos naquele texto legal. Posteriormente, a Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 12/12/1996, acrescentou ao artigo 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal o inciso X, segundo o qual é objetivo prioritário do Distrito Federal “zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, [...] respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829 [...], de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do [...] Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN”.

que restou consagrado na norma é um só: a poligonal de tombamento, com elevada complexidade e grande diversidade morfológica, onde encontramos “bairros”, “cidades”, “setores” ou qualquer toponímia que se atribua a porções urbanas tão díspares quanto Plano Piloto, Candangolândia, Cruzeiro, Octogonal, Sudoeste, Noroeste, Vila Planalto, Vila Telebrasília, Setor Militar Urbano, além do *campus* da Universidade de Brasília.

A esse respeito, trabalhos recentes (Perpétuo, 2016; Goulart, 2016) têm apontado para outras possibilidades de leitura do território protegido e de seu entorno, a partir da análise tanto da morfologia da cidade quanto de fontes primárias, que problematizam e questionam a pertinência das fronteiras ainda hoje consagradas nas normativas existentes. Por exemplo, as declarações do próprio Ítalo Campofiorito, na condição de secretário da SPHAN (nome do IPHAN à época), no âmbito da reunião do Conselho Consultivo que decidiu sobre o tombamento federal do Conjunto Urbanístico de Brasília:

GILBERTO FERREZ – a proteção ao Plano Piloto, só.

ROBERTO CAVALCANTI – quer dizer que toda a periferia vai se desenvolver livre e desordenadamente?

GILBERTO FERREZ – exatamente o que está aqui.

SECRETÁRIO [ÍTALO CAMPOFIORITO] – **em português simples, é o avião e uma área de entorno** [*sic*] que é limitada em cima, como o senhor está vendo por essa linha aqui, que é a estrada de indústria e abastecimento [Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA] e por baixo, pela margem do lago, apenas. (Processo nº 1305-T-90, fls. 392-3, apud Perpétuo, 2015, p. 234, grifo do autor)

Como podemos observar, no diálogo travado é possível conjecturar que haveria um objeto de interesse (o avião), e que já haveria a disposição de estabelecer uma área de entorno para o bem protegido. Sobre isso, é importante destacar que o termo “entorno” não deve ser lido como uma palavra solta. A despeito de, hoje, integrar o vocabulário corrente do campo do patrimônio, o termo é um neologismo oriundo da atividade técnica do IPHAN. Conforme apontam Motta e Thompson (2010), o Dicionário Aurélio faz referência à decisão proferida pelo secretário de Cultura do Ministério da Educação e Cultura, referente ao caso de Petrópolis (RJ), no processo que resultou no tombamento de parte da cidade pelo IPHAN, em 1982. Ademais, naquela época, o Instituto teve a iniciativa de elaborar processos administrativos específicos para delimitação de entornos, de modo que nenhum bem deveria ser inscrito sem tal delimitação, e mesmo naquela reunião do Conselho Consultivo, antes de os conselheiros abordarem o caso de Brasília, houve o debate a respeito da redefinição da área de entorno da Igreja e Residência Jesuítica de São Pedro da Aldeia (RJ), segundo Perpétuo (2015).

Ainda a esse respeito, temos o registro da comunicação oficial do IPHAN ao Governo do Distrito Federal, formalidade necessária para o ato de tombamento surtir efeito:

Cumpre-me levar ao conhecimento de Vossa Excelência que **o Conjunto Urbanístico de Brasília, construído em decorrência do Plano Piloto traçado para a Cidade** [...] é objeto de processo de tombamento nesta Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-SPHAN.

A área considerada como entorno do conjunto tombado é aquela delimitada a leste pela orla do Lago Paranoá, a oeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento-EPIA, ao sul pelo Córrego Vicente Pires e ao norte pelo Córrego Bananal [...]

