



HABITAÇÃO NO CENTRO DE BRASÍLIA: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?

GOULART, MAURÍCIO G. (1)

1. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal. Endereço Postal: SEPS 731/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar - Asa Sul - CEP 70390-135, Brasília/DF. E-mail: mauricio.goulart@iphan.gov.br

CAMARGO, LAURA R. T. (2)

2. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal. Endereço Postal: SEPS 731/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar - Asa Sul - CEP 70390-135, Brasília/DF. E-mail: laura.camargo@iphan.gov.br

SANTOS, JÚNIO C. (3)

3. Instituição: IPHAN - Superintendência no Distrito Federal. Endereço Postal: SEPS 731/913, bloco D, Ed. IPHAN, 1º andar - Asa Sul - CEP 70390-135, Brasília/DF. E-mail: junio.santos@iphan.gov.br

RESUMO

O Programa “Viva Centro” apresentado em 2020 pelo Governo do Distrito Federal traz como principal alteração ao Conjunto Urbanístico de Brasília a permissão ao uso habitacional no Setor Comercial Sul, ausente das normas urbanísticas desde a concepção da cidade. O conjunto urbano, tombado pelo Iphan em 1990, tem inspiração modernista, expressa, entre outras características, em sua organização funcionalista. Este artigo avalia alguns impactos da proposta, explorando a habitação no centro da cidade ante às questões de preservação, com diversos vieses: como estratégia de dinamização e enfrentamento do esvaziamento dos edifícios; como estímulo à ocupação de lotes vazios; e com relação aos potenciais conflitos sociais que identificamos. Aponta preocupações suscitadas pela proposta e conclui sugerindo questões para o debate da habitação nos setores centrais de Brasília.

Palavras-chave: Brasília; Setor Comercial Sul; habitação no centro; cidade modernista.



Introdução

Em setembro de 2020, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH/DF) apresentou à sociedade o Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, “Viva Centro!” (DISTRITO FEDERAL, 2020b), consubstanciado num Projeto de Lei Complementar (PLC) que elenca ações em cinco “eixos estratégicos”: qualificação dos espaços públicos; habitação; inserção social; fortalecimento cultural; desenvolvimento da economia local. Inicialmente apresentado e discutido no desenvolvimento do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), a SEDUH optou por tratá-lo como um projeto separado, contemplando diretrizes e premissas, a serem detalhadas por regulamentação.

Segundo o Memorando 9/2020-SEDUH/SCUB, “A proposta considera as mudanças e a busca por novas formas de interação com a cidade e é voltada à preservação do patrimônio cultural e ao fomento de investimentos para a sustentabilidade do Setor, com vistas à adequação da dinâmica urbana e ao combate às causas da degradação crônica do patrimônio ambiental urbano” (DISTRITO FEDERAL, 2020a, p. 1).

O objetivo central é “dinamizar a área e resgatar a função de centro urbano [...], aliado à promoção do desenvolvimento econômico e à apropriação cultural e social do espaço”. Os objetivos específicos são, resumidamente, fortalecer atividades econômicas, requalificar espaços públicos, proporcionar espaços de convívio, renovar edificações “degradadas e obsoletas”, “tratar os espaços de conflito” e diversificar usos. Cria-se um Comitê de Gestão Participativa, “instrumento de controle social, paritário, onde órgãos do poder público e a sociedade civil poderão discutir o detalhamento do Programa e as ações necessárias para a sua execução e monitoramento” (idem, 2020a, p. 1).

Para alcançar esses objetivos, aposta-se na mistura de usos, comumente sugerido na literatura técnica, introduzindo nesse arranjo a habitação “em até 30% da ‘área construída’ da área de intervenção do Programa” com a “destinação de, no mínimo, 25% da área admitida para uso habitacional em unidades para moradia da população de baixa renda” (DISTRITO FEDERAL, 2020b).

Neste artigo, discutimos como os “eixos estratégicos” do PLC respondem aos objetivos do programa, a relação desses aspectos com a preservação do patrimônio – especificamente do Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) – e as preocupações suscitadas pela proposta, trazendo sugestões para seu aperfeiçoamento.

Habitação no centro e a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília



Brasília talvez seja o conjunto urbano tombado pelo Iphan em que as questões de uso do solo têm mais influência em sua preservação. Para Rabello, o uso de um edifício ou conjunto tombado é insuscetível de tombamento, mas a repercussão do uso para a preservação deve ser avaliada:

Ainda que se tombe o imóvel, não poderá a autoridade tomar o seu uso, uma vez que o uso não é objeto móvel ou imóvel. [...] o que pode acontecer é que, em função da conservação do bem, ele possa ser adequado ou inadequado. Assim, se determinado imóvel acha-se tombado, sua conservação se impõe; em função disso é que se pode coibir formas de utilização da coisa que, comprovadamente, lhe causem dano, gerando sua descaracterização. Nesse caso, poder-se-ia impedir o uso danoso ao bem tombado, não para determinar um uso específico, mas para impedir o uso inadequado. (RABELLO, 2009, p. 113, grifos nossos)

A estratégia das “escalas urbanas”, no entender de Ítalo Campofiorito, prestou-se a tratar o tombamento do conjunto urbano de Brasília, que então somava apenas 27 anos de inaugurado e estava inconcluso, de forma flexível, proporcionando condições para a cidade se desenvolver. Em suas palavras:

...como tombá-la, sem imobilizar fisicamente, mas, pelo contrário, permitindo - com a exceção do resguardo de alguns prédios excepcionais, que as edificações se modifiquem e vivam sua vida e contingência urbanas através do incessante passar do tempo, do tempo com que se nutre a natureza cumulativa cultural das cidades? (CAMPOFIORITO, 1990)

Dentre as quatro escalas presentes na concepção urbana de Lucio Costa - residencial, monumental, gregária e bucólica -, a gregária é aquela “com que foi concebido o centro de Brasília em torno da intersecção dos Eixos Monumental e Rodoviário” (Portaria nº 314/92-IPHAN, art. 6º). Para Campofiorito,

É provavelmente a que mais sofreu com o cartesianismo da concepção geral. Compõe-se, nos quatro cantos do cruzamento central dos dois grandes eixos, de setores comerciais, bancários, de autarquias oficiais, de serviços de rádio e televisão e dos dois setores de diversões, onde pracinhas e travessas poderiam de fato congregar as pessoas, em busca de cinemas, teatros, bares e o que mais se inventasse. Para preservar esse potencial as novas normas de preservação obrigarão ao mínimo: os dois compactos agrupamentos de diversões guardam seus cinco pavimentos fixos, enquanto nos outros cantos as edificações poderão alcançar até 65m de altura, ficando mantido o papel simbólico do centro urbano. (CAMPOFIORITO, 1990, grifos nossos)



É, também, a que oferece maior flexibilidade de ocupação – e menos parâmetros fixados pelo tombamento –, para dar liberdade de construção e “movimento” à composição volumétrica, marcando o centro urbano com sua verticalidade. A flexibilidade de usos e atividades também é grande, mas o uso residencial sempre esteve ausente das normas e propostas para os setores que a compõem.

A inserção de habitação, como estratégia de enfrentamento do esvaziamento dos setores centrais, foi admitida pela SEDUH/DF há relativamente pouco tempo - destacando-se nesse contexto o *Seminário de habitação em áreas centrais do Distrito Federal*, ocorrido em 2017 (DISTRITO FEDERAL, 2020a, p. 37-62). Antes disso, o *Programa de revitalização dos setores centrais* (idem, p. 18-36) elencou, como ações dirigidas às Áreas de Revitalização identificadas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT): “introdução de novas atividades compatíveis com as tradicionais da área” e “estímulo à permanência da população residente, no caso de áreas residenciais” (Lei Complementar nº 803/2009, art. 112, V e VI). Esse programa, contudo, focalizou propostas de desenho urbano e tratou superficialmente de instrumentos urbanísticos de indução de ocupação de lotes vazios, mas não abordou habitação ou edifícios subutilizados.

Costa e Lima (1985) já tratavam da questão da diversidade de usos no centro. No contexto de sua época, consideravam inoportuno o uso residencial:

Existem então agora [1985] todas as condições de vitalidade e afluxo de população capazes de permitir a consolidação do centro urbano de Brasília. Trata-se de rever, à luz da experiência vivida, o centro urbano como um todo e de despertar a cidade para seu “core”, criando todas as condições físicas e jurídicas capazes de estimular sua plena realização, [...] e de reestudar cada setor, em todos os níveis, com o objetivo de estimular o cumprimento da função agregadora própria ao centro da cidade. [...]

USO: 1.1. Estudar a diversificação dos usos - desde que não residencial, com critérios específicos para cada Setor. (COSTA; LIMA, 1985, p. 58-62, grifos nossos)

Sobre as condições dos setores centrais e as estratégias para sua dinamização, Lucio Costa opinou, em “Brasília Revisitada”:

A escala gregária, prevista para o centro da cidade – até hoje ainda em grande parte desocupado – teve a intenção de criar um espaço urbano densamente utilizado e propício ao encontro. [...]



Brasília, a capital, deverá manter-se “diferente” de todas as demais cidades do país: não terá apartamentos de moradia em edifícios altos; o gabarito residencial não deverá ultrapassar os seis pavimentos iniciais, sempre soltos do chão. [...]

5. Reexaminar os projetos dos setores centrais, sobretudo os ainda pouco edificados, no sentido de propiciar a efetiva existência da escala gregária [...] prevendo percursos contínuos e animados para pedestres [...]

Neste mesmo sentido, não insistir na excessiva setorização de usos no centro urbano – aliás, de um modo geral, nas áreas não residenciais da cidade, excetuando o centro cívico. O que o plano propôs foi apenas a predominância de certos usos, como ocorre naturalmente nas cidades espontâneas. (COSTA, 1987, grifos nossos)

Dos grifos acima, infere-se que Lucio Costa, ao tratar o problema da moradia, insistia em sua localização e tipologia originais – somente nas superquadras e com pilotis. Tal posicionamento serviu para enfatizar, no tombamento, a importância da preservação das superquadras, mas não esgota a necessidade de oferta de diferentes tipologias habitacionais, favorecendo uma maior diversidade social na cidade, como lembra Holanda (2017):

O urbanismo moderno fez muitos pensarem que há um só tipo de desejo de morar na cidade. No caso de Brasília, pelo projeto, tal desejo corresponderia às superquadras ou às mansões do lago, os dois únicos tipos de espaços domésticos previstos no projeto – Lucio Costa a chamou de “receita única”, suposta (e controversamente) inspirado nas cidades coloniais brasileiras. (COSTA, 1995, p. 327 apud HOLANDA, 2017)

