

**9º seminário docomomo brasil**  
interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente  
brasília . junho de 2011 . [www.docomomobsb.org](http://www.docomomobsb.org)

## **Patrimônio urbano de Brasília: urbanização com desigualdade socioespacial**

Aldo PAVIANI\*

\*Professor titular (1990) aposentado, Livre-Docente e Pesquisador Associado da Universidade de Brasília

SHIS QI 09, conj. 06, casa 01 – CEP: 71.625-060 – Lago Sul – Brasília, DF.

[paviani@unb.br](mailto:paviani@unb.br)

## Resumo:

Preservar o patrimônio urbanístico e arquitetônico do Plano Piloto de Brasília se reveste de importância. Todavia, deve-se pensar nos núcleos urbanos periféricos, onde políticas públicas necessitam reduzir as desigualdades socioeconômicas. Um olhar para a exclusão existente sugere a abertura de espaço para a criação de postos de trabalho. Igualmente, houve descaso com a natureza nos assentamentos com danos à flora, à fauna e ao aquífero. Nesses assentamentos, a população padece de elevadas taxas de desemprego, se comparadas às do Plano Piloto. Explique-se: esses núcleos foram constituídos apenas com a atividade residencial, dependendo do Plano Piloto como lugar de oferta de postos de trabalho e serviços. O cotidiano dos periféricos transformou-se em constantes deslocamentos casa-trabalho-casa, elevando os custos econômicos, o cansaço físico e psicológico para os trabalhadores. Por outro lado, a classe média e rica pode contar com os bairros do Lago Norte e Sul e, mais recentemente com o bairro Sudoeste. Atualmente, as obras de novo bairro, o Noroeste, segue em ritmo acelerado. O novo bairro se destinará à classe média alta. Esse empreendimento tornou-se atrativo a novos empreendedores imobiliários e empresas construtoras. Os bairros novos encontram-se próximos aos postos de trabalho. Além dos assentamentos levados a cabo pelo GDF, há os “condomínios urbanos” que criaram extensa fragmentação de terras. Saliente-se que há décadas o mercado paralelo de terras expande horizontalmente loteamentos, os “condomínios privados”. Trata-se de movimento privado fragmentador do território, que capta interessados da classe média e alta. Alguns desses condomínios surgiram na década de 1970 como “condomínios rurais”, e ofereciam chácaras e sítios. Posteriormente, houve parcelamento com o formato “urbano”. Esses empreendimentos, muitos deles são ilegais, surgidos de grilagem de terras. Com isso, Brasília apresenta contradições e desafios como as desigualdades urbanas, vis-à-vis o futuro da preservação do patrimônio urbano.

**Palavras-chave:** Brasília, preservação do patrimônio, polinucleamento, desigualdade socioespacial.

## Abstract:

The process of preserving of the architectural and urban heritage of Brasilia's *Plano Piloto* involves rethinking its satellite towns, in which public policies to reduce socio-economic inequalities are of top priority. Taking into account issues of social exclusion means creating local employment opportunities within the satellite towns. Settlement of the satellite towns was carried out with little attention neither to environmental issues nor to human factors. As a result, these towns now suffer from high levels of unemployment. They were built for the sole purpose of functioning as suburban residential areas, and are heavily dependent on the Plano Piloto for work activities and public services. Consequently, the daily routine of the satellite residents involves constant commuting from home to work and then back home. This brings financial loss as well as physical and psychological distress to these populations, which depend on expensive and inefficient modes of transportation. In contrast, the middle and upper classes are concentrated in well-designed neighborhoods, such as the South and North lakes and the Southeast area. To satisfy this demand a new neighborhood called Noroeste (*Northwest*) is now under construction. In addition to the settlement carried out by municipal bodies, there are also many private urban condos that are still not legalized. These are well-located condominiums built to meet the sophisticated residential requirements of the upper classes. However, they cause a fragmentation of the land: expanding themselves horizontally, they feed an illegal land market. Originally, some of them were rural condos divided in small farms, being further subdivided into an urban format, but without an urbanistic project preserving natural resources. This and other issues thus form part of a complex network of contradictions and challenges that face Brasilia's continued growth with inequalities and the necessity of heritage preservation.