Em face da responsabilidade do Distrito Federal em expedir licenças de obras, construções e demolições, solicito considerar, com base no exposto, a necessidade da manifestação e aprovação prévias por parte da nossa 8ª Diretoria Regional (...) **dos projetos a serem licenciados para o referido conjunto, bem como na vizinhança do mesmo.** [Grifos nossos]

Se considerarmos o somatório dessas declarações, tanto no âmbito do debate do Conselho Consultivo quanto da comunicação oficial entre órgãos da administração pública, enxergamos a definição de um objeto de atenção e uma área envoltória. Um detalhe aparentemente sutil, mas que poderia ter levado as políticas de preservação e planejamento urbano por outros caminhos, seja na fiscalização ou na definição de áreas de expansão urbana.

Portanto, seja a partir da análise historiográfica, seja pela leitura de sua enorme diversidade, a definição do que é o objeto de tombamento apresenta um quadro de gestão problemático, sobretudo se considerarmos somente a norma de preservação disponível, por dois motivos principais: primeiramente, a questão das escalas urbanísticas – cuja espacialização é não apenas difícil de se definir mas também impossível de se estender a toda a área que acabou tombada, perfazendo verdadeiras zonas de sombra desprovidas de critérios para a preservação –; em segundo lugar, a questão do tratamento das áreas não descritas como componentes das quatro escalas, especialmente em função de um artigo que indicava critérios para “o entorno dos dois eixos” que estruturam o Plano Piloto, o qual informava uma considerável imobilidade para o dinamismo inerente de vastas áreas urbanas⁶.

Assim, historicamente houve desafios na gestão do bem tombado, sobretudo no que se refere às possíveis interpretações em sua aplicação, variando ao longo do tempo e, sobretudo, quando vários órgãos (e dois entes federativos) precisavam opinar a respeito da preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. Afinal, vale lembrar que, com a sobreposição com o tombamento distrital (que incide sobre a mesma área) e com o tratamento dado à questão pela Lei Orgânica, a Portaria nº 314/1992 é a orientação sobre intervenções no bem tombado tanto para o IPHAN quanto para órgãos do GDF, apontando um necessário compartilhamento de gestão, tratado a seguir.

⁶ “Art. 11 Com objetivo de assegurar a permanência no tempo da presença urbana conjunta das quatro escalas referidas nos artigos anteriores desta Portaria, em todas as áreas já ocupadas no entorno dos dois eixos e contidas no perímetro delimitado nos parágrafos 1º e 2º do artigo 1º desta Portaria, ficam mantidos os critérios de ocupação aplicados pela administração nesta data...” (Portaria nº 314/1992).

A gestão compartilhada do Conjunto Urbanístico de Brasília

Como signatário de acordos internacionais que garantiram a inscrição do bem cultural na Lista do Patrimônio Mundial, o governo federal responde diretamente à UNESCO pela integridade do sítio, por meio de relatórios anuais – o mais recente enviado em dezembro de 2016, elaborado em conjunto com o Governo do Distrito Federal. A gestão desse sítio, porém, é compartilhada entre as esferas de governo federal e do Distrito Federal, pois envolve competências distintas, relacionadas à proteção do patrimônio cultural e ao planejamento urbano, aquela comum ao ente local e à União, esta exclusiva do Distrito Federal, conforme definido na Constituição.

A missão conjunta UNESCO/ICOMOS a Brasília, em 2001, apontou sua preocupação sobre a Portaria nº 314/1992, então a única normativa vigente dedicada aos critérios de preservação do bem, mas cujos parâmetros são insuficientes para fazer frente ao dinamismo urbano e aos novos desafios de gestão da área tombada, haja vista sua diversidade histórica e morfológica. A possível incompatibilidade entre as normas de preservação e a infinidade de regulamentos urbanísticos também preocupavam a entidade, tanto que, entre as “conclusões e recomendações” expressas no relatório dessa missão, tem-se:

4.1. Sobre a estrutura legal:

1. Aplicar estritamente a legislação para a proteção do Plano Piloto de Brasília (a declaração como monumento nacional [tombamento] em 1990 e a Portaria 314/1992) e o Decreto do Distrito Federal de 1987, e verificar a conformidade de todos os decretos e leis publicadas desde então, que podem ser consideradas no futuro.