Desde o princípio, entretanto, isso revelou-se uma falácia. Há muitos tipos de desejos de morar e muitas formas de morar inseriram-se na cidade como *fissuras urbanas* – muito saudáveis, por sinal. (HOLANDA, 2017, p. 86)

Antes do tombamento, com o desenvolvimento de alguns setores não previstos no risco inicial de Costa, surgiram tipologias diferentes, como os edifícios geminados mistos (com comércio no térreo e apartamentos nos andares superiores) no SCR^N e no SCR^S e as casas geminadas (SHIG^S e SHCG^N) – todas com o uso

¹ Siglas mencionadas: SCR^N/S: Setor Comercial Residencial Norte/Sul; SHIG^S: Setor de Habitações Individuais Geminadas Sul; SHCG^N: Setor de Habitações Coletivas e Geminadas Norte; CLN: Comércio Local Norte; SGAN/S: Setor de Grandes Áreas Norte/Sul; SIG: Setor de Indústrias Gráficas.



residencial previsto em norma. Além delas, salas comerciais têm sido convertidas para habitação, principalmente no CLN, no SGAN, no SGAS e no SIG. Verifica-se a paulatina flexibilização de tipologias habitacionais, na escala residencial, sem - contudo - descaracterizá-la.

No SIG, quando da análise da revisão de usos encaminhada pela SEDUH/DF em 2019, o Iphan constatou em campo diversos edifícios mistos (com apartamentos nos pavimentos superiores), não regularizados na ocasião. Entendendo ser aquela uma oportunidade para um “projeto-piloto” de habitação em áreas centrais, o Iphan destacou em seu parecer:

...nossa sugestão é que a SEDUH incorpore o uso residencial multifamiliar ao projeto nas quadras 3, 6 e 8, onde há lotes menores – admitindo que ali ocorrem edifícios mistos (comércio e serviços no térreo, apartamentos nos andares superiores). Essa sugestão iria ao encontro da proposta da SEDUH, já que o espírito da presente “atualização” é evitar a expulsão de atividades instaladas ao longo dos anos no setor, responsáveis por sua vitalidade hoje e que podem contribuir até mesmo para aumentá-la no futuro, consolidando o SIG como uma centralidade. (BRASIL, 2019a)

Desconsiderada essa proposta pela SEDUH, perdeu-se a oportunidade de testar a repercussão de uma alteração como esta – numa área onde usos residenciais e não-residenciais convivem nos mesmos edifícios (algo que raramente acontece no SGAN e no SGAS, por exemplo) e onde a flexibilidade de uso e ocupação é maior, visto que o setor não faz parte da Macroárea de Proteção A².

Na via W3 ocorre o oposto: a despeito de ter o uso residencial admitido legalmente (SCRS e SCRN), a avenida persiste sendo tratada como área “decadente”, “esvaziada” e objeto de projetos de “revitalização” desde a década de 1980 (CAMARGO, 2019, p. 148). É um aparente contrassenso que, mesmo com o uso residencial, a via sofra com o esvaziamento no período noturno, problema ante o qual a introdução de residências quer ser a panaceia.

Esses exemplos mostram que a permissão do uso habitacional não resolve sozinha as expectativas de dinâmica urbana, sendo necessário o desenvolvimento de um planejamento mais amplo, que pode envolver desde a revisão dos usos até a distribuição de centralidades no território (como fez o próprio PDOT), investimento e otimização de serviços de transporte público, dentre outros.

² Instituída pela Portaria nº 166/2016-IPHAN, a Macroárea A “compreende a porção territorial decorrente do projeto vencedor do concurso para a nova capital”.



Habitação no centro como estratégia de dinamização e enfrentamento do esvaziamento dos edifícios

Encadeando elementos de diagnóstico, a Nota Técnica 1/2020-SEDUH/SCUB traz:

Considerando as inovações do mundo globalizado e as diferentes formas de se trabalhar, potencializado ainda mais pela pandemia do COVID-19, é possível observar a diminuição da procura por salas corporativas e comerciais, dando espaço para novas maneiras de se trabalhar, incluindo home-office, coworking e espaços compartilhados de trabalho. Há uma busca por uma nova forma de interação com a cidade. Um setor exclusivamente comercial vai de encontro à dinamização que um centro de cidade demanda... (DISTRITO FEDERAL, 2020a, p. 4)

E prossegue, com propostas: “A inserção de outros usos e o fortalecimento dos existentes é essencial para o resgate da função agregadora de um centro urbano, bem como ao atendimento a novos arranjos populacionais e urbanísticos” (idem, p. 4, grifos nossos)

Como premissas do programa, a nota enumera:

a salvaguarda da forma urbana, com a manutenção dos parâmetros de ocupação do solo vigentes e a predominância do uso não habitacional, não permitindo que o Setor adquira um caráter residencial e mantendo a continuidade das atividades culturais praticadas; a salvaguarda do valor histórico do Setor Comercial Sul para a cidade [...] e a salvaguarda da paisagem urbana, [...] conservando as características arquitetônicas relevantes do Setor. (idem, p. 4-5)

