

PATRIMÔNIO E LEGISLAÇÃO

Lacunhas na preservação dos blocos residenciais das superquadras de Brasília

Mariana Ferreira Ramos
Jubé
Flaviana Barreto Lira
Universidade de Brasília

RESUMO | O artigo tem como objetivo identificar as lacunas na preservação dos blocos residenciais das superquadras, presentes no Plano Piloto de Brasília, a partir da análise das regulamentações patrimoniais - Lei nº 3.751/1960, Decreto Distrital nº 10.829/1987, Portaria nº 04/1990, Portaria nº 314/1992, Decreto Distrital nº 30.303/2009, Portaria nº 166/2016 e Portaria nº 421/2018 - e da apresentação das implicações atuais decorrentes da falta de normativas próprias para o conjunto edificado. A fim de atingir o objetivo proposto, o trabalho foi estruturado em duas partes: primeiramente, abordando a forma peculiar de preservação de Brasília e, posteriormente, identificando os vazios nas legislações. Como resultado, pretende-se identificar quais fatores ocasionaram a dificuldade de compreensão e gestão do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), e quais são as fragilidades das diretrizes urbanísticas apresentadas nas normativas para a manutenção do patrimônio residencial brasiliense.

Palavras chave: patrimônio moderno, Brasília, blocos residenciais, legislação.

ABSTRACT | The aim of this article is to identify the gaps in the preservation of the residential blocks of the superblocs found in Brasília's Pilot Plan, based on an analysis of the heritage regulations - Law No. 3.751/1960, District Decree No. 10.829/1987, Ordinance No. 04/1990, Ordinance No. 314/1992, District Decree No. 30.303/2009, Ordinance No. 166/2016 and Ordinance No. 421/2018 - and to present the current implications resulting from the lack of specific regulations for the built ensemble. In order to achieve the proposed objective, the work was structured in two parts: firstly, addressing Brasília's peculiar form of preservation and, subsequently, identifying the gaps in legislation. As a result, the purpose is to identify which factors have led to difficulties in understanding and managing the Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB), and what are the weaknesses of the urban planning guidelines presented in the regulations for maintaining Brasília's residential heritage.

Keywords: modern heritage, Brasilia, residential blocks, legislation.

Introdução

Brasília, capital do Brasil, assim como a excepcionalidade de sua arquitetura e de seu urbanismo, apresenta uma singularidade também em seu processo de patrimonialização e em seus aspectos como bem patrimonial. Reconhecida como Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) com apenas 27 anos de existência, ação que ocorreu em 1987, foi o primeiro conjunto urbano do século XX a integrar a lista.

No âmbito do tombamento de núcleos urbanos, a singularidade é evidenciada tanto ao ser garantida a uma cidade jovem a preservação histórica, quanto pela extensa área da poligonal de tombamento, com cerca de 112,25 km². Para fins de comparação, a Cidade Branca de Tel-Aviv, em Israel, possui um território de preservação de 1,40 km², enquanto Havana, capital de Cuba, tem Além disso, a preocupação iminente dos governantes e arquitetos, no início da década de 1960, com possíveis transformações no Plano Piloto (PP) - ainda prematuro em sua materialização - fez com que o processo de tombamento tenha se deslocado do objeto em si e passado a proteger o projeto proposto para a cidade. Como consequência, a salvaguarda recaiu sobre a área na qual seria construída Brasília (Perpétuo, 2016).

Essas raízes vão culminar em controversos mecanismos de proteção patrimonial do sítio proposto, primeiro, dispostos no Decreto Distrital nº 10.829/1987 e, posteriormente, na Portaria nº 314/1992. Em ambos há duas questões problemáticas, as diretrizes presentes nos documentos são genéricas e elas incidem sobre as escalas - a residencial, a gregária, a bucólica e a monumental - do projeto de urbanismo de Lucio Costa, que são conceitos projetuais muito subjetivos e, portanto, que apresentam espaço para diversas interpretações.

Tais ferramentas foram eficazes para a salvaguarda da escala monumental, entretanto, as orientações imprecisas possibilitaram que as demais escalas, principalmente a residencial, se tornassem alvo de progressivos ataques. Atrelado a isso, os tombamentos individuais, embora contemplem alguns edifícios isolados, não englobam os blocos residenciais, que são importantes elementos projetuais de manutenção da homogeneidade pretendida no plano inicial, e exemplares marcantes da arquitetura residencial multifamiliar moderna.