2. Consolidar todos os regulamentos numa estrutura clara para a proteção e a preservação do Plano Piloto, em total reconhecimento e dentro dos limites das legislações de proteção federal e local de 1990/1992 e 1987. **Nesse contexto, uma diversificação de graus de proteção, como proposto pelo GT-Brasília, pode ser considerada.**⁷ (Relatório da Missão UNESCO/ICOMOS, 2001, em tradução livre dos autores, com grifo nosso)

E, referindo-se ao Plano Diretor Local para o Plano Piloto, que então já se encontrava em discussão – redundando mais tarde no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) – aconselha:

O processo deve incluir uma análise em profundidade, reflexão e definição dos valores e características do Plano Piloto em seu contexto ampliado e deve aproveitar o conhecimento e a expertise que já estão disponíveis como resultado do trabalho do Grupo de Trabalho Brasília [GT-Brasília] (1980-

⁷ “4.1. On the legal framework. 1. To strictly apply the federal legislation for the protection of the Plano Piloto of Brasília (declaration as a national monument in 1990 and the Portaria 314 of 1992) and the Decree of the Federal District of 1987 and to verify the compliance of all decrees and laws that have been issued since then and that may be considered in the future. 2. To consolidate all regulations in a clear framework for the protection and preservation of the Plano Piloto, in full recognition and within the limits of the federal and local protective legislations of 1990/1992 and 1987. In this context, a diversification of grades of protection as proposed by the Working group GT-Brasília may be considered.”

1988) e do Grupo de Trabalho IPHAN/DePHA (1992-1995),⁸ (Relatório da Missão UNESCO/ICOMOS, 2001, em tradução livre dos autores)

Já em 2012, retomando os alertas sobre a estrutura regulatória de gestão do sítio, o Comitê do Patrimônio Mundial reiterou, entre outros compromissos a serem cumpridos pelo Estado-Membro, a tarefa de complementar o arcabouço jurídico de preservação, assim:

e) Reforçar estritamente os regulamentos para proibir a construção de novos edifícios em espaços abertos definidos pelo plano-piloto, e manter as alturas aprovadas em cada escala.⁹ (Decisão 36 COM 7B.97, adotada na 36ª sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, São Petersburgo, 2012, disponível em <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-7BAdd-en.pdf>, em livre tradução dos autores).

Após a aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT, instrumento que abrange todo o território do Distrito Federal), em 2009, o GDF decidiu contratar consultoria especializada para elaborar o PPCUB – que constituiria a mais abrangente reforma na legislação de uso do solo incidente sobre esse conjunto urbano desde sua inscrição pela UNESCO. O trabalho enfrentou percalços, como trocas no governo local, crises no Executivo, além da interrupção do contrato da consultoria, na fase anterior à definição dos parâmetros de uso e ocupação que comporiam o plano. O projeto de lei finalmente enviado ao Legislativo sofreu alterações importantes, após a dispensa da consultoria, mas ainda assim acabou retirado da pauta para revisão pelo Executivo, quando sobreveio nova substituição no governo local em 2014.

Como nenhum outro instrumento no sistema de planejamento do Distrito Federal, o PPCUB reuniria parâmetros de uso e ocupação do solo, estratégias de desenvolvimento urbano e critérios de preservação numa só lei. Aprovar um só plano com essa combinação de temas é uma ambição institucional que até o momento tem se mostrado inalcançável – o longo processo tem comprovado –, diante da complexidade que a questão urbana assume, numa cidade cujo solo urbano é valorizado pela condição dada pelo tombamento e cujo mercado imobiliário é impulsionado pela alta renda de sua população fixa.

Do lado do IPHAN, partindo do reconhecimento de que a representatividade urbanística entre as porções existentes na área tombada é diversa – e seguindo as citadas recomendações da UNESCO em 2001 e 2012 –, editou-se a Portaria nº 166/2016, tendo o Plano Piloto como componente urbano determinante do território, porém reorganizando-o em duas Macroáreas

⁸ “The process should include an in-depth analysis, reflection and definition of the values and characteristics of the Plano Piloto in its wider context and should draw upon the body of knowledge and expertise that is already available as a result of the work of the Working Group Brasília (1980-1988) and the Working Group IPHAN/DePHA (1992-1995).”

