



**UFRJ** Universidade Federal do Rio de Janeiro

**A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO DISTRITO  
FEDERAL E SEUS REBATIMENTOS NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES  
NA CIDADE MODERNISTA: O CASO DE NOVA COLINA**

**Maria Alice Sampaio Silva**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências em Arquitetura, área de concentração em Transformação da Paisagem pelos Assentamentos Irregulares.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Regina Tângari

Rio de Janeiro

2011

**S586**

Silva, Maria Alice Sampaio,

A produção da habitação de interesse social no Distrito Federal e seus rebatimentos nos assentamentos irregulares na cidade modernista: o caso de Nova Colina/ Maria Alice Sampaio Silva. – Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2011.  
xi,158 f. Il.; 30 cm.

Orientador: Vera Regina Tângari.

Dissertação (Mestrado) – UFRJ/PROARQ/Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, 2011.

Referências bibliográficas: p.134-139.

1. Paisagem. 2. Espaços livres. 3. Assentamentos humanos. I. Tângari, Vera Regina. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura. III. Título.

CDD 712

# **A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL E SEUS REBATIMENTOS NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NA CIDADE MODERNISTA: O CASO DE NOVA COLINA**

**Maria Alice Sampaio Silva**

Profa. Dra. Vera Regina Tângari

Defesa de Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências em Arquitetura, área de concentração em Cultura, Paisagem e Ambiente Construído em Assentamentos Humanos de Interesse Social.

Aprovada por:

---

Presidente: Profa. Dra. Vera Regina Tângari

---

Prof. Dr. Ubiratan da Silva Ribeiro de Souza

---

Prof. Dr. Mario Saleiro Filho

---

Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Rio de Janeiro

2011

Meu amor aos meus pais, Yolanda e Euryalo.  
Ao meu marido Reinaldo e meus filhos Roberta e Felipe.  
À minha tia Sylene, a saudade.

## AGRADECIMENTOS

À minha família, Reinaldo, Roberta e Felipe, razão de todas as minhas conquistas, pelo apoio e paciência nesses 27 meses.

À Helga Santos e a Miriam Chugar, minhas primeiras amigas do LabHab, meus esteios na insegurança dos meus primeiros passos.

Aos servidores do Ministério do Planejamento: Jorge Arzabe, Dario Rocha, Valéria Veloso Caetano Soares, Maria Elisa Nascimento, Eliene Firmiano e Lucia Helena de Carvalho, que encamparam o meu projeto e que foram fundamentais para a minha participação no curso.

Aos servidores do GDF: Manoel Messias de Souza, José Geraldo Gomes e Francisco Wilson de Farias, guardiões de um precioso acervo cartográfico de Brasília, do DF da SEDHAB e da CODEPLAN/GDF, e Felipe Araújo da Cartografia, que muito gentilmente me disponibilizaram o material apresentado em mapas e imagens.

Ao Prof. Dr. Mauro Santos meu orientador na primeira fase das minhas pesquisas e a Profa. Dra. Vera Regina Tângari minha orientadora nessa fase final, por terem acreditado no meu projeto e me guiado nesse caminho de construção do meu conhecimento.

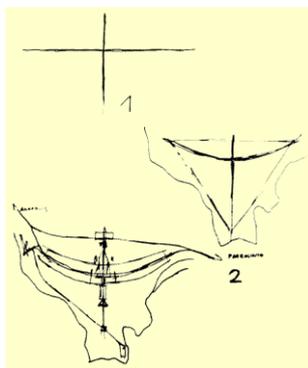
Aos Prof. Dr. Mario Saleiro Filho, Prof. Dr. Ubiratan de Souza e Prof. Dr. Jonathas Magalhães, pela valiosa colaboração e participação na banca.

A minha pequena e querida turma de mestrado: Karina Pimentel, Elaine Moreira, Guilherme Gorini, Ana Figueiredo, Ana Rachel, Aline Perdigão e Rodrigo Costa. Ao Luiz Fernando e ao Alex Melcíades, pelos excelentes momentos de parceria e de troca de experiências, tão ricas e fundamentais nesse processo.

A todos os professores, funcionários e colegas do PROARQ.  
O meu eterno carinho e meu muito obrigado.

“[...] a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região. Trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto de sentido ainda desbravador, nos moldes da tradição colonial.

[...] Nasceu de um gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz.” (COSTA, 1957)



## RESUMO

Neste trabalho se estuda o processo de produção urbana nos assentamentos formados em parcelamentos irregulares no Distrito Federal. É o resultado de pesquisa para a dissertação de mestrado, na linha de pesquisa em Cultura, Paisagem e Ambiente Construído, com enfoque na Transformação da Paisagem no Distrito Federal. A cidade planejada, símbolo do movimento modernista, não foi poupada do processo de favelização a que foi submetida antes mesmo da sua inauguração, decorrente da demanda por habitações e serviços para o contingente de brasileiros que atendeu à convocação para a construção da capital na esperança de um futuro melhor. Busca-se apresentar os resultados da análise das diversas paisagens e sistemas de espaços livres urbanos existentes: a) as cidades goianas pré-existentes a Brasília, que foram incorporadas ao território do Distrito Federal; b) o Plano Piloto de Brasília – PPB, produto do urbanismo moderno; c) os acampamentos das empresas construtoras; d) as cidades-satélites, criadas antes da inauguração de Brasília; e) as invasões em áreas públicas e privadas; e f) os parcelamentos irregulares e os condomínios residenciais. São discutidas: as semelhanças e diferenças resultantes entre os vários tipos morfológicos urbanos; sua influência na preservação ou deterioração da paisagem; os impactos na qualidade dos espaços livres de edificação, no tocante a acesso, uso e apropriação e o rebatimento sobre a esfera pública.

Palavras-chave: paisagem. Espaços livres. Assentamentos humanos. Parcelamentos irregulares. Brasília. DF.

## ABSTRACT

This work examines the process of urban production in the settlements in irregular installments in the Federal District. It is the result of research for the dissertation, the line of research in Culture, Landscape and the Built Environment with a focus on the Transformation of Landscape in the Brasília, Federal District. The planned city, a symbol of the modernist movement, was not spared of the slum spreading process to which it was subject even before its inauguration, due to the demand for housing and services for the number of Brazilians who answered the call for the construction of the capital with the hope of a better future. It aims to present the results of existing diverse landscapes and urban open spaces systems analyses: a) the pre-existing cities in Goiás that were incorporated to the Federal District; b) the Pilot Plan of Brasília, product of modern urbanism; c) the construction grounds of the building companies; d) the satellite towns, created before Brasília's inauguration; e) the invasions and illegal subdivisions on private and public areas; f) the residential condominiums. We discuss here: the resulting similarities and differences among the various morphological types of cities; their influence on the preservation or deterioration of the landscape; impacts on the quality of open spaces, with regard to access, use and appropriation and the outcomes on the public sphere.

Key words: Landscape. Open spaces. Housing. Informal settlements. Brasília. DF.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>SETORES</b>	<b>LOCALIZAÇÃO</b>
	Setor habitacional do Plano Piloto. Seccionada pelo Eixo Rodoviário - o Eixão, via expressa, de Norte a Sul. É constituída por Superquadras e Entrequadras, numeradas de 201 a 216, 401 a 416, 601 a 616 e 801 a 816 na parte leste do Eixão e 101 a 116, 301 a 316, 501 a 516, 701 a 716 e 901 a 916 na parte oeste, do centro para as extremidades.
Asa Norte	
Asa Sul	Setor simétrico à Asa Norte. As Superquadras e Entrequadras estão numeradas de 201 a 216, 401 a 416, 601 a 616 e 801 a 816 na parte leste do eixão e 101 a 116, 301 a 316, 501 a 516, 701 a 716 e 901 a 916 na parte oeste do Eixão.
Brasília	Capital da República Federativa do Brasil está localizada no Distrito Federal. É a Região Administrativa I, composta do Plano Piloto de Brasília e do Parque Nacional de Brasília.
Eixo Monumental	Pista central que corta Brasília perpendicularmente e possui nas extremidades a Praça dos Três Poderes, a leste e a Rodoferroviária, a oeste, passando pela Rodoviária do Plano Piloto, a Torre de Televisão, o Setor Esportivo e a Praça do Buriti, sede do governo local.
Eixo Rodoviário/Eixão	Pista expressa que atravessa as asas Sul e Norte na parte central, de norte a sul. No nível mais baixo da Rodoviária do Plano Piloto cruza com o Eixo Monumental.
EMI	Esplanada dos Ministérios
EMO	Eixo Monumental
SHIN/Lago Norte	Península banhada pelo Lago Paranoá, a Região Administrativa XVIII é dividida em Quadras do Lago (QL) e quadras Internas (QI). Compreende ainda um Setor de Mansões, o Varjão – invasão transformada em setor habitacional – e o Centro de Atividades, reservado às atividades comerciais.
SHIS/Lago Sul	Localizada à beira do Lago Paranoá, é a Região Administrativa XVI. Setor nobre de Brasília é dividido em Quadras do Lago (QL) e Quadras Internas (QI). Acessado pelas pontes das Garças, Costa e Silva e JK.
SQN	Superquadra Norte, quadras do setor Asa Norte.
SQS	Superquadra Sul, quadras do setor Asa Sul.
SCN	Setor Comercial Norte
SCS	Setor Comercial Sul
SEN	Setor de Embaixadas Norte
SES	Setor de Embaixadas Sul
SMU	Setor Militar Urbano
UnB	Universidade de Brasília, universidade pública federal brasileira
Brasília	A Capital da República Federativa do Brasil é a Região Administrativa I, e compreende o Plano Piloto de Brasília e pelo Parque Nacional de Brasília.
<b>ABREVIATURAS E SIGLAS</b>	
CCIR	Cadastro de Certificação de Imóveis Rurais
CF	Constituição Federal
CONAM	Conselho de Meio Ambiente do DF
CONPLAM	Conselho de Planejamento Urbano do DF
DF	Distrito Federal é o território onde está a Capital do País. Possui 30 regiões administrativas, segundo o PDOT/2009.
ENBA	Escola Nacional de Belas Artes
GDF	Governo do Distrito Federal
GRUPAR	Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais da SEDHAB/GDF
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos do DF/GDF

INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
MDE	Memorial Descritivo
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PPB	Plano Piloto de Brasília
PPCUB	Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente do Distrito Federal, atual SEDHAB.
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial da União
SICAD	Sistema Cartográfico do Distrito Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
URB	Planta específica do Projeto Urbanístico das cidades do DF
UTM	Universal Transverse Mercator (Sistema de medida geodésico)

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Implantação final do Plano Piloto de Brasília (PPB) em 1960.....	12
Figura 02 – Registro da chegada do homem e da máquina ao Planalto Central. ....	18
Figura 03 – Localização dos limites históricos. ....	22
Figura 04 – Plano-Piloto de Vera Cruz, elaborado em 1955 pela Subcomissão de Planejamento Urbanístico. ....	24
Figura 05 – Fazendas incorporadas ao DF com a indicação do Plano Piloto na fazenda Bananal. ....	28
Figura 06 – Mapa fundiário do DF de 1995.....	31
Figura 07 – Mapa fundiário do DF de 2001.....	32
Figura 08 – Mapa fundiário do DF atualizado em 2006.....	33
Figura 09 – Mapa fundiário do DF de 2010.....	34
Figura 10 – Fazendas incorporadas ao DF e os respectivos municípios de origem. ....	36
Figura 11 – Planta do PPB vencedor, de Lúcio Costa, 1957.....	38
Figura 12 – Planta do Plano Piloto de Brasília, elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Novacap, acrescida das quadras 700, a oeste e 400 a leste, e a aproximação dos eixos à orla do Lago Paranoá.....	41
Figura 13 – Foto da Av. W3 com as habitações populares geminadas das quadras 700. ....	42
Figura 14 – Foto das fachadas das habitações populares das quadras 700. ....	42
Figura 15 – SQS 411, 412 e 413. Edifícios de três pavimentos, sem pilotis e sem elevadores, batizados de JK. Projeto de Oscar Niemeyer. ....	42
Figura 16 – Planta do Plano Piloto de Brasília efetivamente implantada. Elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Novacap. ....	43
Figura 17 – A quadra colonial em Salvador, com a proporção de vazios maior que cheios.....	49
Figura 18 – A quadra tradicional, segundo Mario Figueiroa.....	49
Figura 19 – Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante. ....	52
Figura 20 – HJKO, atual Museu da Memória Viva Candanga.....	52
Figura 21 – Velhacap, atual Candangolandia.....	52
Tabela 01 – Evolução de população do DF, abrangendo um período entre 1956 a 1970. ....	53
Figura 22 – Mapa da situação das cidades-satélites em 1975, mancha urbanizada sobre fundo da ocupação atual. ....	55
Figura 23 – Mapa da situação das cidades-satélites em 1997, mancha da ocupação sobre fundo da ocupação atual. ....	57
Figura 24 – Mapa cronológico da evolução da ocupação urbana no DF até 2004....	59
Figura 25 – Mapa da Região Integrada do Entorno do DF.....	61
Tabela 02 – População e domicílios dos Municípios do Entorno do DF – 2010.....	62
Figura 26 – Proposta <i>Brasília Revisitada</i> de Lúcio Costa, Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. ....	63
Quadro 01 – Morfologias dos tecidos urbanos. ....	65

Figura 27 – Caracterização tipo-morfológica de Planaltina. ....	68
Figura 28 – Caracterização tipo-morfológica de Brazlândia. ....	70
Figura 29 – Imagem das vias de acesso a Brasília, Eixo Rodoviário central, com os eixos secundários a leste (Eixinho L) e a oeste (Eixinho W). ....	72
Figura 30 – A simetria do Plano Piloto de Brasília, com a indicação do Eixão Sul-Norte. ....	72
Figura 31 – Planta da Unidade de Vizinhança 107/108/307/308. ....	73
Figura 32 – Planta da Superquadra 103 Sul. ....	74
Figura 33 – Imagem da Superquadra 103 Sul. ....	74
Figura 34 – Setor de Habitações Individuais Geminadas Sul, as SQS 700. ....	74
Figura 35 – À esquerda, um conjunto de HPs nas quadras SHIGS em 1958, e à direita, o grupamento de residências atualmente descaracterizado. ....	75
Figura 36 – Quadras SQS 411, 412 e 413 na década de 1960. ....	76
Figura 37 – Fachadas dos prédios das SQS 400. ....	76
Figura 38 – Caracterização tipo-morfológica do Plano Piloto de Brasília. ....	77
Figura 39 – Caracterização tipo-morfológica da Candangolândia. ....	79
Figura 40 – Foto de casas de madeira do início da construção, 1957. ....	80
Figura 41 – Caracterização tipo-morfológica da Vila Planalto. ....	81
Figura 42 – Planta de Sobradinho e o apêndice da expansão urbana, GDF. ....	83
Figura 43 – Caracterização tipo-morfológica de Sobradinho. ....	84
Figuras 44 e 45 – Representações dos conjuntos de habitações de acordo com a topografia, em Sobradinho. ....	85
Figura 46 – Fachada de unidade habitacional original em Ceilândia. ....	86
Figura 47 – Fachada original em Ceilândia, com recuo frontal. ....	86
Figura 48 – Fachada de unidade habitacional modificada em Ceilândia. ....	86
Figura 49 – Fachada modificada em Ceilândia com fechamento do recuo frontal. ...	86
Figura 50 – Caracterização tipo-morfológica de Ceilândia. ....	87
Figura 51 – Moradia na invasão da Sacolândia, feita com sacos de cimento vazios. ....	88
Figura 52 – Detalhe da invasão do IAPI, feita com restos de madeira. ....	88
Figura 53 – Caracterização tipo-morfológica de Itapoã. ....	90
Figura 54 – Planta de localização dos diversos parcelamentos no Setor Habitacional Grande Colorado. ....	92
Figura 55 – Caracterização tipo-morfológica do Grande Colorado. ....	93
Figura 56 – Moradias produzidas em parcelamentos irregulares nas glebas rurais. ...	94
Figura 57 – Vista do relevo da região do Grande Colorado. ....	95
Figura 58 – Divisão administrativa do Distrito Federal em 30 Regiões e a localização de Nova Colina. ....	98
Figura 59 – Localização de Sobradinho e Nova Colina no zoneamento do DF/PDOT-2010. ....	99
Figura 60 – Caminho percorrido por José da Costa Diogo em 1734. Região da Palma/Rodeador, Contagem de São João e Sobradinho, no DF. ....	101
Figura 61 – Localização de Sobradinho e Nova Colina em relação às bacias hidrográficas do DF. ....	102