Considerando todos os fatores explicitados acima, este artigo será composto por duas seções: a primeira intitulada como “Brasília e sua forma peculiar de preservação”, e a segunda denominada “Lacunas a partir da legislação”. Logo, no primeiro tópico, serão apresentadas cada uma das legislações de salvaguarda do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) e, posteriormente, serão identificadas as lacunas que permitem grandes alterações na morfologia e estética dos blocos residenciais, fator que impacta diretamente na paisagem da cidade.

1. Brasília e sua forma peculiar de preservação

No caso específico da capital brasileira, seu conjunto urbanístico-arquitetônico, além de ser reconhecido pela Unesco, inicialmente, estava legalmente protegido em mais duas instâncias, sendo elas: o Governo Federal Brasileiro, como

definido no Livro do Tombo Histórico, a partir da inscrição nº 532, Portaria nº 04/1990 e Portaria nº 314/1992 do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); e o Governo do Distrito Federal (GDF), por meio do Decreto nº 10.829, de outubro de 1987.

O controverso processo de patrimonialização da cidade iniciou no mesmo ano de sua inauguração, em 1960. Preocupado com as mudanças significativas que o PP poderia sofrer, especialmente em governos sucessores, o presidente vigente, Juscelino Kubitschek solicitou a Rodrigo Melo Franco de Andrade, diretor do Iphan naquele contexto, um tombamento preventivo da cidade. Entretanto, a ausência da materialidade, tendo em vista que a capital, apesar de decalcada sobre o solo do Planalto Central, ainda estava em estágio inicial de construção, fez com que o procedimento não fosse considerado o mais adequado (Perpétuo, 2016).

As discussões sobre os mecanismos de proteção disponíveis e aplicáveis em uma cidade repleta de singularidades permearam as décadas de 1960 e 1970. Tais debates culminaram, primeiramente, na criação do Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília, comumente conhecido como GT Brasília e, posteriormente, no Decreto nº 10.829/87.

Elaborado em cerca de um mês, o decreto de salvaguarda distrital, que possibilitou a submissão na lista da Unesco, regulamenta o art. 38 da Lei Federal nº 3.751/1960, no qual consta que “qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de prévia autorização em lei federal” (Brasil, 1960:7). Logo, a curta legislação do Distrito Federal (DF) refere-se à preservação da concepção urbanística da nova capital e define, portanto, que deve-se preservar o PP “tal como apresentado por Lucio Costa” (Governo do Distrito Federal, 1987:1).

Ao analisar o Decreto nº 10.829/87, torna-se evidente a dificuldade de compreensão do conjunto urbano e edificado brasiliense. Por essa razão, o ato normativo possui como anexo o texto Brasília Revisitada, de Lucio Costa, elaborado entre os anos de 1985 e 1987. É nesse trabalho que o arquiteto e urbanista, com o intuito de facilitar o entendimento do projeto urbanístico de Brasília, explicita os conceitos das quatro escalas que compõem o Plano Piloto, sendo a escala residencial caracterizada por ele como “(...) a proposta inovadora da Superquadra, a serenidade urbana assegurada pelo gabarito uniforme de seis pavimentos, o chão livre e acessível a todos através do uso generalizado dos pilotis e o franco predomínio do verde, trouxe consigo o embrião de uma nova maneira de viver, própria de Brasília e inteiramente diversa das demais cidades brasileiras (COSTA, 1987:2)”.

Portanto, considerando a falta de materialidade, atrelada à vasta poligonal de preservação definida nos arts. 1º e 2º da legislação, de 112,25 km², diversas dificuldades para o estabelecimento de diretrizes preservacionistas e para a gestão e manutenção da paisagem do CUB foram impostas. A posteriori, em outubro de 1992, é publicada a Portaria nº 314/1992, incorporando aspectos do decreto distrital, como a delimitação da área de preservação.