⁹ “e) Strictly enforce regulations to prohibit the construction of new buildings in open spaces defined **by** the Plano Piloto, and to maintain the approved heights in each scale...”. Reparar que neste caso o texto original refere-se aos “espaços abertos definidos **pelo** Plano Piloto” (ou seja, definidos em projeto), optamos por traduzir o termo como “plano-piloto” (o plano, o projeto).

de Proteção, A e B, definidas de acordo com sua simbologia histórica e urbanística na constituição da paisagem da cidade. Tal iniciativa baseou-se em diversos estudos para definição de critérios diferenciados de preservação desse imenso conjunto, levados a cabo ao longo desses 30 anos, e encarna uma postura coerente com o grau de complexidade do problema.

Considerando que a própria UNESCO reconhece como objeto de sua inscrição o Plano Piloto de Brasília – embora delimitado conforme o Decreto nº 10.829/1987 – e que há diversos bairros com características e temporalidades diferentes no interior dessa área, coube ao IPHAN diferenciar os critérios de preservação, elegendo a Macroárea A como “porção territorial decorrente do projeto vencedor do concurso para a nova capital do Brasil, em 1957, englobando a área do Plano Piloto de Brasília os setores acrescidos ao projeto original ainda na fase pioneira de construção da cidade”. Tal postura permite que a instituição tenha foco nas áreas e nos elementos mais simbolicamente representativos do conjunto protegido, além de permitir relativizar a importância de problemas há anos sem solução.

Como exemplo, enquanto na Macroárea A estão situadas as superquadras, principal contribuição de Lucio Costa ao problema da moradia na nova capital – “o embrião de uma nova maneira de viver, própria de Brasília e inteiramente diversa das demais cidades brasileiras” (Costa, 1987) –, na Macroárea B estão dois bairros mais recentes, Setor Sudoeste e Setor Noroeste, os quais Costa sugeriu que fossem implantados com a mesma “fórmula”: “na implantação dos dois novos bairros a oeste [...], foram previstas Quadras Econômicas (pilotis e três pv [*sic*]) para responder à demanda habitacional popular e Superquadras (pilotis e seis pavimentos) para classe média, articuladas entre si por pequenos centros de bairro...” (Costa, 1987).