Figura 62 – Vetores de ocupação planejados para a dinamização urbana, mancha de ocupação de 1975 sobre fundo da ocupação atual.....	104
Figura 63 – Vetores de ocupação planejados para a dinamização urbana, mancha de ocupação de 1975 sobre fundo da ocupação atual.....	105
Figura 64 – A evolução da ocupação de Sobradinho-DF, em 1960 e 2004.....	106
Figura 65 – Sistema de abastecimento de água da região. ....	108
Figura 66 – Localização da Fazenda Sálvia, entre Sobradinho e Planaltina.....	109
Tabela 03 – Distribuição dos condomínios na RA V/Sobradinho, conforme a situação fundiária.....	110
Figura 67 – Representações dos parcelamentos. À esquerda, as glebas e à direita, os maiores parcelamentos e respectivas ocupações. ....	111
Quadro 02 – Aspectos gerais de Nova Colina.....	112
Figura 68 – Recorte da Fazenda Sálvia no Setor Nova Colina. ....	115
Figura 69 – Imagem da Nova Colina com as glebas parceladas. ....	115
Figura 70 – Mapa de estratégias de regularização fundiária e oferta de áreas habitacionais. ....	116
Figura 71 – Nova Colina em 1977.....	117
Figura 72 – Nova Colina em 1986.....	117
Quadro 03 – Situação de parcelamento da Nova Colina II (GRPU-DF, 2006).....	118
Quadro 04 – Situação do parcelamento da área no Nova Colina I (GRPU-DF, 2006).....	119
Figura 73 – Entrada de <i>condomínio</i> aberto e a única praça encontrada no setor. ...	119
Figura 74 – Setor Habitacional Nova Colina.....	121
Figura 75 – Hierarquia viária: acesso por via federal e vias distritais existentes em Nova Colina.....	122
Figura 76 – Vias de acesso aos parcelamentos.....	123
Figura 77 – Caracterização tipo-morfológica de Nova Colina I. ....	124
Figura 78 – Caracterização tipo-morfológica de Nova Colina II. ....	125
Figura 79 – Mapas figura fundo e fundo-figura do setor habitacional, com a distribuição dos espaços livres.....	126
Figura 80 – Tecido do setor I, com irregularidade nos traçados e diversidade de dimensões das quadras. ....	127
Figura 81 – Hierarquia viária. ....	128
Figura 82 – Zoneamento. ....	128

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO I - A GÊNESE DA OCUPAÇÃO DO PLANALTO CENTRAL .....	18
1.1 Os antecedentes da transferência da Capital .....	18
1.2 A questão fundiária .....	25
1.2.1 Contextualização fundiária no Brasil .....	25
1.2.2 Contextualização fundiária do Distrito Federal .....	27
1.3 A ocupação do território .....	35
1.3.1 Brasília, a cidade planejada .....	37
1.3.2 A nova implantação .....	39
1.4 As irregularidades na ocupação e uso do solo .....	45
CAPÍTULO II – A DINÂMICA E A MORFOLOGIA DA OCUPAÇÃO URBANA .....	48
2.1 A quadra como elemento morfológico de análise .....	48
2.2 A transformação urbana: a solução polarizada dos assentamentos .....	51
2.3 A morfologia dos tecidos urbanos .....	62
2.3.1 Planaltina e Brazlândia, as cidades vernáculas .....	65
2.3.2 Brasília e o Plano Piloto .....	71
2.3.3 Acampamentos dos operários .....	78
2.3.4 Cidades-satélites .....	82
2.3.5 Invasões .....	87
2.3.6 Parcelamentos irregulares e condomínios habitacionais .....	91
CAPÍTULO III – FAZENDA SÁLVIA E OS PARCELAMENTOS IRREGULARES: O CASO DE NOVA COLINA .....	97
3.1 Localização, suporte físico e histórico de ocupação: o contexto .....	97
3.2 Identificação e demarcação da Fazenda Sálvia .....	108
3.3 Aspectos urbanísticos e fundiários .....	112
3.4 Análise morfológica .....	120
3.5 Soluções de projeto para Nova Colina .....	127
CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	134
ANEXO I – LEGISLAÇÃO CONSULTADA .....	140
ANEXO II – BOLETIM COM A LEI DE CRIAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL .....	141
ANEXO III – LEGISLAÇÃO PREPARATÓRIA DO TOMBAMENTO .....	147

## INTRODUÇÃO

Brasília é a concretização dos princípios do funcionalismo racional da Carta de Atenas e também o sonho desenvolvimentista de interiorização do país, perseguido, desde o período colonial, não apenas para resguardar a sede do poder como para levar o desenvolvimento a outras regiões do país. Atualmente sua ocupação vai além da poligonal que delimita o sítio tombado pela UNESCO em 1987, somando 472,12 km<sup>2</sup>, com a presença de um cenário de descaracterização na produção da arquitetura do movimento moderno. Lúcio Costa, o autor do projeto urbanístico, enfatizou sobre sua concepção de Brasília no Relatório do Plano Piloto, em 1957 (Figura 1).

Ela deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforço as funções vitais de uma cidade moderna qualquer, não apenas como *urbs*, mas como *civitas*, possuidora dos atributos inerentes a uma capital (COSTA,1957, 1991).

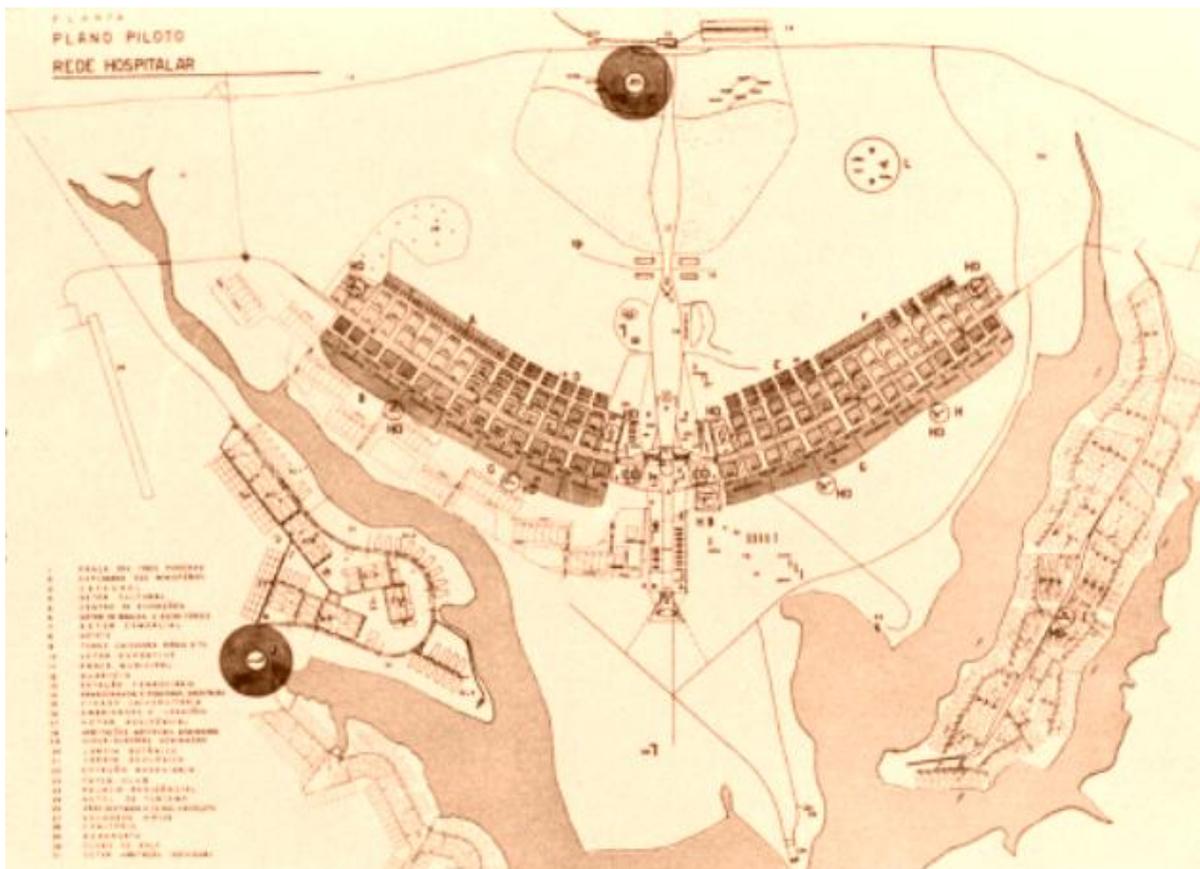


Figura 01 – Implantação final do Plano Piloto de Brasília (PPB) em 1960.

Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal, 1960.

O projeto vencedor, segundo a apreciação do júri, foi aquele que certamente estava comprometido com o movimento moderno brasileiro e o que mais se adequava como marco

às novas arquiteturas que surgiriam na nova cidade (BENÉVOLO, 1996). Esse movimento foi responsável pela introdução do tema da habitação social no repertório de nomes importantes da arquitetura brasileira, incorporado à Escola Nacional de Belas Artes (ENBA) quando Lúcio Costa assumiu a direção da entidade. Projetou-se um novo modo de viver e morar em um campo fértil para a aplicação do sistema de produção de moradias, baseado na racionalização e industrialização, objetivando a redução dos custos sem perder em qualidade e funcionalidade.

Propõe-se, nesta pesquisa, estudar a produção da habitação de interesse social e seus rebatimentos nos assentamentos humanos produzidos no Distrito Federal (DF), em particular o Setor Habitacional Nova Colina, estudo de caso característico da apropriação de espaço de domínio público com fins residenciais.

Pretende-se mostrar as várias feições da produção da arquitetura no DF, que vão além dos blocos de apartamentos de pilotis livres das superquadras do Plano Piloto de Lúcio Costa, de Oscar Niemeyer, de grandes nomes do movimento moderno, do sítio tombado ou do Palácio de Tábuas, o Catetinho. Há outra “arquitetura”, também produzida pelo Estado, contemporânea a Brasília, nos acampamentos dos operários das empresas construtoras e nas cidades-satélites.

Conforme descreve Maria Elaine Kohlsdorf (1985), no caso das **superquadras**, houve a implantação plena do projeto urbanístico. No caso dos **acampamentos**, os princípios se impuseram de forma relativa, principalmente pela decisão da permanência dos operários nesses assentamentos. No caso das **cidades-satélites**, criadas a partir de uma ação emergencial, não tiveram seu planejamento implantado na plenitude. A pesquisadora cita outras duas tipologias de assentamentos: as **cidades preexistentes** à transferência da nova capital, Planaltina (1859) e Brazlândia (1933), ambas com sua morfologia vernácula cercada por ocupações mais recentes; e as **invasões**, paisagem irregular na área urbana, refém do conflito entre o direito à moradia e o direito a usufruir um meio ambiente equilibrado para esta e as futuras gerações (CONAMA, 1986).

A partir da segunda metade da década de 1980, notam-se mais duas formas de assentamento associadas: os **parcelamentos irregulares** e os **condomínios**, modalidades resultantes da situação fundiária das fazendas goianas que foram inseridas no território do Distrito Federal.

No caso das invasões, estas decorrem de ocupação, indistintamente, de terrenos públicos ou privados, apropriados pela população que toma para si a atribuição do Estado, que falha

no provimento de moradia à população de baixa renda. São ocupados de forma desordenada e densa, carente de serviços públicos essenciais e, em sua maioria, em áreas de risco ou de preservação, legalmente protegidas, interditadas à ocupação e excluídas da formalidade habitacional. O “endereço é destino, e isso é mais presente ainda no DF porque a cidade está setorizada de acordo com classes sociais”, denuncia o Prof. Dr. Frederico Flósculo, Arquiteto e Urbanista da FAU-UnB, complementando que as más condições de moradia acabam perpetuando o ciclo de pobreza (Correio Braziliense, 15/07/2006).

Atualmente, a área de 5.787 km<sup>2</sup> do Distrito Federal acomoda, desigualmente, 2.570.160 habitantes (CENSO IBGE, 2010) com uma densidade demográfica de 444,07 hab/km<sup>2</sup> e agrega, ainda, a população do Entorno do DF, que inclui 22 municípios, conforme será visto no Capítulo 1. Para efeitos de articulação da ação administrativa junto à União, foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE entre as entidades federativas do DF, de Goiás e de Minas Gerais.

### **Questões, objetivos e recorte espacial**

A irregularidade na ocupação passou a ser regra e não exceção, quando se defronta com o fato de haver 503 parcelamentos irregulares em tramitação no GRUPAR – atual Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais, setor criado pelo Governo do Distrito Federal – GDF, para enfrentamento do problema. O cumprimento à função social do imóvel rural perpassa pela análise e pertinência de seu parcelamento, assim como pela necessidade de manutenção da dimensão mínima do módulo rural, para que se possam desenvolver as atividades agrárias, vitais para a subsistência do ser humano.

Para responder essas questões, buscou-se estudar a ocorrência dos parcelamentos irregulares de solo urbano e rural no DF, praticados indistintamente de faixa de renda, especialmente em terras cuja situação fundiária suscita dúvidas, em decorrência dos longos processos de desapropriações dos imóveis que foram incorporadas ao quadrilátero do Distrito Federal, pelo Decreto nº 480/1955, editado pelo Governo do Estado de Goiás.

Será utilizado como recorte espacial para aprofundamento da pesquisa o novo Setor Habitacional Nova Colina, formado por parcelamento irregular em imóvel rural, de propriedade pública federal, localizada em Sobradinho, Região Administrativa<sup>1</sup> situada a

---

<sup>1</sup> O Distrito Federal está dividido em RAs com a finalidade de descentralizar os serviços locais, diante da inconstitucionalidade de criação de novos municípios pelo Art. 32 da Constituição de 88. A primeira divisão territorial em número de oito regiões administrativas foi definida pela Lei nº 4545/64.

noroeste de Brasília. A destinação para atividades agrárias foi comprometida quando o imóvel sofreu um fracionamento a dimensões inferiores ao módulo mínimo, impossibilitando o desenvolvimento das atividades para as quais foi ocupado.