Com a finalidade de estruturar as disposições de preservação propostas nas normativas anteriores, a regulamentação também contém, no art. 2º, o concei-

to abstrato das escalas urbanas do PP. A partir disso, disposições de preservação a serem obedecidas são elencadas para cada uma das escalas, sendo as escalas monumental e residencial as com mais determinações.

Embora alguns itens contenham diretrizes mais específicas, por exemplo, mencionando a cota máxima permitida para edificações em determinados setores que compõem a escala gregária (item V do art. 5º), ou estabelecendo a taxa máxima de ocupação para a totalidade das unidades de habitação das superquadras (item IV do art. 4º), a maior parte delas são amplas. Logo, esses aspectos particulares ficaram a cargo do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (COE-DF).

Tendo em vista todas as brechas deixadas, o Iphan, no âmbito da Superintendência do DF, em maio de 2016, definiu a complementação e o detalhamento da Portaria nº 314/1992, a fim de estabelecer critérios e definições para intervenções no CUB, a partir da Portaria nº 166/2016.

Atentando a dificuldade de compreensão e os desafios impostos ao conjunto trabalhado, a primeira grande contribuição foi a demarcação da poligonal de tombamento com as subdivisões em Macroáreas, compostas por Zonas de Preservação (ZPs), as quais são delimitadas conforme as morfologias, os atributos e as funções que desempenham na formação da paisagem urbana. Ainda, cada ZP é constituída por Áreas de Preservação (APs), definidas de acordo com as particularidades urbanas encontradas (Iphan, 2016).

Para estabelecer diretrizes particulares, a poligonal de tombamento foi dividida em duas Macroáreas de Proteção, A e B. A primeira é delimitada pela parte territorial estabelecida no projeto vencedor de Lucio Costa - ou seja, engloba a área do PP - e pelas áreas acrescidas no projeto original ainda durante o período inicial da construção da capital, como a região do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek.

A Macroárea B, entretanto, abrange os setores urbanos concebidos fora da estrutura de planejamento definida no Relatório do Plano Piloto de Brasília, localizados na porção oeste da Macroárea A. Essa delimitação apresenta três ZPs, que compreendem o Cruzeiro Novo, as Superquadras Sudoeste (SQSW) e suas áreas adjacentes, as Superquadras Noroeste (SQNW), e demais.

Essas várias subdivisões tornaram viável a apresentação de definições específicas que respeitam as particularidades de cada proporção territorial analisada. Conseqüentemente, o documento expõe diretrizes fundamentais para a preservação do conjunto, tais como a taxa de ocupação descontínua dos pilotis dos blocos residenciais das superquadras, o gabarito máximo para equipamentos públicos comunitários implantados nesse contexto, e a altura do pavimento técnico das edificações.

Ainda, em outubro de 2018, o Iphan publicou a Portaria nº 421/2018, que altera e acrescenta alguns trechos na normativa anterior. As complementações e mudanças estabeleceram ainda mais critérios importantes para a manutenção do conjunto e de suas características essenciais, especialmente no âmbito das escalas mais fragilizadas, como a residencial e a bucólica.

Por último, se por um lado todos esses mecanismos visavam à proteção do

macro contexto urbano e estavam diretamente vinculados ao Iphan, o GDF, durante a primeira década dos anos 2000, se debruçava na elaboração de uma legislação de preservação de um contexto urbano mais específico, a Unidade de Vizinhança 107/307 e 108/308 Sul.

Publicado em abril de 2009, o Decreto nº 30.303 dispõe sobre o tombamento da primeira unidade de vizinhança a ser concebida, e é um importante mecanismo de manutenção das quatro superquadras que integram o conjunto e de seus atributos e edificações específicas.

A determinação impõe a proteção de todo o conjunto urbanístico, paisagístico e arquitetônico, incluindo “suas edificações destinadas à habitação, à educação, à cultura, ao lazer, ao culto religioso, ao comércio; a Entrequadra Sul 108/308, com o posto policial e a biblioteca nela existentes; o Clube Unidade de Vizinhança e o Cine Brasília” (Governo do Distrito Federal, 2009). O texto que compõe o documento é sucinto e, embora não exponha orientações particulares, é um mecanismo bastante utilizado, por órgãos fiscalizadores, para a manutenção da ambiência dessas superquadras.