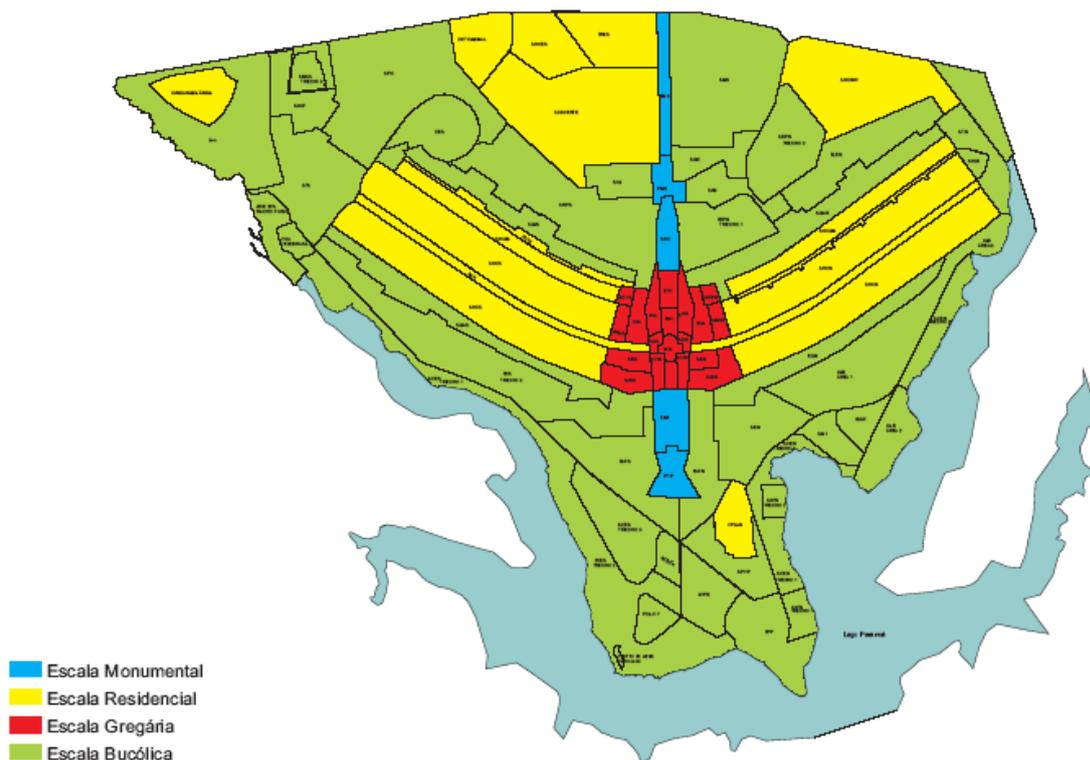


Fig. 1. Mapa das Escalas: tentativa de espacialização das “escalas urbanísticas” a partir de interpretação do texto da Portaria nº 314/1992; como o mapa não consta na portaria e difere significativamente de sua descrição, o uso dessa interpretação como instrumento de gestão foi sempre problemático.

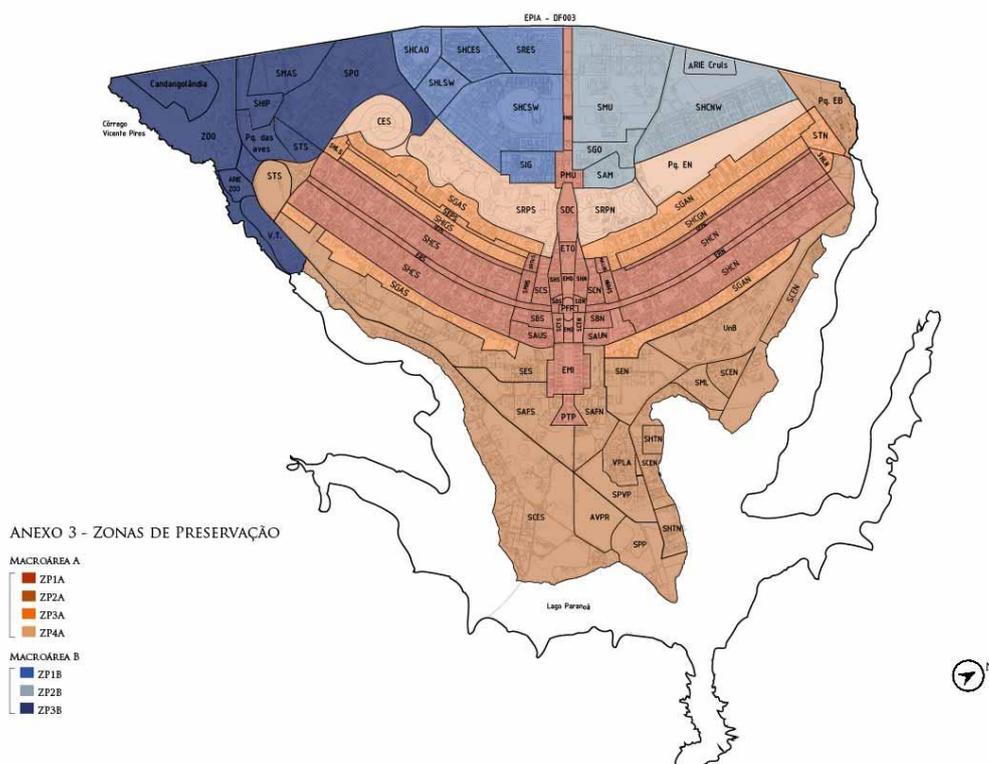


Fig. 2. Mapa das Macroáreas (Portaria nº 166/2016): definição de macroáreas de proteção e zonas de preservação, com maior grau de precisão, fornecendo critérios para a totalidade do território.