Parece-nos importante discutir a pertinência dessas premissas, pois podem ser incompatíveis com os objetivos do programa. A inserção de habitação, na única região (o centro da cidade) onde o movimento noturno tem se colocado sem se transformar em objeto de disputa, pode, na realidade, reduzir o dinamismo das atividades existentes no centro. Como exemplo, no SCS e SBS³, setores em que a vida cultural noturna vinha ganhando destaque, o objetivo de dinamizar os setores com a inserção de habitação pode ser conflituoso e não gerar os efeitos esperados, colocando as demais atividades, sobretudo as culturais, em risco de desaparecimento. Vale questionar se a “inserção de outros usos” não seria prejudicial ao “fortalecimento dos existentes”, visto que estes passariam a coexistir com o uso residencial e isso demandaria regras mínimas de convivência, que o programa, como foi apresentado, não oferece. Sem

³ Setor Bancário Sul.



medidas de estímulo (como incentivos financeiros à implantação de atividades econômicas) e adaptações para receber o novo uso (como a adequação da “Lei do Silêncio” ao contexto de uso misto), a aposta do programa no uso residencial pode colocar em risco suas premissas e seus objetivos.

Assim, não podem ser ignoradas as possíveis repercussões negativas da inserção de habitação no centro, seja para o próprio centro (prejudicando as atividades hoje existentes ou florescentes), para outros setores do CUB (com a possível migração de atividades hoje bem acolhidas nos setores centrais, como antenas no SRTVS), ou ainda para a manutenção das características da “escala gregária” (no limite, os conflitos inerentes à mistura de habitação com outros usos poderiam comprometer até mesmo a “efetiva existência da escala gregária” e sua característica de “espaço urbano densamente utilizado e propício ao encontro”).

Há características físicas da “escala gregária” que a diferenciam das demais – como a densidade de ocupação e a verticalização – mas também características intangíveis, agregadas a esses setores com o passar do tempo – como a utilização verdadeiramente *popular* dos espaços públicos, sobretudo onde a arquitetura propicia condições favoráveis à apropriação coletiva, como no SCS. Vinham florescendo ali diversas iniciativas de apropriação dos espaços públicos e de acolhimento da população em situação de rua (ex. rodas de samba em praças, abertura de bares e casas noturnas, o “Coletivo No Setor” etc). Essas práticas encontraram receptividade no SCS *justamente* pela ausência de habitação.

Em sua *Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana*, a UNESCO (2011) destaca a importância das “práticas e valores sociais e culturais” para a constituição do patrimônio:

8. A paisagem histórica urbana é a área urbana que resulta da estratificação histórica de valores e atributos culturais e naturais, que transcende a noção de "centro histórico" ou de "conjunto histórico" para incluir o contexto urbano mais abrangente e a sua envolvente geográfica.

9. Este contexto mais abrangente inclui, nomeadamente, [...] o ambiente construído, tanto histórico como contemporâneo, as suas infraestruturas à superfície ou subterrâneas, os espaços livres e os jardins, os padrões de ocupação do solo e organização espacial, as percepções e relações visuais, assim como todos os outros elementos da estrutura urbana. Inclui, igualmente, as práticas e os valores sociais e culturais, os processos económicos e as dimensões imateriais do património, enquanto vetores de diversidade e identidade. (UNESCO, 2011, grifos nossos)

Em 2018, ao propor a *Oficina de morfologia urbana no Setor Comercial Sul* “com objetivo de identificar a potencialidade habitacional da área central de Brasília”, a SEDUH defendeu:



Trata-se de preservar a escala gregária, não somente pela manutenção de seus espaços construídos e usos, mas pelo empoderamento dos atores responsáveis por sua vitalidade, os prestadores de serviços, os comerciantes, os ambulantes, os moradores de rua. Nesse sentido a fixação dessa população nas áreas centrais do plano piloto pode trazer, além de justiça social, a preservação das relações sociais inerentes e das características essenciais de cada setor. (DISTRITO FEDERAL, 2020a, p. 74)

Consonante com essa orientação, a minuta do PPCUB (apresentada para discussão pela SEDUH em 2018) propunha a instituição de uma Zona de Especial Interesse Social⁴ (ZEIS) no SCS. No Programa “Viva Centro!”, tal viés perdeu força, sendo substituído pela habitação para público com renda até 12 salários mínimos (DISTRITO FEDERAL, 2020a), sem contar com nenhum *objetivo* relacionado ao Eixo Inserção Social (cujas *diretrizes* estão no art. 8º). Combinada com a locação social, instrumento que provê moradia sem transferência de propriedade, a ZEIS daria ao governo maior controle sobre o percentual de alteração para o uso residencial - algo mais difícil de ocorrer com a abertura agora proposta. Ademais, acreditamos que os conflitos entre os futuros moradores e usuários do setor, em razão do barulho das atividades noturnas e da presença mesmo de moradores em situação de rua, pode ser maior sem o público-alvo da ZEIS. Os potenciais conflitos ficaram patentes nas manifestações ocorridas na audiência pública, que versavam sobre os direitos dos habitantes (atuais) do setor e as expectativas de comerciantes e agentes imobiliários com o projeto.