2. Lacunas a partir da legislação

Na escala residencial, as lacunas deixadas a partir das legislações foram grandes. Primeiro, como apresentado anteriormente, por ser difícil elaborar diretrizes específicas para a cidade que estava sendo progressivamente construída. Segundo, pois, inicialmente, reverberou a ideia de que o tombamento de Brasília apresentaria o congelamento urbano (Perpétuo, 2016), argumento esse que ainda é utilizado para atacar os novos mecanismos de salvaguarda que incidem sobre o CUB.

Entretanto, o progressivo avanço da especulação imobiliária, especialmente promovido pelo próprio aparato estatal - por meio da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), criada em 1972 -, suscitou preocupações tanto pela preservação da paisagem da capital moderna quanto de suas superquadras em si. Sem a presença de legislações que abordassem os atributos da escala residencial de forma mais especializada e visando à adequação ao mercado imobiliário o GDF promoveu, ao longo dos anos, contínuas mudanças nas leis urbanísticas, aspecto que impactou diretamente nas características das edificações das superquadras. Desde o primeiro COE-DF em vigor, de 1960, outros quatro foram vigentes. Atualmente, as normas estabelecidas estão reunidas no último código, o de 2022.

Foi por meio do Código de 1960 que duas importantes características dos blocos foram definidas: a concessão aos proprietários apenas do andar superior ao térreo, definida como projeção, tornando o pilotis público, e a proibição de formas arquitetônicas especiais. Portanto, para além do solo livre, havia uma intenção de uniformizar, do ponto de vista arquitetônico, os edifícios, a fim de contribuir com a proposta da unidade morfológica das superquadras e de paisagem urbana homogênea (Leitão et al., 2009). Entretanto, desde 1967, as legislações flexibilizaram diversos parâmetros, inclusive o da taxa de ocupação do pilotis, que chegou a ser permitida de até 40% para usos privativos.

Algumas dessas modificações nas regras urbanísticas até mesmo feriram le-

gislações que já eram vigentes, como o Decreto nº 10.829/1987 e a Portaria nº 314/1992. Ambos, embora não apresentem muitos parâmetros fixos, estipulam no item 4 que “a taxa máxima de ocupação para a totalidade das unidades de habitação conjunta é de 15% (quinze por cento) da área do terreno compreendido pelo perímetro externo da faixa verde” (Iphan, 1992:2).

Infelizmente, em quadras mais recentes, é frequente a construção de blocos com dimensões maiores para abrigar um maior número de apartamentos, que acabam modificando a compreensão espacial das superquadras. Esse impacto é evidenciado ao comparar, com fotografias aéreas (Fig. 01), as Superquadras 114 Sul, de 1962, e 212 Norte, mais recente. O efeito se projeta também sobre a escala bucólica, que torna-se mais árida em razão da expansão das garagens subterrâneas sob as áreas verdes das quadras (Gomes, 2023).

Fig. 01. Superquadra 114 Sul e Superquadra 212 Norte. Fonte: (Google, 2023) Imagem de satélite com marcações de autoria própria.



Na escala residencial, de fato, as diretrizes que mais auxiliaram na manutenção e preservação dos blocos foram as definidas pela Portaria nº 166/2016, com alterações introduzidas pela Portaria nº 421/2018. As normativas presentes nesses documentos possibilitaram a conciliação do projeto de Lucio Costa com as demandas atuais, garantindo mais recursos e conforto aos moradores sem modificar tanto a morfologia desses exemplares importantes para a paisagem da cidade.

Portanto, critérios como a permissão da ocupação do pilotis, em no máximo 30%, para equipamentos de uso coletivo do condomínio passaram a ser permitidos. A ocupação descontínua da cobertura, também em no máximo 30%, é outro ponto que foi regulamentado e atende às novas demandas por coberturas privativas.

É válido citar que, com exceção do § 1º, que veda expansões de garagens subterrâneas que suprima árvores ou reduza o percentual de área verde das superquadras, os demais parâmetros que recaem sobre os blocos residenciais são urbanísticos e incidem sobre os dois maiores pontos de preocupação com relação a eles, o gabarito e o pilotis.