## **Materiais e métodos**

A partir de uma estratégia de análise de cunho qualitativo, com base nos conceitos sobre linhas de pesquisa em arquitetura, discutidos por Groat e Wang<sup>2</sup>, foram seguidas duas vertentes principais como método de pesquisa:

### **Abordagem com perfil histórico-interpretativo:**

Baseada em pesquisas bibliográficas, através de dados indiretos, foram analisados documentos, planos e projetos urbanísticos, textos, mapas, leis e decretos, publicações, teses e dissertações que fundamentem a pesquisa.

Primeiramente procedemos à busca de documentos que contextualizassem: a gênese da ocupação do Planalto Central; a decisão da mudança, seus antecedentes históricos como os diversos decretos de localização e definição do território; os relatórios produzidos em 1894 e 1955 com as características físicas e ambientais dos territórios propostos; a concretização com a oportunidade para o lançamento da pedra fundamental; a escolha do sítio e sua demarcação; a legislação de amparo a mudança com a definição da data da inauguração.

Os documentos principais incluem os relatórios: da equipe de Cruls finalizado em 1894, publicado pela CODEPLAN-GDF em 1995; da empresa Belcher elaborado em 1955, do acervo da CODEPLAN; do Plano Piloto de Lúcio Costa de 1957, publicado em 1995 pela CODEPLAN, entre outros; da Comissão de Localização da Nova Capital Federal, presidida pelo Mal. José Pessoa de Albuquerque (1958). Mais recentemente, por ocasião do aniversário de 50 anos de Brasília, foi estudado o livro publicado pelo IPHAN-DF “A invenção da Superquadra” (FERREIRA; GOROVITZ, 2009), resultado da pesquisa sobre as tipologias dos blocos das superquadras.

Compreendem também os levantamentos e relatórios da Superintendência do Patrimônio da União no DF – SPUDF/SPU/MP, como as anotações e comentários às leis básicas,

---

Uma RA pode abrigar núcleos urbanos totalmente independentes, outros mais dependentes funcionando como cidades-dormitórios assim como outros com características de bairros.

<sup>2</sup> GROAT, Linda; WANG, David. *Theory in relation to Method e Design and Relation to Method, in Architectural Research Methods*. New York: John Wiley & Sons, 2002, p. 73-13

publicação do Ministério do Planejamento organizada por Luís Carlos Cazetta (2002) sobre a legislação imobiliária da União e o Manual de Regularização Fundiária em Terras da União (2006); Regularização Fundiária publicado pelo Ministério das Cidades (2005); a base cartográfica da Companhia de Planejamento do DF – CODEPLAN, órgão do Governo do Distrito Federal.

### **Abordagem com perfil experimental**

Compreende a estratégia de pesquisa direta e indutiva, com base nas premissas fundamentadas na interpretação dos dados acima descritos, e apoiando-se na experimentação do recorte espacial selecionado.

Baseia-se na formulação de uma hipótese de pesquisa que supõe que há em Brasília uma trajetória histórica de ocupação de áreas sem registro imobiliário mesmo no Distrito Federal, onde a terra seria pública. Essa premissa, sujeita à comprovação com dados de pesquisa, origina-se da minha experiência profissional consolidada no Serviço de Patrimônio da União – SPU, através da análise de processos de ocupação das terras da União, com fins de regularização e destinação.

Para aplicação analítica, estabeleceram-se categorias de análise usadas em quadros de referencial comparativo das situações analisadas em campo: a quadra urbana como elemento morfológico de análise, a transformação da paisagem e o estudo tipo-morfológico dos tecidos. Essas categorias são descritas no Capítulo 2.

### **Atividades e instrumentos de análise:**

- Preparação do material documental (textos, imagens e mapas) transformados em quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, condensados de modo a evidenciar as informações oferecidas para análise.
- Pesquisa de campo – realizada para registro dos tipos morfológicos básicos dos assentamentos e seu rebatimento sobre a paisagem.
- Levantamento fotográfico – coleta de imagens.
- Utilização de ferramentas de geoprocessamento, de forma a proceder à análise espacial a partir de dados geográficos.
- Aplicação de entrevistas estruturadas com representantes de órgãos públicos (IPHAN-DF, DEPHA-DF/GDF, SPU, IBRAM-DF, IBAMA) a fim averiguar as modificações processadas no projeto urbanístico original do Plano Piloto e das Cidades-satélites.

### **Apresentação da dissertação**

A dissertação se estrutura em três capítulos. O primeiro trata da história da mudança da capital para o centro do país, o contexto fundiário que se formou quando da criação do Distrito Federal com a inserção de fazendas goianas no seu quadrilátero, a transformação do território com a Nova Capital e as irregularidades no uso do solo. O segundo analisa as morfologias dos assentamentos tendo a quadra como elemento morfológico, e seu rebatimento em sete morfologias características de momentos de ocupação do território. O terceiro trata do Setor Habitacional Nova Colina, criado a partir que um parcelamento irregular em terra pública, na vizinhança de uma cidade-satélite tida como modelo à época de sua construção, e os desdobramentos da ocupação dessa gleba rural. Finaliza com as considerações resultantes da análise sobre o estudo de caso, cuja solução para a regularização está caminhando para a distribuição da titularidade a seus moradores.

## CAPÍTULO I – A GÊNESE DA OCUPAÇÃO DO PLANALTO CENTRAL

### 1.1 Os antecedentes da transferência da Capital



Figura 02 – Registro da chegada do homem e da máquina ao Planalto Central.  
Fonte: Arquivo Público do DF, Revista Brasília, Ano I numero 1, janeiro de 1957.

Juscelino Kubitschek da Silveira, então Presidente da República, executou o audacioso projeto de construção da Nova Capital Federal, mas afirma: “Não sou o inventor de Brasília” (Revista Brasília, 1957). A ideia da interiorização da capital do país havia atravessado a era colonial, os dois reinados e os sessenta e seis anos da República, até 1955. Era preciso que o país sentisse suas fronteiras e promovesse a integração nacional, assim finalmente encontrava alguém para concretizá-la, transferindo o patrocínio da iniciativa para o Estado de Goiás (KUBITSCHKEK, 1975).

O primeiro registro de que se tem notícia sobre a ideia da interiorização da capital da colônia portuguesa teria sido do Marquês de Pombal, que em meados do século XVIII mandou confeccionar o mapa de Goiás, para a escolha do local estratégico. Ainda à mesma época Tiradentes e os Inconfidentes pleitearam à Corte que a capital fosse São João Del Rey. Já no século XIX, o jornalista José Hipólito da Costa publica um artigo no jornal Correio Braziliense, localizando-a em um “ponto central [...] nas cabeceiras do famoso rio São Francisco” (MENDES, 1960, p. 32). Consta até que o próprio Juscelino Kubitschek, com seus conterrâneos, pensou na localização da capital no Triângulo Mineiro (JORNAL DE BRASÍLIA, 2009).

No entanto, concretamente, foi José Bonifácio, em 1823, quem propôs à Assembleia Constituinte a mudança da Capital, reforçando o que havia dito em 1821, como membro da comissão nomeada pelo governo provisório, que a implantação ideal seria “na latitude, pouco mais ou menos, de 15 *grãos* (sic), em sítio sadio, ameno, fértil e regado por algum rio navegável” (VARNHAGEN, 1978), ao mesmo tempo em que sugere as “denominações de Petrópole, Brasília ou outra qualquer” (MENDES, 1960, p. 32). Para tanto, em 1852, o

Senador Holanda Cavalcanti encaminhou projeto de Lei para a mudança da capital, dizendo-se inspirado pelos relatos do Visconde de Porto Seguro, que, a convite do Ministério da Agricultura, empreendeu viagem ao Planalto Central, com a missão de localizar terra agriculturável. O Visconde registra o seguinte relato:

E isto quando a própria Providencia concedeu ao Brazil uma paragem mais central, 'mais segura', mais sã e própria a ligar entre si os três grandes valles do Amazonas, do Prata e S. Francisco, nos elevados chapadões, de ares puros, de águas boas e até de abundantes mármore, visinho ao triangulo formado pelas três lagoas Formosa, Feia e Mestre d'Armas, das quaes manam águas para o Amazonas, para o São Francisco e para o Prata (VARNHAGEN, 1978).

Observa-se que a proposta mudancista fez parte de todas as Constituintes desde a Carta Magna de 1891, que determinou o seguinte:

Artigo 3.º - Fica pertencente à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 kilom. quadrados, que será oportunamente demarcada, para n'ella estabelecer-se a futura Capital Federal. Parágrafo Único: Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir Estado (MENDES, 1960, p. 35).

Para concretizar o disposto na Carta Magna, o então Presidente Floriano Peixoto constituiu, em maio de 1892, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, cujo objetivo foi estudar uma localização e delimitar uma área de 14.400 km<sup>2</sup>, com as condições ideais para a implantação da Nova Capital. Convocou o Dr. Luiz Cruls, engenheiro e cientista, diretor do Observatório Astronômico do Rio de Janeiro, para chefiar a expedição composta de 22 especialistas.

Depois de percorridos mais de quatro mil quilômetros em sete meses de trabalho, foi produzido um relatório, mais conhecido como Relatório Cruls, com os dados de topografia, clima, hidrologia, geologia, fauna, flora, pedologia, recursos minerais e materiais de construção existentes no local, apresentados na forma de textos, fotos, tabelas, cálculos e croquis e desenhos dos 83 mapas da região percorrida. Constata-se, segundo o Relatório, que há mais de um século, já estava eleito o sítio ideal para a Nova Capital. Em parte de um dos textos do relatório, Cruls descreveu o local:

Refiro-me à bella região situada no triangulo formado pelas tres lagoas - Formosa, Feia e Mestre D'Armas, com chapadões elevados a mais de 1.000 metros, como nesta paragem requer, para a melhoria do clima, a menor latitude [...]. São dous chapadões de facil accesso, qualquer dos quaes prestaria assento a uma povoação, desde logo com a perspectiva de poder estender até mais de um milhão de almas (CRULS, 1995).

O paisagista Auguste Glaziou, integrante da expedição, a pedido de Cruls, emitiu parecer sobre o clima e a natureza da zona demarcada, relatado em correspondência de 1894:

Quanto á minha opinião, formada desde já, é com a mais solida e franca convicção que vos declaro que é perfeita a salubridade desta vasta planície, que não conheço no Brazil Central logar algum que se lhe possa comparar em bondade. A esta qualidade primordial do Planalto convem acrescentar a abundancia dos manaciaes d'água pura, dos rios caudalosos cujas águas podem chegar facilmente ás extensas collinas que nas proximidades, se vão elevando com declives suavissimos (1 a 5%) (CRULS, 1995).

O governo, baseado nos resultados favoráveis à transferência produzidos pelo Relatório Cruls e, aproveitando as comemorações do primeiro centenário da Independência do Brasil, promoveu, através do Decreto nº 4.494/1922, o lançamento da Pedra Fundamental da futura capital, em Planaltina, cidade goiana fundada em 1859, hoje incorporada ao DF, distante 25 km de Brasília.

No entanto, a cerimônia não garantiu o início das atividades para a viabilização da mudança da capital e, entre idas e vindas, somente em 1953, o Presidente Getúlio Vargas<sup>3</sup> estabeleceu definitivamente os critérios para a mudança da Capital Federal (Lei nº 1.803/1953), e para operacionalização imediata criou, por Decreto nº 32.976 do mesmo ano, a Comissão de Localização da Nova Capital Federal (CLNCF), composta por técnicos de várias especialidades distribuídos em diversas Subcomissões Técnicas (ALBUQUERQUE, 1958, p. 189), cujas atribuições iam desde a escolha do sítio e da área da nova capital, estudos definitivos sobre as condições do abastecimento de água e energia elétrica, ligações rodoferroviárias, plano regional e plano urbanístico até a um plano de desapropriação da área do Distrito Federal e de outras necessárias à mudança da nova Capital.

Os trabalhos da Comissão sofreram mudanças de rumo com a morte de Getúlio Vargas. Seu sucessor, Café Filho, entregou, em outubro de 1954, a presidência da Comissão ao Marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, que definiu uma área de 5.850 km<sup>2</sup> dentro do retângulo demarcado por Cruls e sua equipe. Imediatamente, o Governador de Goiás, José Ludovico de Almeida, declarou que todas as terras incorporadas ao território do Distrito Federal seriam desapropriadas em favor da União, “como necessidade e utilidade públicas e de conveniência ao interesse social”, pelo Decreto nº 480/1955 (MENDES, 1960, p. 44).

---

<sup>3</sup> Curiosamente a reviravolta do movimento modernista brasileiro se dá à época da revolução de 30, com Getúlio Vargas. A elite política que assume saiu do mesmo movimento de apoio aos artistas de vanguarda (BENEVOLO, 1960).

Para a demarcação dessa área, foi contratada a empresa americana Donald J. Belcher & Associates, no início de 1954, para a elaboração de estudos destinados à escolha do local para a construção da Nova Capital Federal, cujos trabalhos se desenvolveram parte no Brasil e parte nos Estados Unidos (BELCHER, 1956). Foram elaboradas 8.000 fotografias aéreas, 540 mosaicos e 18 fotos-índices acrescentando informações sobre a topografia, geologia, drenagem, solos para engenharia, solos para agricultura e utilização das terras (ALBUQUERQUE, 1958).

Ao finalizar os trabalhos, Donald Belcher declarou-se satisfeito com os resultados e, diante da oportunidade de participar do processo de criação da capital do Brasil, afirmou: “O Brasil deve ser louvado pelo fato de ser a primeira nação da história a basear a seleção do sítio de sua Capital em fatores econômicos e científicos; bem como nas condições de clima e beleza” (BELCHER, 1956).

Desse modo, por entendimento da CLNCF e para evitar a especulação imobiliária que fatalmente se verificaria sobre as terras da região, os trabalhos da equipe de Belcher se desenvolveram dentro de um retângulo de 50.000 km<sup>2</sup> de área, onde foram demarcados cinco sítios de 1.000 km<sup>2</sup> de área cada. Conforme apresentado na Figura 3, esses cinco sítios foram identificados através das cores: Castanho (1); Verde (2); Azul (3); Vermelho (4) e Amarelo (5). Após análise da Comissão e sob a relatoria de Raul Penna Firme, em abril de 1955, foi eleito o sítio Castanho, com a maior pontuação conferida.

Cumprida a fase da escolha da área a nova Capital e esgotadas as atribuições da CLNCF, coube ao Marechal Pessoa de Albuquerque propor um novo estatuto legal, com as atribuições administrativas que se faziam necessárias para a continuidade dos trabalhos da mudança da capital, cumprido pelo Decreto nº 38.281, de 9 de dezembro de 1955, criando a Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal (ALBUQUERQUE, 1958, p. 357).

Finalmente, em fevereiro de 1956, foi ratificado o território para o futuro Distrito Federal, sobre o trecho do Planalto Central onde se localizam as cabeceiras de três dos maiores rios brasileiros – o Maranhão, afluente do Rio Tocantins, o Preto, afluente do Rio São Francisco, e os rios São Bartolomeu e Descoberto, afluentes do Rio Paraná (ALBUQUERQUE, 1958).