Habitação no centro como estratégia de ocupação de lotes vazios

Holanda (2015) descreve assim as condições de *vitalidade* do SCS, em oposição ao Setor Comercial Norte (SCN), destacando como suas características físicas, mas também as intangíveis, contribuem para isso:

[SCS e SCN] Distinguem-se fortemente pela configuração e pela apropriação do espaço público. Principais diferenças: volumes construídos maiores em planta, no SCS, menores, no SCN; muito mais superfície destinada a estacionamentos, no SCN; parca definição de quarteirões no SCN, contribuindo para um sistema esgarçado de espaços abertos, descontínuos, para onde nada se abre, mormente

⁴ Segundo o PDOT, “Nas ZEIS, a distribuição de moradias deve priorizar o atendimento a famílias com rendimento equivalente a até 3 salários mínimos, observadas as características do déficit habitacional do Distrito Federal” (Lei Complementar nº 803/2009, art. 135, §4º). Comparando-se com as definições do PLANDHIS e com o artigo 7º, II, da minuta de PLC do “Viva Centro!”, fica clara a mudança de foco.



pelas atividades introvertidas a proliferarem em *shopping malls* – os espaços abertos resultantes são definidos pelas paredes cegas de seus perímetros.

As resultantes ambiências não podiam ser mais contrastantes. No SCS, a configuração do lugar implica a definição de fluxos claros e intensos de pedestres, ademais protegidos por galerias, inexistentes no SCN. No SCS, os trabalhadores manuais, como biscateiros e comerciantes informais, têm vez no espaço público. Não no SCN. No SCS, as “forças da ordem” precisam estar em permanente “estado de alerta” contra a proliferação dessas atividades (há recorrente repressão). No SCN, a arquitetura poupa o trabalho. Neste último, os trabalhadores manuais são limitados à demanda das firmas localizadas nos espaços internos. O espaço externo é o da classe média e das burguesas [...] que aqui chegam de carro e param nos generosos parques de estacionamento ou nas onipresentes garagens subterrâneas – há poucas no SCS. Neste, a menor disponibilidade de estacionamento é uma qualidade do lugar – a acessibilidade é maior mediante o transporte público, o que também está relacionado com a clientela. Porém, a qualidade é lida como “problema” a ser enfrentado pela construção de garagens subterrâneas sob o espaço livre. (HOLANDA, 2015, p. 142-144)

Se os “volumes construídos” não serão alterados com a introdução de habitação no SCS, pois lá já se encontram consolidados, o mesmo não se pode dizer dos demais setores centrais – que ainda possuem certa quantidade de lotes desocupados, cuja configuração tende a ser semelhante à do SCN. Em setores como SRTVN, SAUN⁵ e outros ainda pouco povoados da zona central, deve ser repelida a possibilidade de construção, *do zero*, de edifícios residenciais – a um tempo porque a introdução de habitação deve ser uma estratégia de enfrentamento do esvaziamento do centro (voltada para os imóveis construídos, e não para a ocupação de lotes vazios); e a outro porque a *tendência* é que os novos edifícios sejam erigidos com uso exclusivamente residencial. Neste último caso, sem “fachadas ativas” e sem introduzir atividades que favoreçam o movimento de pessoas nas ruas, há o risco de se “matar” a vitalidade dos espaços públicos onde ela ainda nem existe. Se as “fachadas cegas” no plano térreo já ocorrem sem o uso residencial (nos demais setores centrais, e mesmo nas quadras 7 a 9 do SCS, a oeste da via W3), por que pensar que elas não surgirão com ele?

A disseminação de edifícios de uso exclusivamente residencial nos setores centrais pode aniquilar de vez a expectativa de constituição futura da “efetiva existência da escala gregária”, comprometendo a “intenção de criar um espaço urbano densamente utilizado e propício ao encontro” (COSTA, 1987). Se tal já ocorre no SCN

⁵ Setor de Autarquias Norte.



em função de sua arquitetura – como lembra Holanda – não será surpresa se houver perda de dinamismo com a mudança de uso (e conseqüente alteração das características dos edifícios e espaços públicos), seja nos setores centrais da Asa Norte ou da Asa Sul. E, uma vez autorizado esse novo uso, não será mais possível reverter tal decisão. A irreversibilidade justifica a necessidade de precaução, evitando alterações legais até que suas repercussões sejam estudadas e instrumentos complementares, propostos.

O *Documento Técnico do Programa de Revitalização dos Setores Centrais*, de 2010 (DISTRITO FEDERAL, 2020a, p. 18-36), uma das bases da proposta, apresenta lotes nos setores centrais categorizados em 3 situações: desocupado, ocupado e subutilizado. Estas classificações, mapeadas pelo documento, mostraram-se particularmente importantes pela conexão com o PDOT para aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos casos de imóveis desocupados ou não edificados. Salta aos olhos que o SCS apresentava, à época, o melhor desempenho em relação aos demais, visto que todas as quadras do setor se encontravam na categoria “ocupado”.

Nesse sentido, no Parecer Técnico nº 32/2019-COTEC/IPHAN-DF (BRASIL, 2019b), sobre a minuta do PPCUB, o Iphan destacou:

43.5. A transformação proposta para os setores centrais, com introdução de habitação, deve ser criteriosa a fim de evitar: o surgimento de condomínios fechados com uso residencial exclusivo; a predominância do uso residencial sobre os demais usos; o surgimento de empreendimentos destinados à faixa de alta renda (que já é atendida em empreendimentos “com serviços”, como apart-hotéis, no SHN/SHS)...