Fig. 3. Comércio local de uma superquadra na Asa Sul, componente da Macroárea A



Fig. 4. Comércio local no Setor Noroeste, bairro cujo projeto foi aprovado em 2008, componente da Macroárea B

Cotejando as iniciativas do GDF e do IPHAN, o que não se pode esquecer é que a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília depende fundamentalmente de uma política urbana capaz de responder a seus desafios. Essa política também não pode ignorar a condição posta pelo tombamento, considerando contudo a necessidade de preservar sem “congelar”, a “preservação dinâmica” de que falava o GT-Brasília. Para tanto, limites de altura de edificações, alguns parâmetros de ocupação (como taxas de ocupação máxima por setor) e uma ou outra limitação quanto a usos incômodos ou inadequados para a preservação da concepção da cidade hoje – como a Portaria nº 166/2016 ousou elencar – são insuficientes. Como no exemplo a seguir, a competência constitucional relacionada ao planejamento urbano, que cabe ao GDF, é de fundamental importância para a manutenção da concepção urbanística do conjunto objeto de proteção, e tem papel complementar aos critérios de preservação. Há, no interior da área tombada, setores inteiros sem normatização, nos quais não se pode saber de antemão o que será construído, e por outro lado deixá-los vazios – e aqui não nos referimos aos “espaços abertos definidos pelo plano-piloto” (passagem citada anteriormente) – pode agravar a deterioração já observada em parcelas desse conjunto. Havia, na Portaria nº 314/1992, critérios por demais vagos para a maior parte do bem tombado, o que deixava as decisões sujeitas a elevado grau de discricionariedade.

Conclusão – patrimônio cultural, um campo de disputas

Buscamos apresentar as questões referentes ao patrimônio cultural de Brasília, desde a trajetória de sua composição aos desafios contemporâneos que o IPHAN busca enfrentar,

com a edição de normativas mais atualizadas e condizentes com tais desafios. Indicamos também que as demandas pela atualização normativa e por um sistema de gestão compartilhada de patrimônio foram anotadas repetidas vezes, sobretudo pela própria UNESCO, a qual – é possível afirmar – aborda a questão com isenção e distanciamento técnico. Apesar disso, é possível observar um clima de disputas entre entendimentos possíveis, tanto a respeito da competência do órgão federal de preservação quanto da pertinência das normas editadas.

O Correio Braziliense, tradicional jornal da cidade, noticiou, logo após a publicação da Portaria nº 166/2016, que uma parcela de moradores demonstrou indignação com relação ao seu conteúdo, alegando que ela permitiria a alteração de usos em certos espaços residenciais, o que, em seu entendimento, poderia “acabar com o tombamento” (Soares, 2016). Um grupo de entidades da sociedade civil chegou a enviar denúncia ao Ministério Público Federal, além de subscrever “manifesto”, assim reverberado pelo ICOMOS em seu “Relatório técnico” [Technical review], elaborado a pedido da UNESCO:

Várias instituições e associações (Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal, Frente Comunitária do Sítio Histórico de Brasília e Distrito Federal, Associação Casa de Lucio Costa, Conselhos Comunitários da Asa Sul, da Asa Norte e do Sudoeste, Associação Parque Ecológico das Sucupiras, Centro de Estudos para o Desenvolvimento da Cidade e Prefeitura do Conic) subscreveram um Manifesto em 23 de maio de 2016, no qual afirmaram que a portaria define novos parâmetros urbanísticos, e introduz alterações em conflito com a Portaria n. 314/1992, o Decreto n. 10829/1987 e outras normas em vigor. Na opinião de alguns, poder-se-ia até mesmo considerar que essa portaria cria uma “nova” Brasília, que se distancia ainda mais do conceito original de Lucio Costa.¹⁰ (ICOMOS Technical review, Charenton-le-Pont, abr.2017, em tradução livre dos autores)

Ao mesmo tempo, o “Relatório técnico” reconhece os esforços do IPHAN e afirma que a portaria “representa uma significativa contribuição à preservação de um Conjunto Urbano de grande complexidade, produto de um excepcional projeto inconcluso, sujeito a intensa dinâmica e a pressões de toda sorte, especialmente dos tipos especulativo e imobiliário”¹¹.