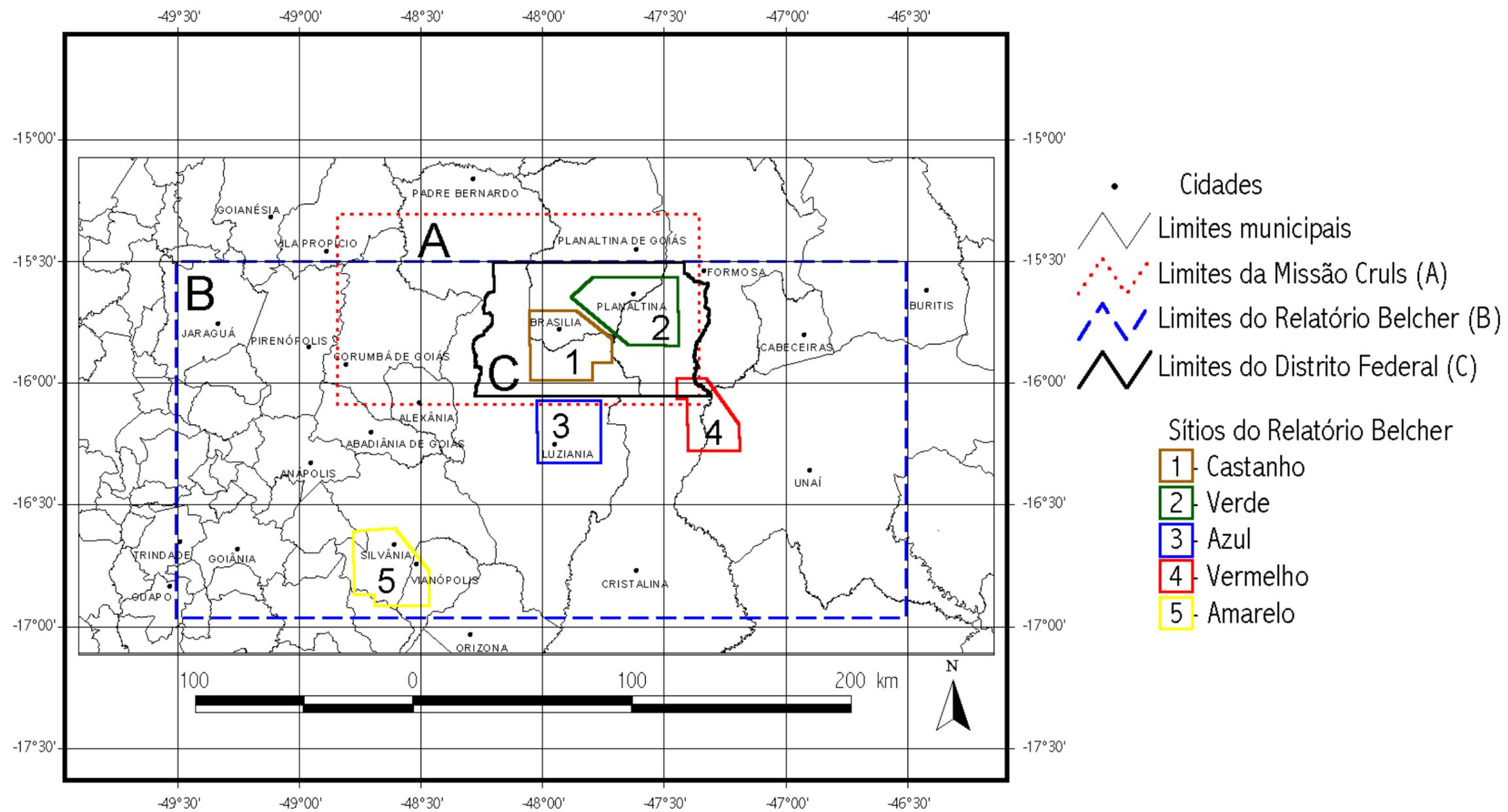


Figura 03 – Localização dos limites históricos.  
 Fonte: Fortes, Barroso, Sampaio e Guedes, VIII SBSR, 2006.

No entanto, ainda em 1955, foi elaborado o primeiro esboço da futura Capital. O Marechal José Pessoa de Albuquerque e a Subcomissão de Planejamento Urbanístico, composta pelos engenheiros e arquitetos Raul Penna Firme, José Oliveira Reis e Roberto Lacombe, projetou a chamada cidade de Vera Cruz. O projeto urbanístico estava implantado no vale contornado pelos córregos Torto, Bananal, Riacho Fundo e Vicente Pires, como se estivessem acatando o depoimento que Auguste Glaziou escreveu para o Relatório Cruls, em 1894.

Conforme ilustrado na Figura 4, essa cidade possuía uma avenida monumental de cinco quilômetros de extensão por 120 m de largura, e previa uma barragem a jusante do rio Paranoá, que o transformaria em um grande lago. Também foram projetadas quadras em traços ortogonais de um quilômetro de superfície, infraestrutura urbana e um plano rodoviário para as ligações internas e externas da futura capital com o resto do país (ALBUQUERQUE, 1958, p. 190).

A memória do projeto urbanístico incluía a densidade máxima de 5 mil habitantes por quadra, com as edificações projetadas em blocos, “com as maiores fachadas para o nascente e para o poente, a fim de aproveitar os benefícios da insolação” (ALBUQUERQUE, 1958, p. 192). Essa disposição permitia maior reserva de espaços livres para parques e jardins, aplicando os conceitos do urbanista inglês Howard, pioneiro da cidade-jardim, e já incluía a implantação de cidades-satélites nas adjacências das grandes vias de tráfego.

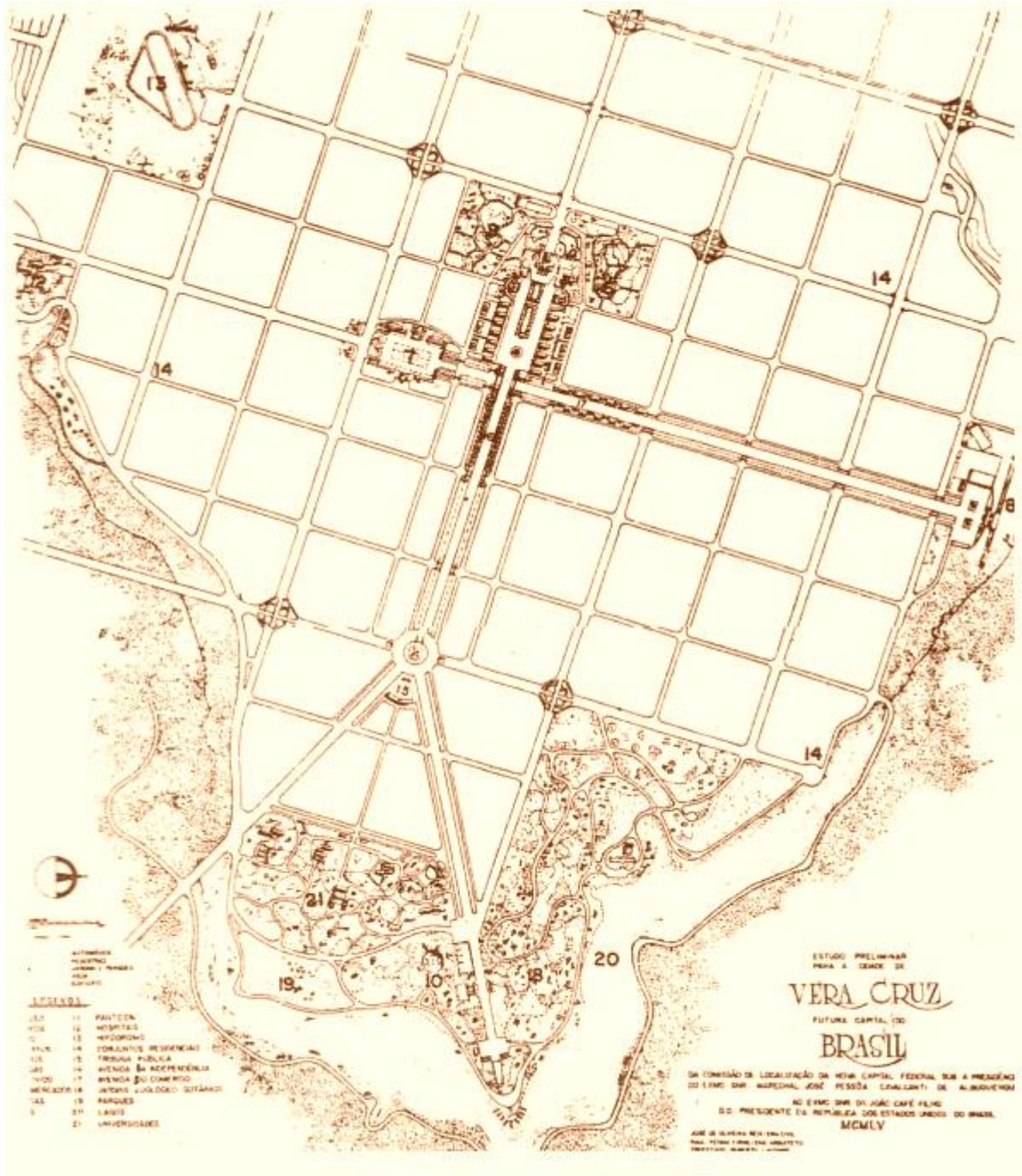


Figura 04 – Plano-Piloto de Vera Cruz, elaborado em 1955 pela Subcomissão de Planejamento Urbanístico.

Fonte: ALBUQUERQUE, Arquivo do Ministério do Exército, 1958.

O plano urbanístico de Vera Cruz não foi implantado, mesmo assim o governo iniciou a venda prematura de lotes, fato que teria sido a causa do pedido de exoneração do Mal. Pessoa, em maio de 1956, antevendo graves problemas fundiários de difícil solução, cujos processos se arrastam até os dias atuais no Distrito Federal (REVISTA BRASÍLIA, 1960, p. 41).

Finalmente, naquele ano de 1955, no histórico comício em Jataí (GO), o então candidato à Presidência da República Juscelino Kubitschek<sup>4</sup>, assumia o compromisso da transferência da capital, que passa a ser a “Meta-Síntese” do seu programa de governo à presidência da República. A ideia da mudança da capital encontrara seu executor. Assim, mais do que um retângulo colorido no mapa do Brasil que assinalava a localização do novo Distrito Federal, a nova capital nascia sob o signo de uma grande aventura, uma ideia que foi empolgando o candidato, decidido a povoar o Planalto Central, como ponto de partida do desenvolvimento do país. Para sua concretização, no lugar de Vera Cruz, foi proposto um concurso nacional em 1957, para a nova capital.

## **1.2 A questão fundiária**

### *1.2.1 Contextualização fundiária no Brasil*

Historicamente, a origem da propriedade no Brasil, por direito de conquista, é pública. O processo de transferência das terras públicas para particulares se iniciou com a concessão das sesmarias, depois por compra, venda e doação, permuta e legitimação da posse. A falta de controle nos registros e cadastros de imóveis, herdado desde o tempo da colônia, sempre facilitou a ocupação, o parcelamento e a venda irregular de terras públicas, por meio de fraudes e falsificação de títulos de propriedade. Conhecida como grilagem, tão antiga quanto o Brasil, essa atividade consiste na falsidade material ou ideológica de documentos de propriedade de imóveis (CARVALHO, 1996).

Considerado um marco do direito agrário, a Lei de Terras – Lei nº 601/1850, específica para a questão fundiária do país, instituiu a Repartição-Geral de Terras Públicas, considerado o primeiro órgão público especializado em questões fundiárias e ao qual cabia a venda dessas terras. Essa lei garantiu a validação de sesmarias e legitimação de posses e concessões, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, resultando na declaração de posse de terras particulares, mais conhecido como Registro Paroquial. Desse modo, o decreto definia as terras devolutas, terras públicas remanescentes, que seriam identificadas e marcadas por exclusão, e proibia sua aquisição senão por compra (SPU/MP, 2004).

Seguindo a evolução do sistema fundiário e angariando ganhos sociais consideráveis, o Decreto-Lei nº 9.760/1946 atribuía uma nova função a terra, a de cumprir sua função social, e estabelecia a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual, garantida pela transferência de terras públicas para as unidades da federação e o domínio da União sobre

---

<sup>4</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira foi eleito presidente para o mandato de 1956 a 1961, assumindo em 31 de janeiro.

terras devolutas situadas no Distrito Federal e Territórios. Nesse sentido reconhece o direito de posse em terras públicas, seja concedendo o direito de preferência ao ocupante na alienação do imóvel, seja por inscrição nos cadastros das ocupações não regularizadas.

Em 1964, durante o governo militar, foi aprovado o Estatuto da Terra, a Lei nº 4.504/1964, instituindo a reforma agrária, que permitia desapropriações em terras não produtivas, cuja plena aplicação foi dificultada pelo Código Civil (Lei nº 3.071/1916), que assegura direitos plenos ao proprietário da terra. Nesse sentido, em 1972, através da Lei nº 6.383 foi regulado o processo discriminatório de terras devolutas, administrativamente ou judicialmente. Assim, encerrado o processo discriminatório, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA providencia o registro, em nome da União, das terras devolutas discriminadas, como bens da União. Essas duas leis estão ainda em vigor.

Outros instrumentos legais foram sendo acrescentados, tais como: em 1966, para o ordenamento, disciplinação, fiscalização e controle dos atos e fatos administrativos relativos ao planejamento e à implantação da Reforma Agrária, faz-se obrigatório o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR (Lei nº 4.947/1966) para movimentação de imóveis rurais; pela Lei nº 5.868 de 1972 foi promovido maior controle sobre as movimentações com a terra com a criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreende os Cadastros de Imóveis Rurais, de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, de Arrendatários e Parceiros Rurais e de Terras Públicas, e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR.

Somam-se a esses: o estabelecimento do regime para Registros Públicos de Imóveis Rurais (Lei nº 6.015/1973); a regulamentação do cancelamento e retificação de matrículas e registros de imóveis rurais (Lei nº 6.739/1979); a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária (Lei nº 8.629/1993), permitindo à União a desapropriação sobre propriedade improdutiva, segundo índices fixados pelo órgão federal competente, por interesse social; a instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (Lei nº 9.393/1996), cuja apuração se dá anualmente, gerado a partir da propriedade rural, com domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município (FORTES et. al, 2006).

E por fim, em um país rural urbanizado muito rapidamente, com o acesso a terra caracterizado pela exclusão, depois de quase meio século de articulação entre os movimentos sociais urbanos engajados na luta pela reforma urbana, em 10 de julho de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182

e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no Brasil<sup>5</sup>.

Dentre os instrumentos sistematizados pelo Estatuto, alguns se destacam no sentido da regularização fundiária e cumprimento da função social da propriedade, estando atrelados ao Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes: o IPTU progressivo no tempo; usucapião urbano; outorga onerosa; direito de preempção, entre os mais importantes. Pela primeira vez na história do país a União reconhece o direito à moradia das famílias que residem em assentamentos urbanizados de sua propriedade (MCidades, 2005).

### *1.2.2 Contextualização fundiária do Distrito Federal*

Ainda antes de Juscelino Kubitschek assumir a ideia da mudança da capital para o interior, a CLNCF efetuou estudos relativos à geração de recursos para construção da capital. Foi levada em consideração a desapropriação das fazendas goianas que seriam incorporadas ao quadrilátero do Distrito Federal, além de organizar a questão relacionada ao domínio das terras. Foi também estudada a valorização das glebas rurais, que seriam transformadas em loteamentos urbanos conforme a necessidade e cuja venda reduziria os altos custos demandados com a transferência da capital (ALBUQUERQUE, 1958, p. 118).

O Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955, declarava todas as terras contidas na área destinada ao Distrito Federal, por necessidade pública, de utilidade pública ou de conveniência ao interesse social, autorizando o Estado a proceder as desapropriações. E, pelo Decreto nº 500, de 11 de maio de 1955, foi determinada a suspensão de toda e qualquer alienação de terras devolutas e outras de domínio estadual, inseridas na área do Novo Distrito Federal e suas adjacências (ALBUQUERQUE, 1958, p. 118).

Nesse sentido, o Estado de Goiás constituiu a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal, incumbida do estudo histórico e jurídico da cadeia dominial das fazendas situadas no DF, através do Decreto nº 1.258, de 5 de outubro de 1955. O estudo da cadeia dominial dessas fazendas sujeitas à desapropriação foi concluído em 1958, apesar das dificuldades para o levantamento dos registros imobiliários devido à presença de terras devolutas e principalmente devido à ausência de documentação por parte dos ocupantes. A Figura 5 apresenta a indicação das fazendas e os respectivos municípios de Formosa, Luziânia e Planaltina incorporados ao DF.

---

<sup>5</sup> “[...] se considerarmos como pioneira nesse sentido a singela proposta aprovada no III Congresso Brasileiro de Arquitetos, em 1953, [...] de que fosse criado um órgão federal especializado em habitação e urbanismo” (BASSUL, 2005).

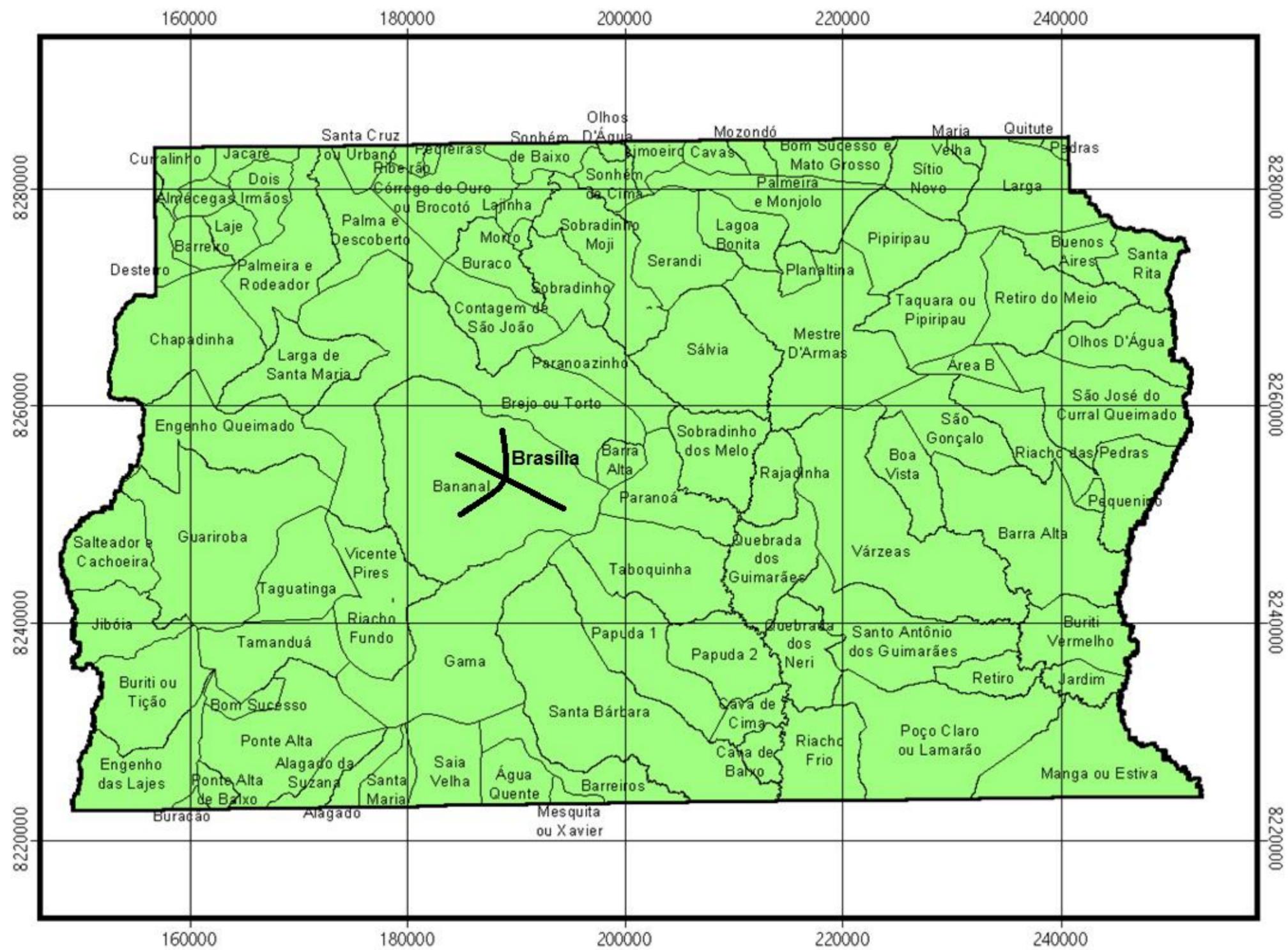


Figura 05 – Fazendas incorporadas ao DF com a indicação do Plano Piloto na fazenda Bananal.  
 Fonte: Fortes, Barroso, Guedes e Sampaio, Anais do XIII SBSR/2007, 2007.

A fim de viabilizar a construção da capital, Juscelino Kubitschek, empossado Presidente, constituiu a Companhia Urbanizadora da Nova Capital Federal – Novacap, pela Lei nº 2.874/56, sediada em Brasília e com escritório no Rio de Janeiro. Em um só instrumento, o governo dispõe sobre a mudança da capital, buscando proceder às desapropriações das fazendas incorporadas ao DF e conceder incentivos legais para facilitar o procedimento, como no caso de desapropriações amigáveis entre o poder público e particulares, com a isenção de imposto de renda relativo aos lucros da operação<sup>6</sup>. Sabia-se que não seria uma tarefa fácil e a urgência da implantação da cidade dependia fundamentalmente desse processo.

Brasília foi fincada exatamente no local onde esteve acampada a Missão Cruzeira e por eles recomendada, em 1894, como o sítio ideal para a localização da cidade. Para marcar historicamente a mudança da Capital Federal, o art. 1º da Lei nº 3.273/1956 fixou o evento para o dia 21 de abril de 1960. Cumpria-se, assim, o compromisso constitucional com uma Nova Capital: “o lugar ideal para se viver e trabalhar, cercado de belas paisagens e magníficos horizontes”, segundo Juscelino Kubitschek de Oliveira, em entrevista por ocasião da inauguração (Revista Brasília, n. 40, 1960).

Do mesmo modo, pela lei, a Novacap tinha a prerrogativa da compra de todas as terras, o que impediria que a transferência entre particulares fosse praticada (Art. 25). Tal dispositivo legal, porém, não foi considerado pelo Poder Judiciário, permitindo as negociações das terras entre particulares, resultando em graves problemas fundiários, com ações de desapropriações até hoje não concluídas. Cabia, também, à Novacap proceder ao parcelamento urbano, à venda dos lotes a particulares, assim como à doação de imóveis à União, necessários à implantação dos órgãos federais e à construção das residências para os servidores.

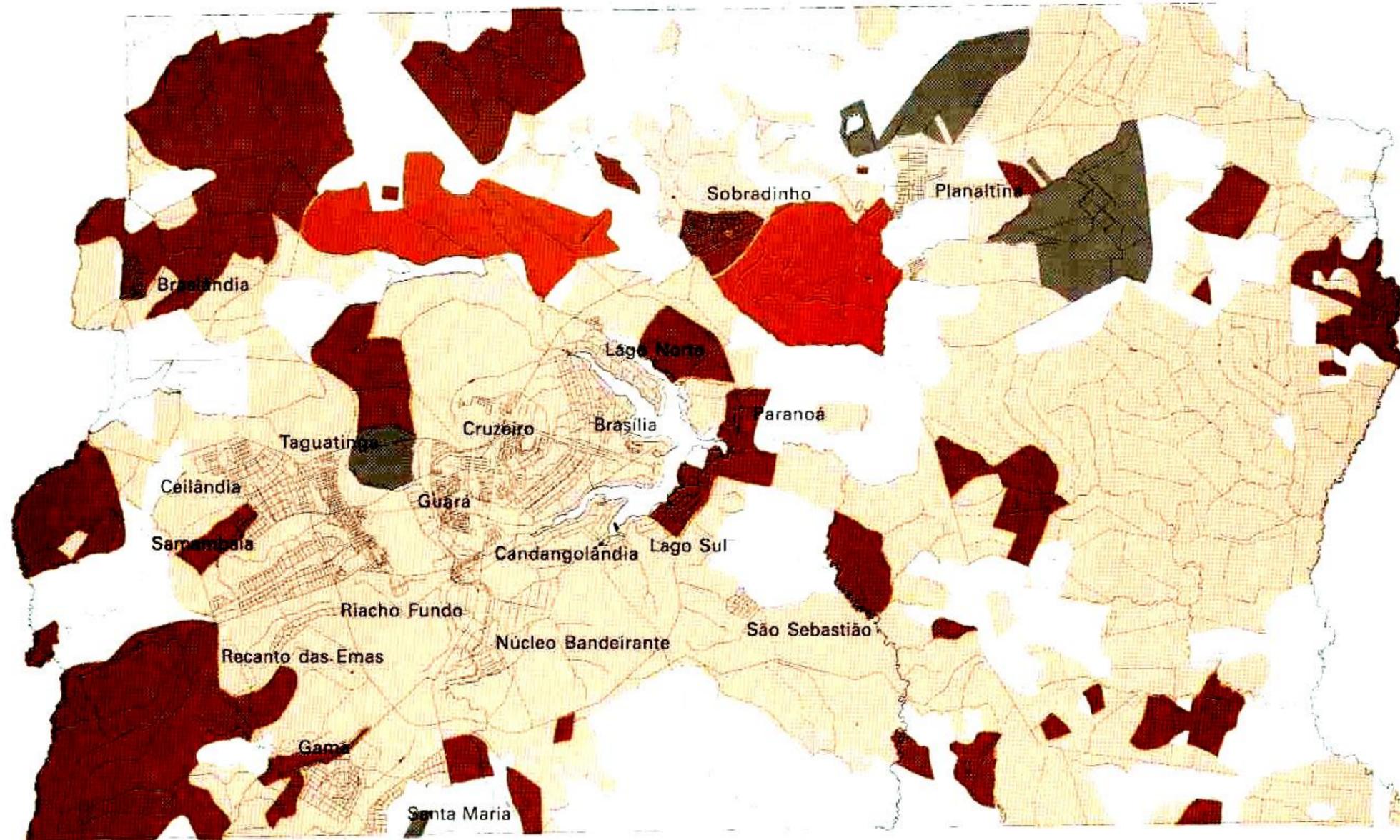
Com a consolidação da capital, a Novacap já não poderia arcar com as responsabilidades de gestão dos diversos departamentos que geriam o saneamento, a energia, a saúde pública, as obras de infraestrutura e transporte. Em dezembro de 1972, foi criada a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, pela Lei nº 5.861, com o capital dividido em 51% pertence ao DF e 49% à União, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente do DF (SEDUMA/GDF).

---

<sup>6</sup> O Art. 24, § 3º, da Lei nº 2.874/56 reza que “sempre que as desapropriações se realizarem por via amigável, os desapropriados gozarão de isenção do imposto de renda relativamente aos lucros auferidos pela transferência ao expropriante das respectivas propriedades imobiliárias”.

A partir do desmembramento da Novacap, as desapropriações de terras no DF, que faziam parte das atribuições dessa empresa, passaram a ser feitas pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Leis nºs 5.861/1972, 6.531/1978 e 6.816/1980), empresa pública do Governo do Distrito Federal (GDF), cujo objetivo é a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do DF, compreendendo a utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação do patrimônio dos brasilienses e das terras públicas do DF (TERRACAP, 2010).

Em 1996, a TERRACAP empreendeu esforços com o objetivo de mapear e quantificar as desapropriações das fazendas do DF. Os dados serviram aos estudos para a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1997. Ao final, na síntese, formou-se o retrato da situação: 54,36% eram fazendas totalmente desapropriadas; 33,28% pertencentes a particulares; 8,53% faziam parte das fazendas desapropriadas em comum, ou seja, esses imóveis são desapropriados sem definição, ainda, dos limites da propriedade pública e da particular; e 6,83% estavam com o processo judicial de desapropriação ainda em tramitação (CODEPLAN/GDF, 1997). As figuras 6 a 9 apresentam os mapas da situação fundiária do DF, elaborados pela Diretoria Técnica e de Fiscalização da TERRACAP, desde 1995 a 2011. Percebem-se as diferenças de domínios das fazendas entre os mapas apresentados a cada atualização.

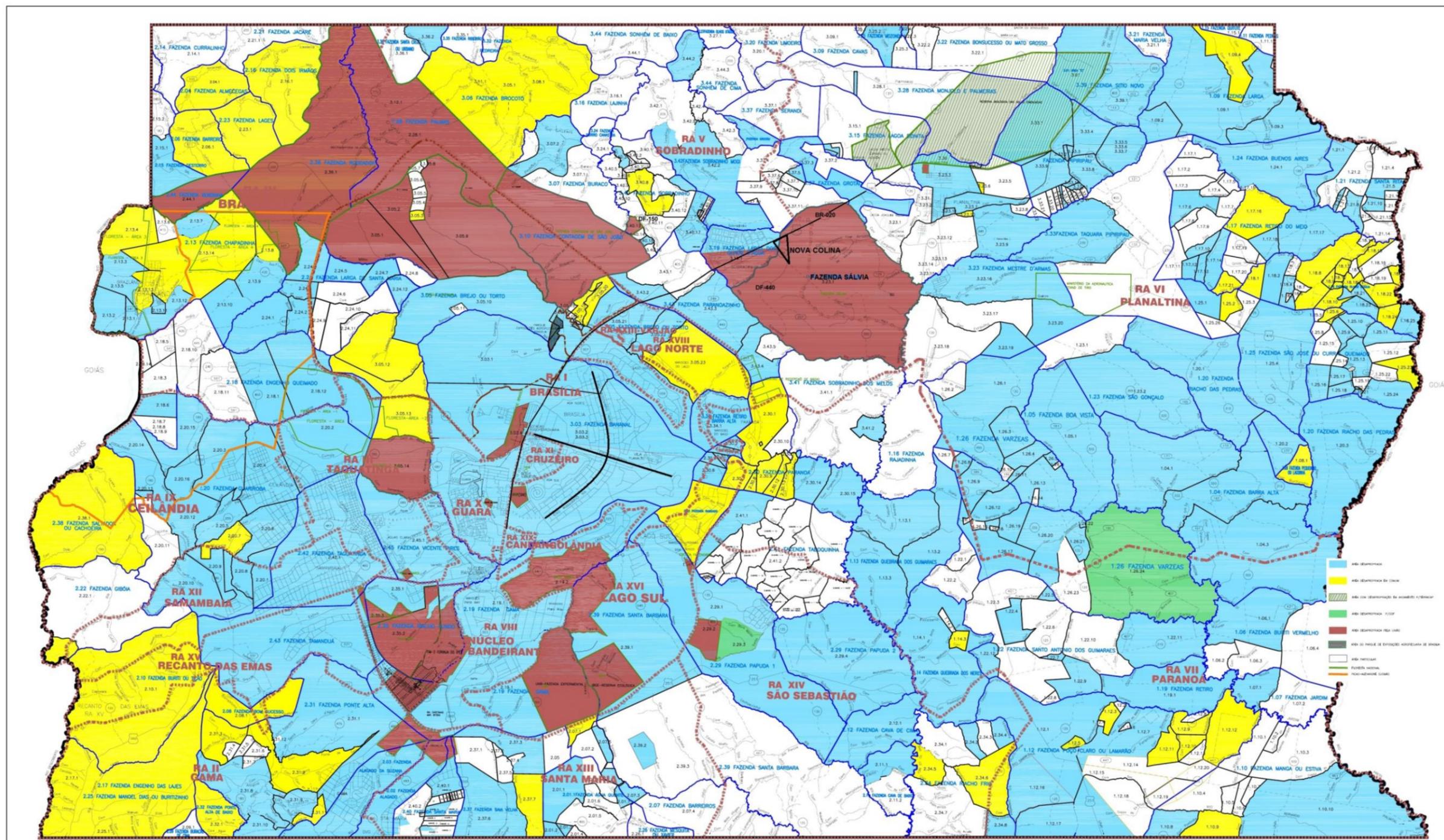


## 20 - ESTRUTURA FUNDIÁRIA

- Desapropriada
- Desapropriada em comum
- União Federal
- Desapropriação em andamento
- Particular

Fonte: TERRACAP, 1995

Figura 06 – Mapa fundiário do DF de 1995.  
Fonte: Arquivos fundiários da SPU-DF, 2004.