**Keywords:** Brasília, urban heritage conservation, multiple settlements, spatial inequality.

## 1. Introdução

Há anos, acompanhamos a implantação, consolidação e expansão de Brasília. A evolução urbana aconteceu, inicialmente com o plano piloto de Lucio Costa, e, posteriormente, com inumeráveis planos urbanos não levados a cabo integralmente. Isso resultou em danos à imagem de cidade planejada, pois o território do Distrito Federal (DF) foi ocupado com novos assentamentos – as cidades-satélites. Elas surgiram por constantes ações pontuais e improvisadas, ao sabor dos governantes e/ou das pressões de contingentes não incluídos em programas habitacionais para população de baixa renda.<sup>1</sup> Esses núcleos foram constituídos para a atividade residencial e pequeno comércio, dependendo do Plano Piloto para a procura de empregos e serviços. Assim, o cotidiano dos periféricos se transformou nos constantes deslocamentos casa-trabalho-casa. O movimento pendular ocasiona elevados custos econômicos e cansaço físico e psicológico aos que se deslocam. Acresça-se que os movimentos pendulares, muitas vezes, apresentam também a mobilidade residencial intraurbana, em razão do elevado preço da terra e dos aluguéis no DF. Evidencia-se, assim, o “papel segregacionista das ações do Estado, sobretudo ao alocar novos assentamentos e infraestruturas [...]” (PAVIANI; CAMPOS; FARRET, 1990, p. 5).

Neste trabalho, vamos propugnar para que, ao lado das preocupações legítimas para a conservação do ambiente natural,<sup>2</sup> da estética e do visual de cidade moderna - a “Capital do Terceiro Milênio” -, se estabeleçam parâmetros para conservar os elementos necessários à vida e ao cotidiano dos residentes nos espaços circundantes ao Plano Piloto. Referimo-nos aos núcleos urbanos – que alguns preferem denominar bairros – que formaram a constelação urbana do DF, referidos como componentes do polinucleamento urbano da metrópole do DF.

## 2. A cidade e os núcleos múltiplos

A saga da organização socioespacial de Brasília inicia-se com a decisão do presidente Juscelino Kubitschek em incluir em seu “Plano de Metas” a transferência da capital do Rio de Janeiro para o Planalto Central, ao tempo da campanha eleitoral dos anos 1950. Ao ser eleito determina o início das obras: constrói-se o “Catetinho”, em 1956 e o primeiro núcleo de apoio – a “Cidade Livre”, posteriormente denominada Núcleo Bandeirante.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>. Brasilmar Nunes (1997, p. 15) questiona: “O que fica como advertência é a incapacidade do planejamento em tratar os excluídos, os pobres. [...] Explicita-se aqui (Brasília) uma lógica que não é a da inserção social. O objeto do planejamento aqui é constituído por aqueles que estão dentro da ordem dominante. Será por isso que somos patrimônio da humanidade?”

<sup>2</sup>. O homem, a terra, o ambiente e os impactos do crescimento do DF são analisados por Eugênio Giovenardi em “Impactos socioambientais do crescimento urbano do DF” (Giovenardi, 2010, p. 427).

<sup>3</sup>. Para os antecedentes, mitos, contradições e a história de Brasília ver: Silva (1971); Miragaya (2010, p. 55) e Ferreira (2010, p. 23).