Assim, especialmente sobre questões arquitetônicas, tais como novas demandas bioclimáticas e novos empregos de materiais, não há nada que regulamen-

te intervenções realizadas nas fachadas ou até mesmo nos pilotis. Isso torna viável desde reformas que descaracterizam completamente essas obras, até demolições e substituições por novas construções dotadas de uma arquitetura mais contemporânea e com capacidade de abrigar mais moradores, suprimindo a demanda imobiliária.

Entre as principais alterações identificadas está a substituição de revestimentos externos. Além da questão dos materiais, também é comum observar a adição de marquises e a substituição das esquadrias ou da pele de vidro por completo, como foi realizado no projeto de retrofit predial do Bloco B da Superquadra 110 Sul (Fig. 02). Ainda, cada vez mais, tem-se optado por recursos paisagísticos que dificultam o livre acesso aos pilotis, por exemplo, empregando cercas vivas ao redor dos jardins que envolvem os blocos.

Fig. 02. Fotografias do antes e depois do Bloco B da Superquadra 110 Sul. Fonte: (Google, 2014, 2022).



Considerações finais

Tendo em vista todos os pontos analisados, conclui-se que há duas questões principais que impõem dificuldades significativas para a gestão e a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília: a vasta área da poligonal de tombamento; e o objeto de salvaguarda ser o projeto e não a cidade em si. Ademais, no âmbito da escala residencial, as legislações patrimoniais apenas englobam parâmetros urbanísticos, especialmente voltados para a regulamentação dos pilotis e dos gabaritos dos blocos residenciais, como se essas fossem as únicas características importantes a serem preservadas. Aproveitando as lacunas deixadas, as demais normativas ficam a cargo do COE-DF, que é constantemente atualizado de forma a sempre se adequar às demandas impostas pelo mercado imobiliário.

Como resultado, há a mudança progressiva da estética e morfologia desses exemplares, sempre reféns de novos modismos arquitetônicos, como o atual emprego dos vidros espelhados. Consequentemente, também ocorre a modificação gradativa da paisagem urbana homogênea do Plano Piloto, além da alteração na compreensão espacial das superquadras da capital brasileira, cada vez mais adensadas e com a vegetação local rarefeita.

Bibliografia

COSTA, L. (1987). Brasília revisitada 1985/87: Anexo I do Decreto nº 10.829 de 14 de outubro de 1987. In Normas Legais, Nº 194. Diário Oficial do Distrito Federal, 14 de outubro de 1987.

COSTA, L. (2014). Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: Secult.

COSTA, M. E., & LIMA, A. V. (1985). Brasília, 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto. Brasília: Terracap.

Decreto nº 10.829 de 1987 [Governo do Distrito Federal]. (1987, 14 de outubro). Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília.

Decreto nº 30.303 de 2009 [Governo do Distrito Federal]. (2009, 27 de abril). Dispõe sobre o Tombamento da Unidade de Vizinhança 107/307 e 108/308 Sul.

GOMES, B. (2023). Os sentidos do vazio: a escala bucólica nas superquadras de Brasília [Dissertação de mestrado]. Universidade de Brasília.

Iphan. (2015). Superquadra de Brasília: preservando um lugar de viver. Brasília: Secult.

Lei 3.751 de 1960 [Brasil]. (1960, 13 de abril). Lei que dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3751-13-abril-1960-354316-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20do%20Distrito%20Federal.&text=Art.,ser%C3%A1%20regulada%20por%20esta%20lei>.

LEITÃO, F., et al. (2009). Brasília 1960–2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

PERPÉTUO, T. P. (2016). Uma cidade construída em seu processo de patrimonialização: modos de narrar, ler e preservar Brasília [Dissertação de mestrado profissional]. Repositório institucional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Thiago%20Perp%C3%A9tuo.pdf>

PORTARIA Nº 166 de 2016 [Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional]. (2016, 11 de maio). Com as alterações introduzidas pela Portaria nº 421 de 2018. Estabelece a complementação e o detalhamento da Portaria nº 314/1992 e dá outras providências.

PORTARIA Nº 314 de 1992 [Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional]. (1992, 8 de outubro). Normativa que trata da proteção do conjunto urbanístico tombado do Plano Piloto.

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.]; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba; Cataluña: Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007