## MAPA DE SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

REALIZAÇÃO: DIRETORIA TÉCNICA E DE FISCALIZAÇÃO/TERRACAP

DATA: OUT/2001  
ESC. 1:100.000  
ATUALIZAÇÃO: 18-ABRIL/2005

Figura 07 – Mapa fundiário do DF de 2001.  
Fonte: TERRACAP.

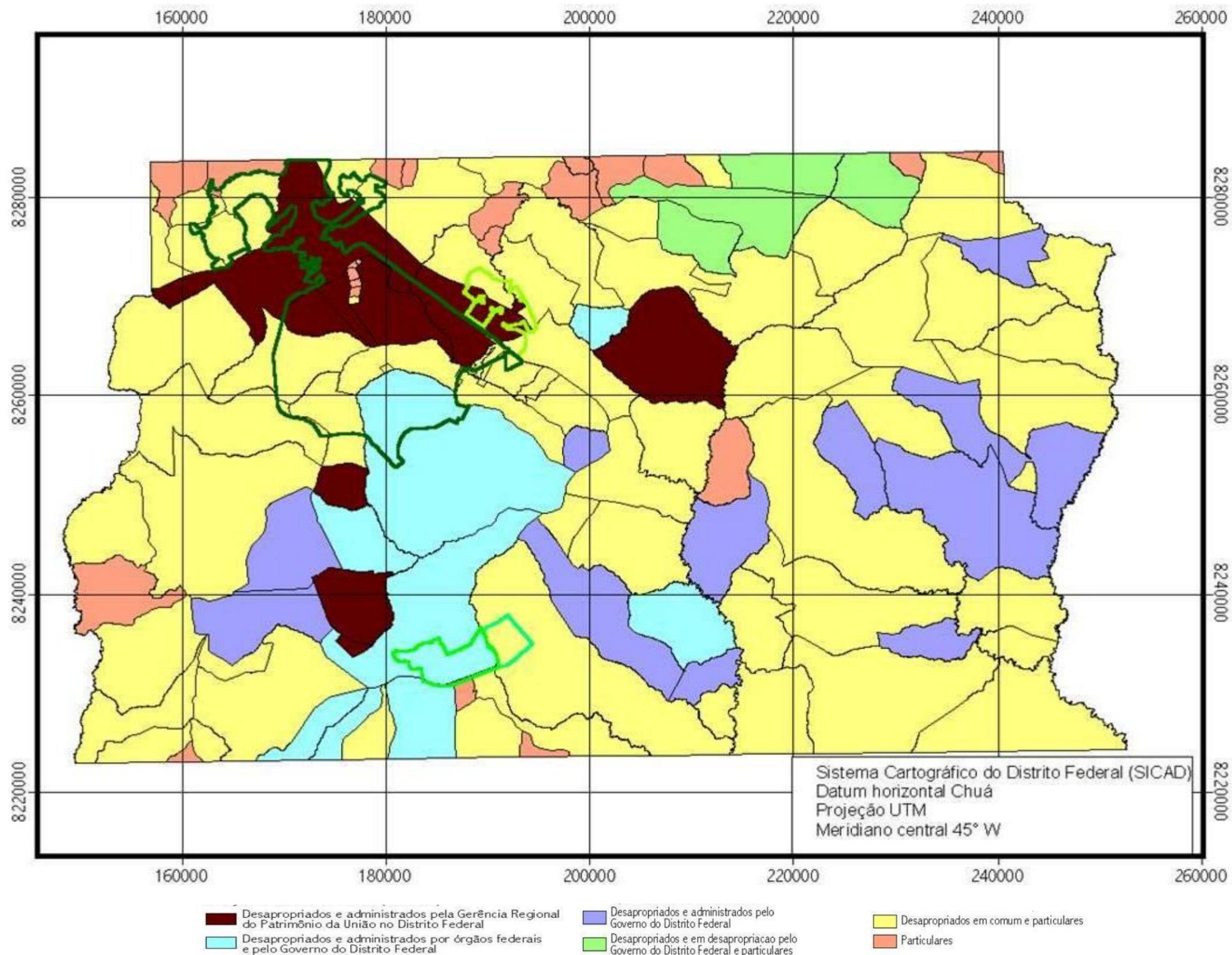


Figura 08 – Mapa fundiário do DF atualizado em 2006.  
Fonte: TERRACAP, 2006.

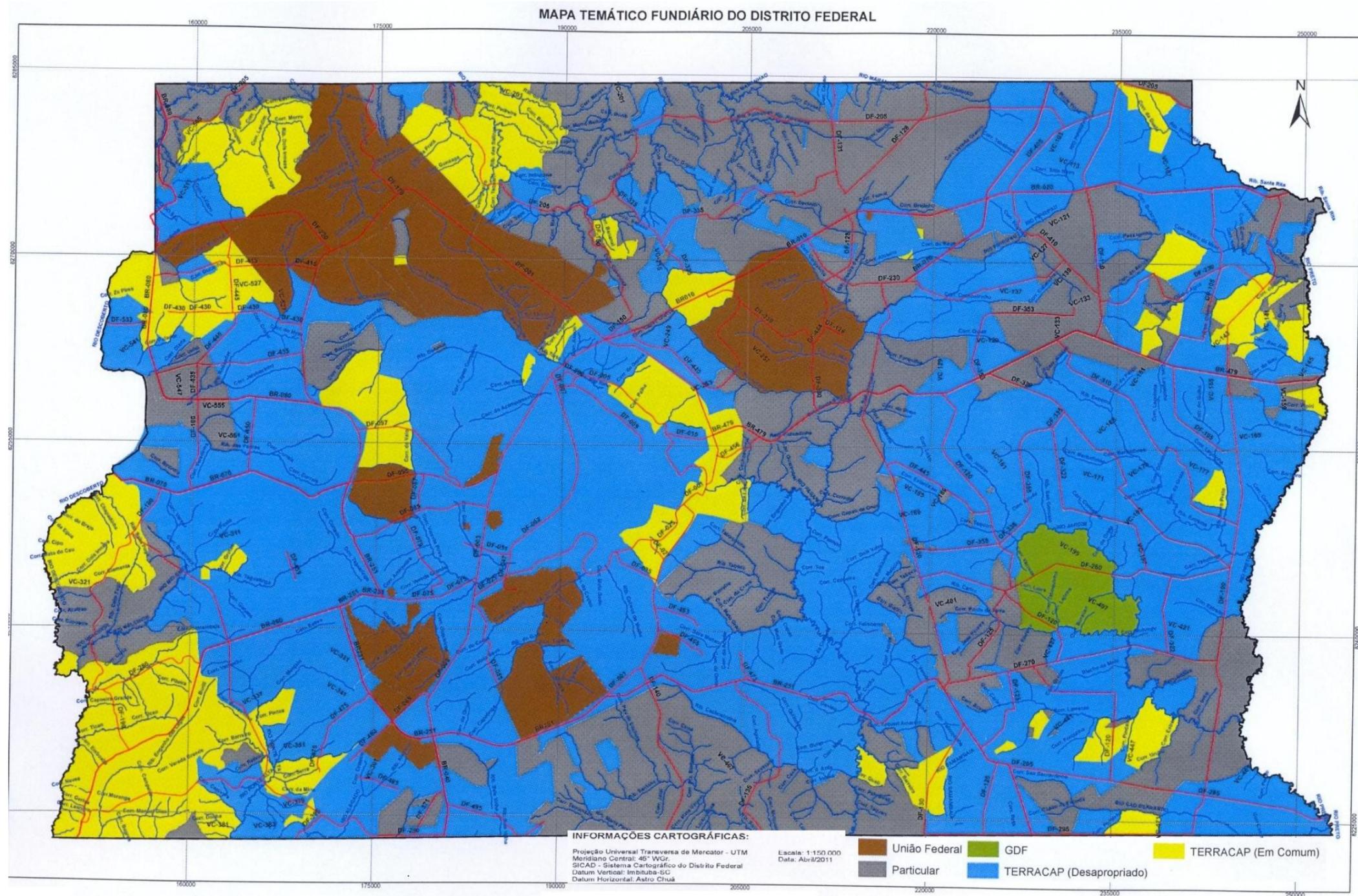


Figura 09 – Mapa fundiário do DF de 2010.  
 Fonte: TERRACAP, 2010.

### **1.3 A ocupação do território**

Brasília completou 50 anos em 2010 e continua um canteiro de obras. Sua história de ocupação dos anos de 1957 a 1967 foi dedicada à implantação da cidade, sempre ameaçada por seus opositores, que insistiam no retorno ao Rio de Janeiro. A consolidação foi inevitável nos anos seguintes. No entanto, antes de os tratores chegarem rasgando o cerrado, havia uma ocupação anterior nas fazendas existentes e até uma cidade centenária.

O Planalto Central era, antes da demarcação do DF, uma região cuja ocupação foi marcada por três períodos sucessivos: o período do ouro e diamantes, no princípio do século XVIII; o período da expansão da criação de gado, mudança de atividades daqueles que se desencantaram ou fracassaram com o garimpo; e a ocupação das matas de solos férteis, em decorrência da abertura das estradas de ferro aos mercados em crescimento no litoral.

Com a incorporação de parte dos municípios goianos de Planaltina, Formosa e Luziânia, como na Figura 10, o DF herdou uma população que, segundo o IBGE, em 1950, era respectivamente de 23.273, 19.657 e 7.335 habitantes, além de cidades já consolidadas como Planaltina (1859) e Brazlândia (1933).

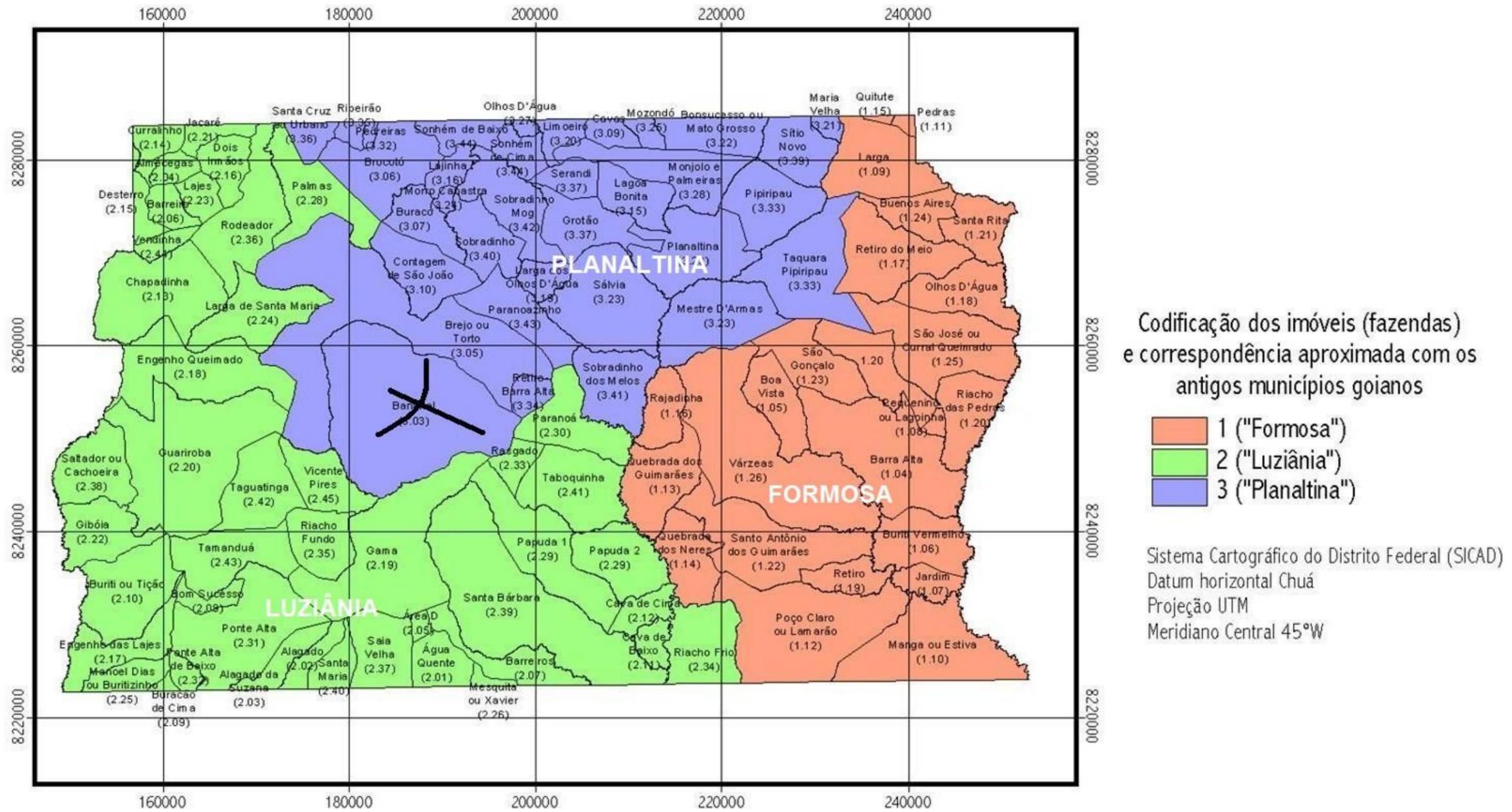


Figura 10 – Fazendas incorporadas ao DF e os respectivos municípios de origem.  
 Fonte: Fortes, Barroso, Guedes e Sampaio, Anais do XIII SBSR/2007, 2007.