Projetada em 1958 para abrigar trabalhadores, Taguatinga foi o passo inicial para o polinucleamento realizado com as transferências de população das favelas<sup>4</sup> e “grandes acampamentos de obras” para a periferia próxima e remota do Plano Piloto de Brasília. Na periferia próxima, vamos encontrar o pioneiro Núcleo Bandeirante e Candangolândia (esta originada de antigo acampamento de construtoras), a fixação da antiga favela do Paranoá, a ampliação do Cruzeiro (daí Cruzeiro Velho e Cruzeiro Novo). Na continuidade ao desafogo populacional do centro, surgem outros núcleos: Gama, Sobradinho, Guará, Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas, Santa Maria, São Sebastião e ampliação das pré-existentes Planaltina e Brazlândia. A classe média e rica pode contar com os bairros do Lago Norte e Sul e, mais recentemente com o bairro Sudoeste, junto ao Plano Piloto. Ainda nessa fase de concentração, iniciam-se as escavações e obras do novo bairro, o Noroeste, destinado à classe média e alta, em razão do elevado custo do metro quadrado (entre R\$ 10 e 12 mil). Sucessivas obras anexadas à área tombada colocam em risco a preservação do Patrimônio do Plano Piloto?

### **3. Fragmentação do território e ilegalidades**

Além dos assentamentos levados a cabo pelo GDF, associado ou não ao setor privado, há os “condomínios urbanos”, que fragmentaram o território do DF. Além disso, há o mercado paralelo de terras, com expansão horizontal de loteamentos ou “condomínios privados”. Por ações do setor privado, fragmenta-se o território, que desperta interesse da classe média e alta, em razão dos terrenos terem dimensões maiores dos que são oferecidos em assentamentos do GDF. Alguns desses condomínios surgiram na década de 1970 como “condomínios rurais”, e ofereciam chácaras e sítios. Posteriormente, houve parcelamento com o formato “urbano”. Muitos desses empreendimentos são ilegais e fruto de grilagem de terras. A fragmentação ilegal do território provocou abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), concluída em 1995, após 135 dias de trabalhos e exaustiva análise de documentos, exame dos parcelamentos ilegais e dos pedidos de regularização de condomínios. Testemunhas foram ouvidas e depoimentos efetuados. Por fim, a CPI faz a indicação de desconstituição dos condomínios ilegais e recomendações, entre as quais: a criação de órgão de assuntos fundiários, o exame dos adquirentes “de boa fé”, a articulação entre cartórios de registro de notas e comunicação à Receita Federal sobre as apurações e implicações fiscais anotadas pela CPI (DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Câmara Legislativa, 1995, pp. 511-521). Passados dezesseis anos, desconhece-se qualquer resultado prático dessa CPI ou mesmo de medidas para coibir novas iniciativas de fragmentação e posse ilegal de terras.

### **4. Do polinucleamento à conurbação**

---

<sup>4</sup>. No jargão burocrático trata-se de “erradicação de invasões”, tal como propugnou Michel Rochefort: “é preciso destruir habitações precárias [...] e lançar grandes programas públicos de habitação popular para realojar os expulsos [...]”. Rochefort, 2008, p. 103.

Do que se analisou nos dois itens anteriores, pode-se constatar o pensamento voltado ao urbanismo focal, pontual, parcelar e, de certa forma, segregacionista, contido no modelo polinucleado de povoamento. Nota-se que tanto o governo quanto a iniciativa privada, durante anos, manteve conduta de ocupar terras em territórios esparsos e disseminados em distintos pontos do DF. Todavia, na dinâmica da ocupação do espaço urbano, verifica-se **tendência recente para a conurbação**. De fato, encontra-se em marcha ações concretas para emendar núcleos com limites próximos. Os primeiros a terem ações concretas nesse sentido foram Taguatinga e Ceilândia. Há alguns anos, as quadras de Taguatinga norte estão anexadas às quadras do leste de Ceilândia. Assim, ocorre coalescência em diversos pontos do DF, de forma continuada. A foto noturna de Brasília, captada pela Estação Espacial Internacional e divulgada pela imprensa (*FOLHA DE SÃO PAULO*, 01/02/2011), demonstra a mancha urbana com nítido formato tentacular, próprio das conurbações. O Plano Piloto, com formato de “borboleta” (imagem preferida por Lucio Costa) encontra-se a sudeste da mancha urbana que se formou ao longo desses primeiros cinquenta anos (Fig.1).



Fig. 1: Fotografia do DF tirada por astronautas da NASA em 08/01/2011.