Dentro dessa perspectiva se extrapolar o SCS e permitir a ocupação de lotes vazios nos demais setores centrais, a inserção de habitação pode produzir condomínios fechados com uso residencial exclusivo, cuja presença - por exemplo no Setor de Autarquias Norte, ainda quase todo desocupado - não contribui para a vitalidade do centro ou para a consolidação de sua característica “gregária”.

Habitação no centro e potenciais conflitos: gentrificação, atividades culturais e “Lei do Silêncio”

Os problemas da alteração do perfil do público-alvo e da conseqüente demanda por garagens e estacionamentos, possivelmente advindos da introdução de habitação para qualquer público no SCS, são riscos associados ao Programa “Viva Centro!” – comparativamente à proposta de instituição de ZEIS, cuja



clientela, esta sim, não demanda vagas de garagem, varandas, coberturas e outras facilidades capazes de alterar a arquitetura do setor.

Além disso, num conjunto urbano modernista, onde a separação de funções predomina, não é negligenciável a tendência de que o uso residencial prejudique o desenvolvimento das demais atividades. Essa preocupação é justificável em razão das frequentes reações negativas da comunidade às aglomerações - por vezes ruidosas - em bares, restaurantes, casas noturnas e até mesmo em eventos populares como shows em espaços públicos ou no carnaval. Quem não acredita que boa parte da comunidade brasiliense rejeita a convivência entre usos diferentes numa mesma vizinhança deve prestar atenção aos conflitos que se avolumaram com a edição da Lei nº 4092/2008 (“Lei do Silêncio”) – conflitos entre interesses de pessoas que sequer moram em um mesmo prédio...

Dentro da realidade brasiliense - onde a intolerância com os ruídos das atividades comerciais, além de preconceitos, foi ironizada até mesmo em marchinhas de carnaval - é difícil conceber um setor de uso misto *convivendo* com limites sonoros estritos como os da Lei nº 4092/2008. Para manter o SCS como uma localidade dinâmica e *com vida* (noturna inclusive) será preciso “tratar os espaços de conflito” (DISTRITO FEDERAL, 2020b, p. 1). Caso isso não ocorra, o resultado esperado será *em detrimento da vitalidade* do setor, não o contrário.

Há que se explorar ainda o problema da “gentrificação”, conforme Bidou-Zachariasen (2006) coloca:

O termo *gentrification* foi utilizado pela primeira vez por Ruth Glass, no início dos anos sessenta (Glass, 1963) para descrever o processo mediante o qual famílias de classe média haviam povoado antigos bairros desvalorizados do centro de Londres, ao invés de se instalarem nos subúrbios residenciais, segundo o modelo então dominante para essas classes sociais. Por essa noção, a autora compreendia, ao mesmo tempo, a transformação da composição social dos residentes de certos bairros centrais, por meio da substituição de camadas populares por camadas médias assalariadas; e um processo de natureza diferente: o de investimento, reabilitação e apropriação, por estas camadas sociais, de um estoque de moradias e de bairros operários ou populares. (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p. 22)

O melhoramento de áreas urbanas pode ser um processo que se desenvolve com o tempo, sendo a redistribuição de público e atividades parte inerente à própria dinâmica urbana. O que se deve evitar é a *gentrificação* provocada e planejada pelo poder público, a exemplo do que ocorreu em diversas cidades



históricas “tradicionais” (pré-modernas) brasileiras, por meio de ações de “revitalização” urbana. Bonduki (2010) explica:

Em decorrência do seu natural envelhecimento, da inadequação das edificações para os usos modernos e do surgimento de outras centralidades atraentes para os setores privilegiados da sociedade e para o mercado imobiliário, os tecidos urbanos mais antigos das principais cidades sofreram, ao longo do século XX, forte processo de deterioração física. Simultaneamente, essas áreas passaram a concentrar um significativo contingente de pessoas e famílias de baixa e média baixa renda com vínculos históricos nesse território, sem condições econômicas de se transferir para as novas centralidades “chiques” e, também, sem interesse em perder as relações sociais e facilidades de acesso de que dispõem ou que criaram no local. (BONDUKI, 2010, p. 317)

O Brasil acumulou casos de “revitalização” urbana que tiveram como consequência a expulsão de população: desde a abertura da avenida Central no Rio de Janeiro (1905), cujo processo está relacionado com a expansão das favelas na cidade; até o alargamento de avenidas e praças no centro de Salvador (década de 1930); a abertura da praça da Sé e, posteriormente, o Plano de Avenidas em São Paulo (BONDUKI, 2010).

Mais recentemente, os processos de reabilitação de núcleos históricos passaram a incorporar a permanência de moradores, estratégia considerada (no plano internacional) fundamental para o sucesso desse tipo de intervenção. As experiências de Bolonha (1960) e Lisboa (1985) são casos que incorporam este viés. Na última, a intervenção foi voltada para a permanência da população local, “teve como elemento primordial a reabilitação de edificações comuns com o objetivo de garantir condições básicas de habitabilidade para que antigos moradores pudessem permanecer na região, em melhor situação” (BONDUKI, 2010, p. 321)

No SCS, esse contingente é representado pela população em situação de rua, pelos movimentos sociais e culturais que têm ocupado o espaço público e por uma parcela de pequenos comerciantes tradicionais - cuja presença o programa reconhece, mas para os quais oferece apenas algumas diretrizes, remetidas a regulamentações futuras.