A operacionalização da mudança dos órgãos federais, dos bens móveis, equipamentos e de servidores para a Capital exigiu a formação de um Grupo de Trabalho, constituído por Decreto nº 43.285, de 25 de fevereiro de 1958, basicamente administrativo. Cabia ao grupo verificar as necessidades mínimas de construção dos órgãos da administração pública; quanto aos servidores as condições da família e desejo de fixação com moradia na nova capital; levantar a quantidade de residências a serem construídas, além de sua distribuição aos novos moradores.

A ocupação das duas asas do Plano Piloto de Brasília de maneira estratégica foi o modo que Juscelino Kubitschek encontrou para a construção plena de Brasília, mesmo contrariando a orientação de Lúcio Costa, que entendia fosse primeiramente ocupada uma das asas para, posteriormente, estender-se a ocupação às outras áreas (COSTA, 1992). No entanto, o estadista JK entendia, pela história política do país, que o projeto estaria fadado ao abandono, por falta de vontade política de seus sucessores.

Descreveremos em seguida as modificações imputadas ao projeto original da capital, antes mesmo de sua implantação, para adequar-se às demandas de instalação de funcionários da antiga capital, Rio de Janeiro, e visando melhor ocupação do território, com o deslocamento dos eixos aproximando-se as quadras habitacionais do Lago Paranoá.

### *1.3.1 Brasília, a cidade planejada*

A lei de criação do Distrito Federal dispõe, em seu Art. 1, que fosse demarcado um território na forma de um quadrilátero, com 5.783 km<sup>2</sup>, delimitado por dois arcos de paralelos, a 15<sup>o</sup>30' ao norte e a 16<sup>o</sup>03' ao sul, tendo a leste o Rio Preto e a oeste, o Rio Descoberto. Implantado a uma altitude de 1.172 m em relação ao nível do mar, possui temperatura média anual de 21<sup>o</sup>C e umidade relativa do ar entre 40% e 70%, e duas estações no ano bem definidas: uma chuvosa e outra seca.

A Nova Capital precisava ser planejada para implantação sobre o sítio escolhido. Nesse sentido, JK designou o arquiteto Oscar Niemeyer, com quem já trabalhara em Belo Horizonte, para elaboração dos projetos urbanísticos e de edificações, nomeando-o diretor do Departamento de Urbanismo e Arquitetura (DAU) da Novacap. Foi, então, acatada a ideia de que projeto urbanístico da capital fosse escolhido em concurso público (ALBUQUERQUE, 1958), diante da expectativa de se encontrar um projeto que imprimisse a contemporaneidade e a ousadia esperada a Brasília. Para isso, a Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, sob a presidência de Ernesto Silva, publicou o Edital para o Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital

do Brasil, no Diário Oficial da União de 30 de setembro de 1956. Os candidatos tiveram 120 dias para a elaboração de proposta para o projeto urbanístico da nova Capital, cuja inauguração dar-se-ia em pouco mais de 3 (três) anos.

Foi composto, então, um júri internacional para a avaliação dos projetos, presidido pelo urbanista inglês William Holford. O júri foi formado pelo próprio Niemeyer, como representante do governo; por Paulo Antunes Ribeiro, representando o Instituto de Arquitetos do Brasil; por Horta Barbosa, representando o Clube de Engenharia do Brasil; pelo francês André Sive e o americano Stamo Papadaki. Como é de conhecimento geral, Lúcio Costa foi vitorioso com seu trabalho individual, cujo parecer do júri apontava como sendo o único plano para uma capital administrativa do Brasil, uma *civitas*, não uma *urbs* (CODEPLAN, 1991). A Figura 11 apresenta o estudo vencedor.

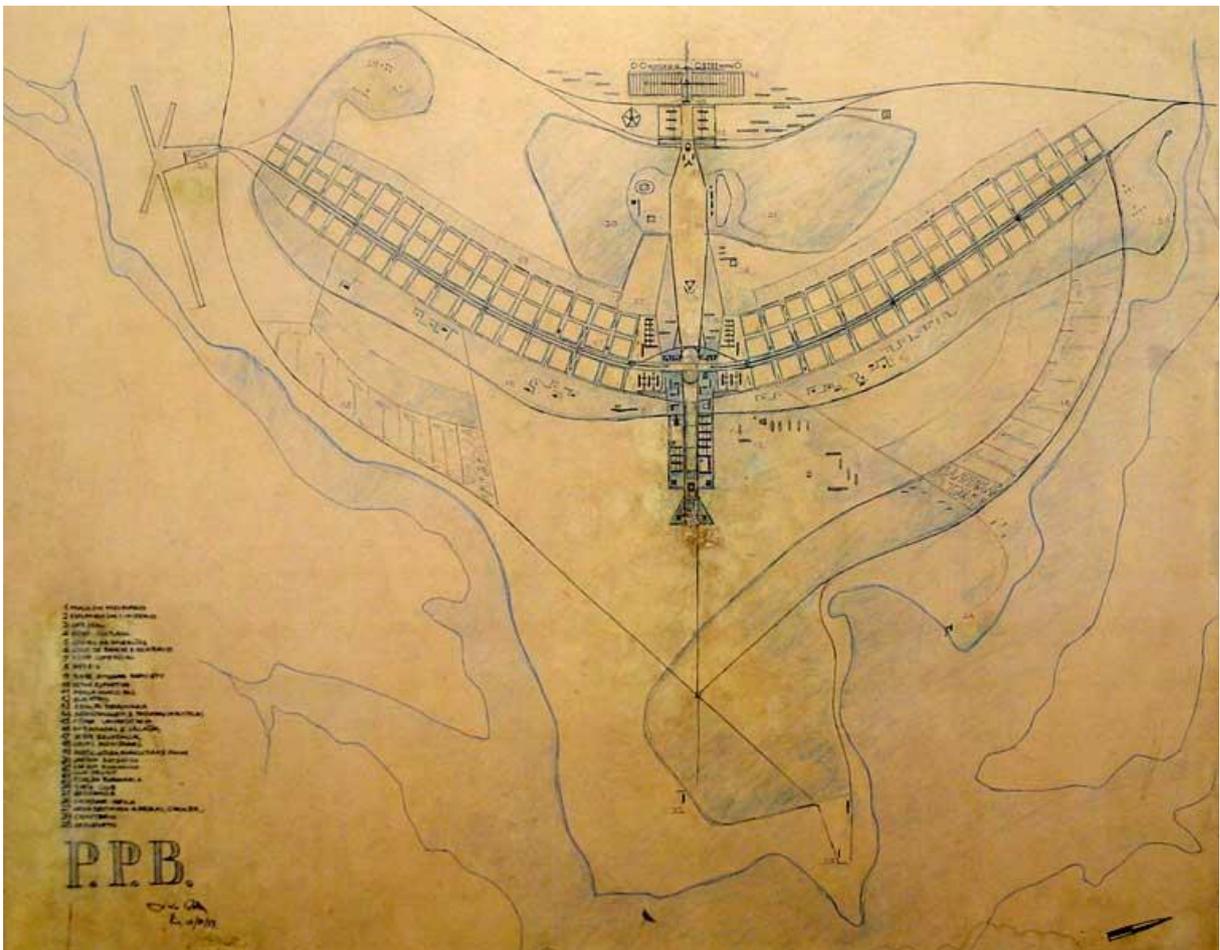


Figura 11 – Planta do PPB vencedor, de Lúcio Costa, 1957.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1957.

É importante registrar que tanto Lúcio Costa quanto Oscar Niemeyer faziam parte de um grupo de arquitetos responsáveis pelo impulso à criação da arquitetura moderna no país,

movimento que despontou em 1927 com o projeto e construção da primeira casa modernista de Gregori Warchavchik, convidado depois por Lúcio Costa para ser professor na Escola Nacional de Belas Artes – ENBA, em 1930. O grupo recebeu a influência direta de grandes arquitetos como Mies Van der Rohe, Frank Lloyd Wright, Walter Gropius e Le Corbusier (COSTA, 1992).

Era de se supor que o projeto urbanístico do Plano Piloto, mesmo projetado em 1956/57, tivesse os conceitos da Carta de Atenas, documento final do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1933, aplicados a seus elementos mais marcantes, tais como o princípio da cidade-parque, dos espaços abertos, dos pilotis livres, das estruturas e técnicas rodoviárias (Le CORBUSIER, 1995).

No entanto, o projeto vencedor recebeu, e ainda recebe, inúmeras críticas e restrições, preconceituosas ou não, sobre a sua escolha, firmando-se como legítima capital democrática do país (BUCHMAN, 2002). Um exemplo das críticas emitidas a respeito do projeto foi feita pelo jornalista Antonio Callado, em 1960, que, em visita a Inglaterra, comparou Brasília às cidades inglesas, ao que Lucio Costa respondeu: “pelo jeito, ainda não lhe foi possível ler o texto explicativo do plano-pilôto de Brasília”, isso porque para o arquiteto, “a crítica deveria vir de quem tivesse se informado devidamente do que se está fazendo lá (em Brasília)” (COSTA, 1992). E de próprio punho, o criador defende a cidade como concebera:

Brasília compreende, estruturalmente, três partes devidamente entrosadas: o eixo-monumental, assim chamado porque reúne os edifícios destinados ao governo e à administração; o eixo-rodoviário-residencial que conduz ao centro da cidade e ao longo do qual estão dispostas as quadras residenciais: finalmente, sobre o cruzamento deles, a plataforma onde foi situado, em níveis diferentes, o centro social e de diversões e a estação rodoviária interurbana, conjunto esse articulado aos setores comercial e bancário, ao setor cultural e ao setor destinado às competições esportivas (estádio e hipódromo) (COSTA, 2007, p. 306).

### *1.3.2 A nova implantação*

No entanto, antes da inauguração, o plano recebeu modificações por parte do Departamento de Arquitetura e Urbanismo<sup>7</sup>. Inicialmente Lúcio Costa previa “uma faixa de terreno, equivalente a uma terceira ordem de quadras, para floricultura, hortas e pomar”, que abasteceriam a cidade de produtos hortifrutigranjeiros (COSTA, 1957, 1991).

---

<sup>7</sup> Lúcio Costa não participou, por opção, do desenvolvimento do projeto executivo do plano, se oferecendo apenas como consultor.

Conforme pode ser observado nas figuras 12, 13, 14 e 15, essa faixa de terra mudou de destinação, diante da necessidade de acomodação imediata de técnicos e funcionários a serem transferidos para a capital. Do mesmo modo, se criou a leste um quarto setor de quadras, a Superquadra 400.

Ao mesmo tempo, todo o conjunto do Plano Piloto foi aproximado da orla do lago, ficando o Setor de Habitações Individuais, loteamentos para casas individuais de alto padrão, na outra margem do Lago Paranoá, conforme apresenta a Figura 16.

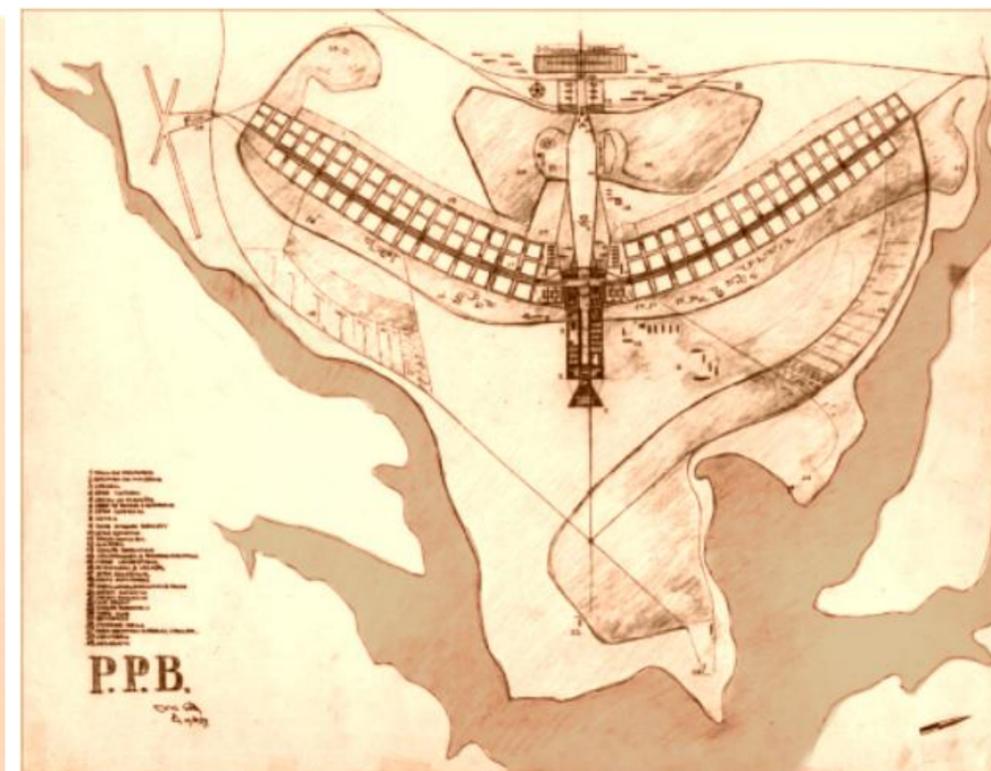
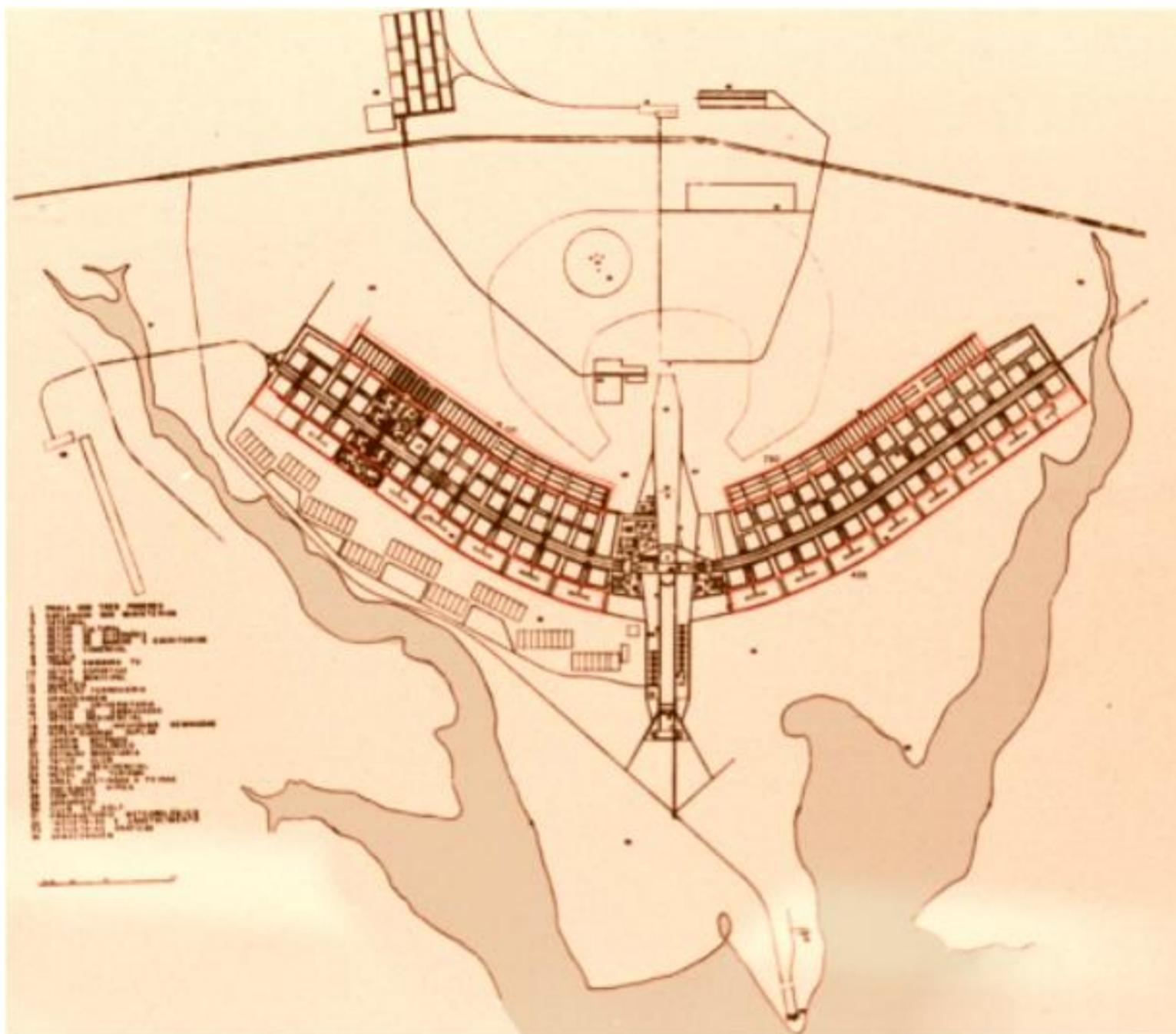


Figura 12 – Planta do Plano Piloto de Brasília, elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Novacap, acrescida das quadras 700, a oeste e 400 a leste, e a aproximação dos eixos à orla do Lago Paranoá.  
 Fonte: Arquivo Público do DF, 1957.