A imagem da NASA é incontestável: a partir do polinucleamento, temos mancha de uma conurbação em consolidação. Segundo o portal da *Folha de São Paulo*:

"**Inconfundível.** É assim que o Earth Observatory, ligado à agência espacial norte-americana (Nasa), se refere a Brasília em foto tirada lá de cima do espaço. A

**9º seminário docomomo brasil**

interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente  
brasília . junho de 2011 . [www.docomomobsb.org](http://www.docomomobsb.org)

imagem foi feita, no último dia 8 [janeiro], pela tripulação que se encontra na Estação Espacial Internacional (a ISS, na sigla em inglês). O Earth Observatory também conta uma história resumida de Brasília, destaca o planejamento urbano como um dos melhores exemplos do mundo e elogia o design da cidade.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011).

Fig. 2 – Predomínio do automóvel no Plano Piloto (Foto Aldo Paviani).

A partir da foto vinda do espaço, a questão que nos parece apropriada é: em que medida o urbanismo, em seus primórdios, aceitou que os assentamentos fossem fixados distantes do Plano Piloto? À época, as autoridades afirmavam ser necessário ter esse “modelo” para a preservação ambiental do lago Paranoá e do Cerrado. A solução ambiental dos núcleos múltiplos, benéfica aos habitantes do DF, aos poucos, vai se perdendo. Com a falta de transporte coletivo, as distâncias são vencidas por automóveis particulares (estimados em cerca de um milhão e duzentos mil), prejudicando a qualidade do ar pelo excesso de circulação de veículos e produção de monóxido de carbono (Fig. 2).

Ligado aos transportes, surge o problema da frequente ampliação dos eixos viários do DF. Nos últimos anos, foram duplicadas algumas vias e um número não desprezível de viadutos foram construídos para facilitar a circulação. Essas medidas se constituíram em paliativos. Sem o aumento da frota de ônibus e ampliação do número de linhas do metrô, as pistas alargadas incentivam a opção pelo automóvel. Por isso, com frequência, há congestionamentos de trânsito em pontos de intersecção de rotas e enormes dificuldades de estacionamento no Plano Piloto – para onde convergem, pela manhã, os que nele trabalham; ao fim do dia, a circulação volta a ser pesada no sentido oposto pelo retorno dos trabalhadores aos núcleos periféricos, onde residem.



Fig. 3 – Águas Claras, exemplo de congestão urbana (Foto Maria Silvia N. Rodrigues).

Agora, a conurbação em marcha é defendida pelos rodoviaristas, que desejam maximizar os pontos intermediários para a coleta de passageiros ao longo da malha viária. Atualmente, deseja-se adensar as áreas intersticiais e implantam-se novos conjuntos, por vezes, de grande porte como Águas Claras (Fig. 3). Com essas ações eliminam-se as vantagens ambientais do modelo polinucleado de povoamento. A conurbação segue o movimento geral das cidades brasileiras com grande mancha urbana, o emendamento de bairros na direção à congestão urbana. Além disso, a horizontalização do povoamento é substituída pela verticalização e suas múltiplas desvantagens: a quebra de gabaritos (como aconteceu em Águas Claras), ilhas de calor, a exemplo das grandes metrópoles, a falta de espaços para escolas, hospitais, parques e jardins. Surgem, assim, ambientes inóspitos de cimento, asfalto e vidro, a refletirem os raios do Sol, ressecando o ambiente e poluindo o ar – antes elogiado por sua qualidade.

Parece, portanto, que se, de um lado, havia vantagens (com poucos prejuízos) com a cidade polinucleada, por outro, a conurbação não melhorará a qualidade de vida urbana e, pelo contrário, manterá alguns dos entraves à urbanização como a distância entre residência e os lugares para trabalhar, sobretudo no centro da metrópole.