O texto aponta ainda algumas imprecisões e recomenda um debate público mais amplo sobre a portaria, que leve, se necessário, à sua revisão, “a fim de esclarecer qualquer imprecisão, contradição ou dúvida que possa, como consequência, ter efeito na integridade e na

¹⁰ “Several institutions and associations [...] subscribed a Manifesto on May 23, 2016, in which it is stated that the Ordinance defines new urban parameters, and introduces alterations in conflict with Ordinance n. 314/1992, the Decree n. 10829/1987 and other norms in force. In the view of some, it could even be considered that this Ordinance creates a “new” Brasília that distances itself even further from the original concept of Lucio Costa.”

¹¹ “Ordinance n. 166/2016 represents a significant contribution to the preservation of an Urban Ensemble of a high complexity, product of an exceptional unfinished project, subjected to intense dynamics and pressures of all sorts, especially of the speculative and real estate type”

preservação do bem”¹² (ICOMOS Technical review, Charenton-le-Pont, abr.2017, em tradução livre dos autores).

A esse respeito, houve um esforço contínuo da Superintendência do IPHAN no Distrito Federal no sentido de prestar esclarecimentos tanto à sociedade civil organizada quanto órgãos e especialistas. Nesse sentido, foram realizadas apresentações para especialistas das áreas de arquitetura e urbanismo (UnB e IAB-DF), do setor econômico da construção civil (SINDUSCON) e para setores da administração pública (Câmara Legislativa, Ministério Público Federal, e Câmara Técnica do PPCUB). Foram prestados esclarecimentos também à imprensa e nas redes sociais. Tal esforço buscou dirimir as dúvidas e apaziguou tensões expressas por participantes desses encontros.

Tudo isso, é preciso ressaltar, faz parte das atividades relacionadas à preservação de bens culturais – um campo de disputas quase sempre tumultuado, a que o IPHAN acostumou-se a trabalhar (nesse sentido, é emblemático o exemplo do tombamento do Terreiro da Casa Branca do Engenho Velho, Ilê Axé Iyá Nassô Oká, em Salvador, em 1984). Afinal, sob o lema cunhado por Aluísio Magalhães – “a comunidade é a melhor guardiã de seu patrimônio” –, o Instituto busca trabalhar com uma aproximação com as comunidades afetadas, e as contradições, uma vez dirimidas, tendem a fortalecer a apropriação comunitária das razões da preservação.

Um caso exemplar deste processo pode ser observado, justamente, quando da edição da norma agora defendida como imutável pelas entidades que subscreveram o “manifesto” à UNESCO – o decreto de 1987. Naquele momento, o texto de Campofiorito foi qualificado como “autoritário”, recebendo de especialistas adjetivos como “bobo”, “ineficiente”, “rígido” e “inflexível”, e tido como norma que iria cristalizar a cidade, impedindo seu desenvolvimento (Perpétuo, 2015, p. 206).

Assim, sem buscar esquiva nesse campo de disputas, saudável e necessário, avaliamos que novas leituras do território, que subsidiaram normas mais atualizadas, permitem um melhor enfrentamento dos desafios atualmente colocados.

Os parâmetros gerais presentes nos treze artigos da Portaria nº 314/1992, reprodução do decreto “curto, conciso, essencial e aberto”, permitiram que “dentro do essencial”, a cidade crescesse, tão livremente quanto possível – revendo as palavras de Campofiorito. Foram os desafios enfrentados pelos técnicos envolvidos em sua gestão, ao longo dos anos, que ensejaram sua complementação, trazendo critérios de intervenção em todos os setores inseridos na área protegida e tratando especificamente as situações em que o IPHAN deve

¹² “...in order to clarify any imprecision, contradiction or doubt which may, as a consequence, have an effect on the integrity and preservation of the property...”