É com este objetivo que a habitação de interesse social serve como estratégia de enfrentamento do esvaziamento do centro: para garantir que a população que ocupava áreas centrais “desvalorizadas” possa permanecer, mesmo após as intervenções incorporarem funções culturais, comerciais, turísticas - e, no presente caso, habitacionais -, antes ausentes.



Se a *gentrificação* é um processo em que a valorização do preço do solo urbano faz aumentarem, em “cascata”, os demais custos associados à manutenção dos moradores (aluguéis, restaurantes, produtos em supermercados e varejo, serviços), e em consequência faz antigos moradores perderem a condição financeira de permanecer, pode-se afirmar que tal processo já acomete o Plano Piloto, o “centro histórico” de Brasília. O histórico de construção e a ocupação urbana do Distrito Federal resultaram em uma configuração segregada e fragmentada, e por isso, especial atenção é necessária para intervenções que possam agravar esse processo de gentrificação. Alguns raros “enclaves” de renda mais baixa que a média ainda são encontrados – no SCRN (edifícios mistos na W3 Norte), nos prédios tipo “JK” e na Vila Planalto, alguns exemplos de tipologias que fogem ao padrão quase único das superquadras, e que representam um mínimo de diversidade (construtiva e social) no interior do conjunto tombado, como lembra Holanda (2006):

...fortes restrições locais facultaram a permanência de famílias pobres no coração da cidade, que não estariam lá de outra maneira – Vila Planalto e os blocos “JK” são os exemplos mais eloqüentes. Estes lugares nos dizem que uma cidade mais democrática não é utopia ingênua ou delirante – é possível, aqui e agora. (HOLANDA, 2006, p. 11-13)

Acreditamos que o planejamento urbano para Brasília e seu “centro histórico” deve aproveitar experiências de sucesso e aprender com os casos em que a gentrificação predomina de modo a evitá-los, adequando as intervenções sempre à condição peculiar da cidade. Os tipos edilícios do SCS, semelhantes apenas aos do SCRN (considerando o conjunto tombado), poderiam representar nova oferta de moradias e, concomitantemente, contribuir para democratizar o acesso à habitação no centro. Se feita com instrumentos adequados, essa iniciativa representaria uma tentativa de enfrentamento à tendência de gentrificação, mas dependeria de medidas abrangentes, no âmbito das políticas urbana, habitacional e cultural – tais como incentivos, instrumentos urbanísticos, fiscais e financeiros.

A minuta de PLC sugere doação de imóveis à CODHAB para utilização em locação social, linhas de financiamento para aquisição e adequação de imóveis para HIS e contrapartidas em pecúnia; incentivos a atividades culturais, de economia criativa e de inovações tecnológicas; incentivos fiscais e tributários para permanência e qualificação dos comércios de pequeno porte. Proíbe a transformação dos pavimentos térreo, sobreloja e subsolo em habitação, a fim de manter as “fachadas ativas” e evitar que prédios inteiros se tornem exclusivamente residenciais⁶. A primeira medida - doação de imóveis à CODHAB - tem como pré-requisito a transformação de outros imóveis em habitação para o público geral da política habitacional, numa

⁶ Conteúdo dos artigos 7º, 9º e 10º do PLC.



proporção de três vezes a quantidade de unidades habitacionais de interesse social, desprovido de um estudo que justifique tal proporção e que mostre como esses dois tipos serão distribuídos no setor e como poderão conviver, entre si e com as demais atividades. Todas essas iniciativas dependem de regulamentos, que não estão sequer esboçados neste momento.

Ao pensar a estratégia de habitação no centro, a fim de atender aos objetivos propostos na minuta de PLC, a estratégia deveria oferecer condições de adesão à população do próprio setor ou à população residente fora do CUB, no restante do Distrito Federal. Sem um foco adequado, ao atrair, selecionando pela renda, somente pessoas já residentes no CUB, o programa terá pouco efeito sobre os objetivos de ofertar habitação em “local dotado de infraestrutura e próximo à concentração de emprego” e “reduzir os deslocamentos casa-trabalho” (DISTRITO FEDERAL, 2020b).

Numa visão abrangente, que congrega o ponto de vista do patrimônio com a gestão das cidades, pouco adianta reverter a condição de degradação dos centros históricos, se disso resultar a expulsão de seus moradores e usuários tradicionais, cujos saberes e iniciativas formam a “face imaterial” das práticas culturais ali presentes. A *Recomendação para a Paisagem Histórica Urbana* (UNESCO, 2011) confirma isso. É nítido para quem acompanha os movimentos da sociedade organizada que a iniciativa de introdução de habitação no centro preocupa os atores envolvidos, sejam empresários, comerciantes, trabalhadores, artistas, produtores culturais, população em situação de rua etc. Nesse sentido, não interessa ao patrimônio a “revitalização” física do setor sem considerar seus atores sociais.