## 5. Urbanização e desigualdade socioespacial

Avalia-se que o projeto de cidade padrão do urbanismo moderno de Brasília sofreu “ajustes” ou “deturpações”, conforme prefere a mídia. Por isso, caberiam avaliações a respeito da cidade que deveria ter nascido compacta, isto é, circunscrita ao Plano Piloto. O

formato polinucleado, iniciado com Taguatinga, em 1958, destruiu o propósito da cidade “una”. Os grandes contingentes migratórios entre 1960 e 1970 chegaram a atingir um aumento populacional de 300,5%, segundo pesquisa de Ferreira e Paviani (1973, pp. 133-162). O plano piloto de Lucio Costa estipulava que as “cidades-satélites” seriam projetadas em renque e em sequência à conclusão das obras, quando a cidade deveria ter, “nos limites planejados”, entre 500 e 700 mil habitantes no ano 2000 (COSTA, 1974, P. 26). Essa previsão não se materializou porque não se previu o afluxo migratório de grande porte. Segundo Paviani (2010a, p. 88):

*Os imigrantes afluíram na proporção do progresso das obras, passando de cerca de 2.500 pessoas, em janeiro de 1957, para 12.700, em julho do mesmo ano, e para 28.804 oito meses depois (FIBGE, 1972). A população duplicou entre 1959 e 1960, o que é atribuído à migração [...]. A Codeplan (1972a) estimou em 145.462 pessoas a contribuição da imigração interna nessa fase, e em 8.816 a do incremento vegetativo.*

Após 50 anos, pode-se considerar o peso do crescimento físico-estrutural para a referida desestruturação do projeto inicial. A partir dos 5 núcleos urbanos, em 1960, contando com 127.204 habitantes (PAVIANI, 2010a, p. 90), o DF registrou 2.562.963 habitantes, segundo o último Censo do IBGE (PAVIANI, 2010b, p. 19). O salto quantitativo do contingente populacional exigiu dos governantes enormes investimentos para a questão das estruturas urbanas de suporte. Foi ampliada a oferta de escolas, hospitais e postos de saúde em cada uma das 30 localidades, vias pavimentadas, muitos viadutos para reduzir o impacto da circulação dos veículos e assim por diante. Todavia, as novas estruturas, ao menos para os núcleos periféricos ao centro, não contemplaram o item **oferta de postos de trabalho**. O modelo concentrado de atividades conduziu às desigualdades socioespaciais evidenciadas de há muito e que se manifestam na periferização, no desemprego, na violência, na segregação e na exclusão a que é submetida grande parte da população do DF (CAMPOS, 1991, PAVIANI, 2003; FERREIRA e PENNA, 2005).

2 – Quanto à *interligação do sistema produtivo*, formando rede urbana, pode-se afirmar que é um dos pontos a mudar de rumo. A interligação do sistema peca pela concentração das atividades no Plano Piloto. As forças produtivas geram a concentração e movimentos centrípetos para o trabalho e para o consumo, de um lado; de outro, deslocamentos centrífugos para o retorno à residência de contingente não desprezível de habitantes do DF.<sup>5</sup>

Referimos anteriormente que a espacialização da função residencial, com a pletera criação de assentamentos, não foi acompanhada de correspondentes estímulos às atividades que gerem postos de trabalho nas localidades implantadas. Com isso, o modelo persistente é o de concentração de atividades produtivas e de serviços no Plano Piloto. Esse

---

<sup>5</sup>. Milton Santos (1993, p. 89) refere que “o movimento de concentração-dispersão, próprio da dinâmica territorial em todos os tempos, ganha, todavia, expressões particulares segundo os períodos históricos. [...] Recentemente, as tendências à dispersão começam a se impor e atingem parcela cada vez mais importante dos fatores distribuídos em áreas mais vastas e lugares mais numerosos.” Essa seria boa previsão para o DF para um novo formato da mobilidade e da distribuição dos lugares de trabalho.



continuado processo de alocação de empregos no centro coloca à margem da metrópole considerável parcela da população e indica o abandono do planejamento urbano.