ser previamente consultado – no âmbito da gestão compartilhada. Ao trabalhar com a cidade real, respeitando as características que dão singularidade a Brasília e tratando desigualmente as porções do território que não possuem os mesmos atributos, a nova portaria aporta consistência técnica e segurança jurídica ao instrumento de preservação, além de dar maior transparência à relação do IPHAN com a sociedade.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº. 3751, de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3751.htm. Acesso em 9.abr.2017.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **GT Brasília: memórias da preservação do patrimônio cultural do Distrito Federal**. Carlos Madson Reis, Sandra Bernardes Ribeiro, Thiago Pereira Perpétuo (org.). Brasília: IPHAN, 2016.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº 166, de 11 de maio de 2016. Estabelece a complementação e o detalhamento da Portaria nº 314/1992 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13.mai.2016. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_n_166_de_11_de_mai_de_2016_.pdf. Acesso em 25.mai.2016.

COSTA, Lucio. Brasília revisitada 1985-87. In: DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o artigo 38 da Lei 3751, de 13 de abril de 1960, no que se refere a preservação da concepção urbanística de Brasília. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 14.out.1987. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=15139. Acesso em 25.mai.2016.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 47, de 2 de outubro de 1989. Dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 3.out.1987. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma consolidado=18014. Acesso em 6.jun.2017.

_____. Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 12 de dezembro de 1996. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 19.dez.1996. Disponível em <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em 6.jun.2017.

GOULART, Maurício Guimarães. O horizonte de Brasília: a definição da zona de entorno e a gestão compartilhada do Conjunto Urbanístico de Brasília. In: BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio em transformação: atualidades e permanências na preservação de bens culturais em Brasília**. Sandra Bernardes Ribeiro, Thiago Perpétuo (org.). Brasília: IPHAN, 2016, p. 156-183.

MOTTA, Lia; THOMPSON, Analucia. **Entorno de bens tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010.

PERALVA, Osvaldo. **Brasília, patrimônio da humanidade: um relatório**. Brasília: Ministério da Cultura/Coordenadoria de Comunicação Social, 1988.

PERPÉTUO, Thiago. **Uma cidade construída em seu processo de patrimonialização: modos de narrar, ler e preservar Brasília**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2015. (Dissertação, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural)

_____. Revisitando o processo de tombamento de Brasília: uma contribuição historiográfica para novas interpretações do objeto protegido. In: BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio em transformação: atualidades e permanências na preservação de bens culturais em Brasília**. Sandra Bernardes Ribeiro, Thiago Perpétuo (org.). Brasília: IPHAN, 2016, p. 52-75.

PESSÔA, José. Brasília e o tombamento de uma ideia. In: **5º Seminário DOCOMOMO/Brasil – Arquitetura e Urbanismo Modernos: projeto e preservação**. São Carlos/SP, 2003. Disponível em:

<<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/arquivos/Jos%C3%A9%20Simes%20B%20PESSOA%20-%20Brasilia%20O%20Tombamento%20de%20uma%20ideia.pdf>>. Acesso em: 15 de out. 2015.

RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural**. São Paulo: Annablume, 2005.

RIBEIRO, Sandra Bernardes; PERPÉTUO, Thiago. Na tessitura das memórias a tecitura de uma história: o GT Brasília e os desafios no âmbito do patrimônio cultural do Distrito Federal. In: BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **GT Brasília: memórias da preservação do patrimônio cultural do Distrito Federal**. Carlos Madson Reis, Sandra Bernardes Ribeiro, Thiago Pereira Perpétuo (org.). Brasília: IPHAN, 2016, p. 8-14.

SANT'ANNA, Marcia. **Da cidade-monumento à cidade-documento: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990**. Salvador: Oiti Editora, 2014.

SOARES, Thiago. Moradores do Plano Piloto protestam por plano urbanístico de Brasília. **Correio Braziliense**, Brasília, 31.mai.2016, caderno Cidades. Disponível em http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/05/31/interna_cidadesdf,534140/moradores-do-plano-piloto-protestam-por-plano-urbanistico-de-brasilia.shtml. Acesso em 31.mai.2016.