A possibilidade de habitação destinada a qualquer público no SCS tem o potencial de atrair classe média/alta, que predomina no CUB e já é atendida no próprio centro, em empreendimentos “com serviços”, como apart-hotéis, no SHN/SHS. Associado a isso, o baixo percentual de habitação de interesse social proposto (apenas um quarto da área reservada a essa transformação, que é de 30% do setor), sem um cálculo que justifique, confere baixa prioridade à habitação de interesse social, ao tempo que é a habitação de interesse social que detém a capacidade para dar melhores condições para o público do setor, para os trabalhadores sem acesso a moradia no Plano Piloto e para as práticas culturais que ali encontram espaço.

Conclusão

Na ausência ou na inconclusão de um plano de preservação, uso e ocupação do solo – como se propõe a ser o PPCUB – a presente iniciativa de introdução do uso residencial multifamiliar no SCS parece-nos a mais



abrangente, delicada e complexa alteração sofrida pelo CUB desde o seu tombamento, ressignificando as relações entre escalas e repercutindo em toda a cidade, como procuramos exemplificar.

A atual prioridade conferida ao programa ora analisado, com a introdução de uma alteração de uso sensível para um conjunto importante de setores – pois o SCS seria apenas um “projeto-piloto” –, quer nos parecer que a SEDUH busca uma resposta ao mesmo tempo ousada e aberta (a diversas opiniões, inovações e iniciativas) ao problema do esvaziamento e da deterioração das edificações dos setores centrais.

Acreditamos que o projeto deve partir de um mapeamento de edifícios vazios e subutilizados; classificar os edifícios em preservação rigorosa, moderada ou passíveis de demolição, com diretrizes de intervenção; elaborar um diagnóstico; definir todas as intervenções necessárias à consecução dos objetivos, definir índices construtivos (se for o caso), usos, atividades (e *onde elas se aplicam*), estrutura de governança (identificando os órgãos com papéis a desempenhar no projeto), estrutura de comunicação e apoio à população, medidas de apoio à população vulnerável que habita o setor (e quem as executará) etc.

O Governo do Distrito Federal tem à sua disposição os instrumentos das políticas urbana, cultural e fiscal, capazes de direcionar o desenvolvimento que se quer para a área central – extrapolando os aspectos delimitados por lei para propor um programa mais abrangente e que ofereça mais garantias a todos os atores envolvidos.

Referências bibliográficas

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. “Introdução”, p. 21-57.

BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília: Iphan/Monumenta, 2010.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência no Distrito Federal. *Parecer Técnico n.º 26/2019*. Brasília: Iphan-DF, 11.abr.2019a. Disponível em: https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RWfyWsbztH91KC_QG-RWN9WTWxRWUa2zEy2GTFPKJehTKlQeA2_j1brbwTKDDhHJ8J62e4n2Qp-ZNdqR2M1T3C.



_____. *Parecer Técnico n.º 32/2019*. Brasília: Iphan-DF, 05.dez.2019b. Disponível em: https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5Q3bnsFp-sZgZ0bPEi8wSCEHSowQvrPFqv1hU0aIOZFPxCiHqKUrDcFMFMr69wzWIH3uPZABqH8cOOua8Fwy_a.

CAMARGO, Laura Ribeiro de Toledo. *Paisagem e imaginário: configurações da avenida W3 Sul em Brasília*. 2019. Brasília: UnB, 2019. (Dissertação, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35735>. Acesso em 31/05/2021.

CAMPOFIORITO, Ítalo. "Brasília revisitada". In: *Revista Eletrônica do Iphan*. Disponível em <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/materia.php?id=101>. Acesso em 14/05/2021.

COSTA, Lucio. "Brasília revisitada 1985-87" (anexo do Decreto nº 10.829). In: DISTRITO FEDERAL. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 14.out.1987.

COSTA, Maria Elisa; LIMA, Adeildo Viegas de. *Brasília 57-85: do plano-piloto ao Plano Piloto*. Brasília: TERRACAP, 1985.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Processo nº 00390-00007096/2020-24*. Brasília, DF: 2020a. Disponível em: https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SEL_dNCQE9ELA10aqe5MM2Ne5b0y24zebhAlyHatUVye2U77f6zqRyOE_TnU3xFW1VB5_8wOYb4D6p1oH_v1xv&sa=D&source=editors&ust=1623896578560000&usg=AOvVaw2zIblwl6e0Mz3M8ti4MshP. Acesso em 16/06/2021.

_____. *Proposta de Projeto de Lei Complementar: Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul*, denominado "Viva Centro!". Brasília, DF: SEDUH/DF, 2020b. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Minuta-PLC-Viva-Centro_-Audiencia-Publica.pdf. Acesso em 16/06/2021.

HOLANDA, Frederico de. *10 mandamentos da arquitetura*. 2.ed. Brasília: FRBH, 2015.

_____. *Na contramão do apartaide*. Oculum Ensaios (PUCCAMP), v.6, p.04-16, 2006. Disponível em https://www.fredericodeholanda.com.br/textos/holanda_2007_na_contramao_do_apartaide.pdf, acesso em 03/05/2021.



_____. Via W-3, Brasília: Nossa futura Broadway? In: *PATRIMÔNIO em transformação: Atualidades e permanências na preservação de bens culturais em Brasília*. Brasília: Iphan, 2017. p.78-89.

UNESCO. *Recomendação sobre paisagem urbana histórica*. Disponível em https://unescoportugal.mne.gov.pt/images/cultura/recomendacao_sobre_a_paisagem_historica_urbana_unesco_2011.pdf, acesso em 07/05/2021.