## 6. A exclusão pelo desemprego: quase-conclusões

Do exposto, parece haver concordância quanto à necessidade de se preservar o Plano Piloto. Todavia, não é unânime a forma e a extensão das ações no sentido da conservação. Na forma, porque a cidade não se constituiu **una**, mas polinucleada; na extensão das iniciativas que privilegiaram o centro – bem equipado – e medidas pontuais, parcelares e insuficientes para os grandes bairros de Brasília.

Igualmente, deturpou-se o modelo que, no passado, baseou-se nos núcleos múltiplos e que, na atualidade, permite e favorece a conurbação dos assentamentos. Em razão desse processo, pergunta-se qual dos dois modelos irá favorecer a intervenção governamental? Optando por um ou por outro, o governo tenderá a frear a desigualdade socioespacial?

Todo o processo de urbanização/metropolização desenvolve-se em um *continuum* histórico e espacial. Por isso, a evolução sugere “quase-conclusões”, no interior das interpretações, análises, na procura de entendê-las. No sentido de desatar esse nó, as ações do Estado devem considerar o uso de instrumentos e estímulos para a descentralização das atividades e a alocação de postos de trabalho nos bairros. Deflagrado o processo, deverão surgir vetores para a inclusão socioeconômica da população residente nos núcleos esparsos no território do DF.

## 7. Referências bibliográficas:

- DISTRITO FEDERAL (BRASIL). CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **CPI da Grilagem – Relatório Final**. Brasília: Câmara Legislativa do DF, 1995. 528 pp.
- CAMPOS, N. A segregação planejada. In PAVIANI, A. (Org.) **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, 266 pp. (Coleção Brasília).
- COSTA, L. Considerações em torno do Plano-Piloto de Brasília. In SENADO FEDERAL. **I Seminário de estudos dos problemas urbanos de Brasília**. Brasília: Senado Federal, 1974, 366 pp.
- FERREIRA, I. C. B. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. In PAVIANI, A. et alii (Orgs.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 490 pp.
- FERREIRA, I. C. B.; PENNA, N. A. Território da violência. In PAVIANI, A., FERREIRA, I. C. B.; BARRETO, F. F. P. (Orgs.). **Brasília: dimensões da violência urbana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005, 378 pp. (Coleção Brasília).
- FOLHA DE SÃO PAULO*. Astronautas da estação espacial tiram foto noturna de Brasília. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/868874-astronautas-da-estacao-espacial-tiram-foto-noturna-de-brasilia.shtml>. Acesso em: 18/02/2011.

- GIOVENARDI, E. Impactos socioambientais do crescimento urbano do DF. In PAVIANI, A. et alii (Orgs.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, 490 pp.
- MIRAGAYA, J. F. G. Dos bandeirantes a J. K.: a ocupação do Planalto Central brasileiro anterior à fundação de Brasília. In PAVIANI, A. et alii (Orgs.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, 490 pp.
- NUNES, B. Fragmentos para um discurso sociológico sobre Brasília. In NUNES, B. (Org.). **BRASÍLIA: a construção do cotidiano**. Brasília: Paralelo 15, 1997, 202 pp.
- PAVIANI, A.; CAMPOS, N.; FARRET, R. Mobilidade residencial em cidade planejada: Brasília – DF. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: vol. 52, no. 2, abr./jun.1990.
- PAVIANI, A. Ambiente urbano com desemprego. In PAVIANI, A.; GOUVÊA, L. A. de C. (Orgs.) **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, 316 pp. (Coleção Brasília).
- PAVIANI, A. A metrópole terciária. In PAVIANI, A. (Org.) **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. edição, 2010a, 392 pp. (Coleção Brasília).
- PAVIANI, A. Regiões e metrópoles brasileiras no Censo de 2010. **Correio Braziliense**, Brasília, 8 de dezembro de 2010. Caderno Opinião, p. 19. 2010b.
- ROCHEFORT, M. **O desafio urbano nos países do Sul**. Campinas: Edições Territorial, 2008, 227 pp.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, 157 pp.
- SILVA, E. *História de Brasília*. Brasília: Coordenada Editora de Brasília, 1971, 356 pp.