Figura 13 – Foto da Av. W3 com as habitações populares geminadas das quadras 700.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1958.



Figura 14 – Foto das fachadas das habitações populares das quadras 700.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1958.



Figura 15 – SQS 411, 412 e 413. Edifícios de três pavimentos, sem pilotis e sem elevadores, batizados de JK. Projeto de Oscar Niemeyer.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1960.

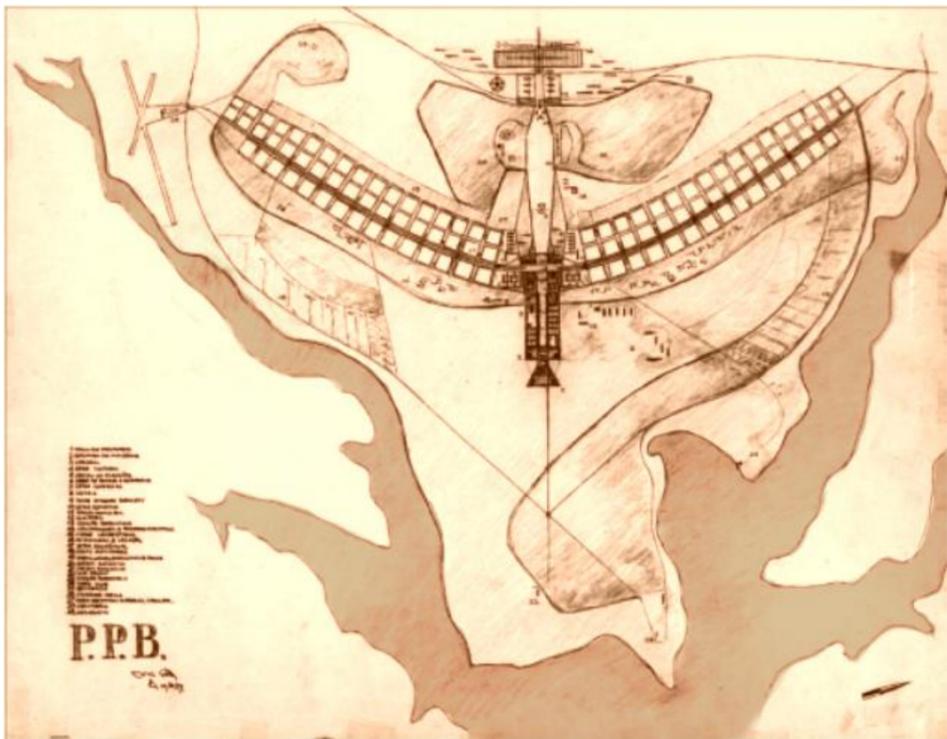
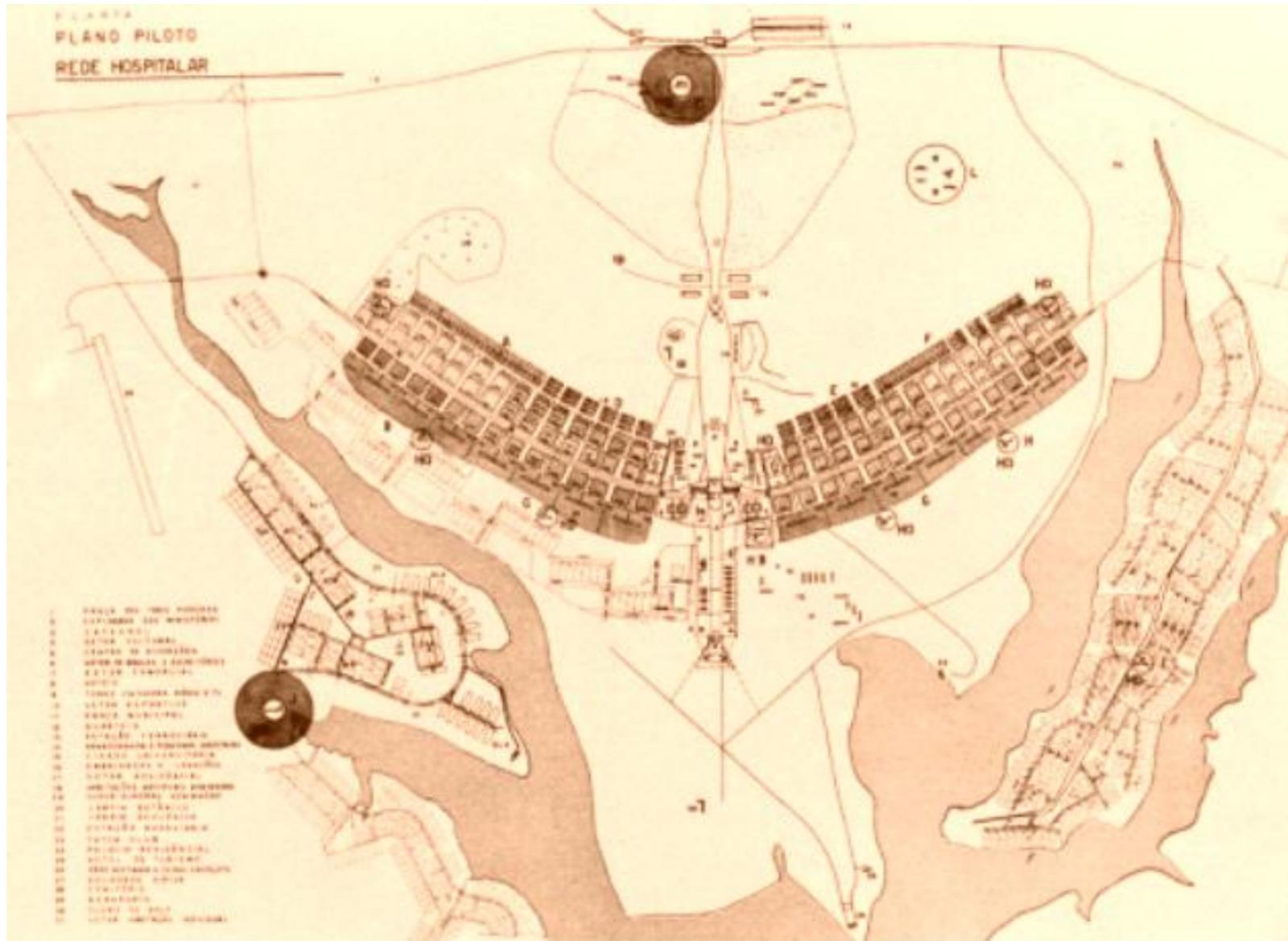


Figura 16 – Planta do Plano Piloto de Brasília efetivamente implantada. Elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Novacap. Fonte: Arquivo Público do DF, 1957.

Para a realização da construção do Plano Piloto, foram envolvidos os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) e a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiros órgãos federais, criados na era Vargas, para atuarem no setor da habitação social no país (BONDUKI, 2003). Igualmente a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, a Universidade de Brasília e a Novacap.

Desse modo, Juscelino Kubitschek estabeleceu que cada IAP, existente à época, receberia duas superquadras como pagamento de dívidas que o governo tinha com eles e o governo também financiaria a construção<sup>8</sup>. Curiosamente, as quadras recebiam o endereçamento dos acampamentos dos institutos que as construíam, como por exemplo, a superquadra do IAPI, ou do IAPB etc, diante da dificuldade de orientação no cerrado denso e contínuo, no início das obras (FERREIRA; GOROVITZ, 2009).

A construção das moradias foi entregue a FCP, pioneira na construção de conjuntos residenciais em Brasília, e seu enfraquecimento teve como uma das causas a iniciativa dos governos estaduais em promover, eles próprios, de olho nos dividendos políticos, seus órgãos regionais para enfrentamento do problema habitacional, que se firmava cada vez mais um problema governamental (BONDUKI, 2003).

A Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS) foi criada em 1964 para solucionar o problema das habitações econômicas no DF, utilizando recursos oriundos da Prefeitura do Distrito Federal e da Novacap, que eram seus acionistas, e de convênios com o Banco Nacional da Habitação – BNH.

A solução para a habitação de um modo geral estava indicada no memorial de Lúcio Costa para o Plano Piloto, com a distribuição de setores habitacionais para todas as gradações sociais:

E seja como for, as diferenças de padrão de uma quadra a outra serão neutralizadas pelo próprio agenciamento urbanístico proposto, e não serão de natureza a afetar o conforto social a que todos tem direito. Elas decorrerão apenas de uma maior ou menor densidade, do maior ou menor espaço atribuído a cada indivíduo e a cada família, da escolha dos materiais e do grau e requinte do acabamento. Neste sentido deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural. Cabe à Companhia Urbanizadora prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população (COSTA, 1991).

---

<sup>8</sup> Depoimento de Nauro Esteves, responsável pela chefia da Divisão de Arquitetura da Novacap durante a construção de Brasília (FERREIRA; GOROVITZ, 2009).

#### **1.4 As irregularidades na ocupação e uso do solo**

O parcelamento do solo constitui-se na etapa inicial de construção do tecido urbano de um assentamento, baseado na legislação vigente (Lei nº 6.766/79). Nesse sentido, a gestão correta desse parcelamento é condição para um crescimento harmônico, com respeito ao meio ambiente resultando em qualidade de vida aos seus moradores. Infelizmente, no Brasil, a maior parte do território urbano tem sido construída com a prática da irregularidade (PINTO, 2003).

No ato da inauguração de Brasília o território do Distrito Federal já possuía 120 mil pessoas residentes e, segundo análise do Prof. Frederico Flósculo, em recente entrevista a um jornal local, a cidade planejada para comportar 500 mil habitantes já nasceu grande, com a função de metrópole e não pode ser analisada como se houvesse surgido de um processo natural de ocupação espontânea (CORREIO BRAZILIENSE, 2010). Diferentemente da maioria das outras cidades projetadas, estudos técnicos para a implantação da Nova Capital foram colocados à disposição dos concorrentes ao concurso do projeto urbanístico. Nos dias de hoje, seria como parte de um Estudo de Impacto Ambiental – EIA do sítio escolhido para a capital.

No entanto, tal apropriação do sítio físico não foi suficiente para que o planejamento da ocupação urbana pudesse contemplar a demanda por habitação e serviços, surgindo os problemas ambientais decorrentes de ocupação do solo indevida e em áreas de risco, causando um fenômeno que é recorrente em todas as metrópoles: a cidade formal ou legal e a cidade informal ou ilegal.

O fato é que a maior parte da terra urbana no DF é de propriedade pública, federal e distrital. Com essa prerrogativa, o controle da liberação do estoque imobiliário seguiu regras peculiares, ao gosto da Administração local, desvirtuando o papel do governo como um regulador do mercado imobiliário para se transformar em fomentador da especulação sobre o setor. Entender o processo do uso e transformação da terra no DF significa buscar, na sua história, os motivos políticos que embasaram os governantes para a destinação dos diversos usos dados à ocupação das terras.

Inicialmente, havia a preocupação do governo em preservar a cidade na sua função como centro político e administrativo do País, usando instrumentos para disciplinar a ocupação em áreas urbanas e rurais do DF (Decreto nº 163/1962). Seguiu-se um período de instabilidade na permanência da Brasília no Planalto Central, o que acarretou um risco iminente da deturpação do plano urbanístico. Afastada a ameaça, foi elaborado o Plano Estrutural de

Organização Territorial (PEOT, Decreto nº 4.049/1978), que estabeleceu mecanismos extremos de controle e uso do solo para todo o DF, mas, ao mesmo tempo em que não reconheceu assentamentos irregulares, como Vila Planalto, Vila Paranoá, Candangolândia e outros já consolidados, inibiu ocupações informais. Com isso impediu o adensamento das cidades-satélites e congelou a oferta de áreas habitacionais para a população de baixa renda (SEH/GDF, 1986).

Depois veio o Plano de Ocupação Territorial – POT, de 1985, que procedeu à divisão do território em zonas com critérios de uso para a ocupação. Tais providências não surtiram os resultados esperados, permanecendo a ameaça sobre a degradação do Plano Piloto.

Era preciso planejar a localização de novas áreas residenciais, mantendo o gabarito existente, a densidade habitacional das superquadras (500 hab/ha) e principalmente a relação entre as quatro escalas<sup>9</sup> propostas pelo Plano Piloto, sem desvirtuar a função político-administrativa da Capital. Com esse objetivo e preocupado com o crescimento acelerado da cidade, o então Governador do Distrito Federal José Aparecido de Oliveira, em 1987, convidou Lúcio Costa para elaborar uma avaliação sobre a atual situação de Brasília e propor uma solução de crescimento, com o cuidado para sua preservação. Desse convite surgiu o documento conhecido como Brasília Revisitada (Decreto nº 10.829/1987).

Na introdução do documento anexo ao Decreto, Lúcio Costa defende a preservação da “capital que é histórica de nascença [...] com as características fundamentais que a singularizam”. Porém, adiante, com a racionalidade peculiar de um pensador, tem a consciência de que a cidade deve “crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original” e o desafio de “preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidade tão jovem” (COSTA, 1987). Encaminhado à UNESCO, desencadeou o processo de tombamento do Plano Piloto de Brasília.

Posteriormente, vieram o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUZO, pelo Decreto nº 12.898/1990, que dividia os limites internos do DF em solo urbano e solo rural, com a exigência da aprovação pelos órgãos ambientais sobre a viabilidade de qualquer empreendimento. É aprimoramento do POUZO, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT – Leis Distritais nºs 353/1992 e 17/1997) além dos Planos Diretores Locais – PDL’s,

---

<sup>9</sup> A separação entre as quatro funções básicas do homem moderno: habitar, recrear, trabalhar e circular, dos princípios para projetos de cidades do CIAM, foi aplicada em Brasília. Nesse sentido têm-se a interação das quatro escalas urbanas: a monumental, dos espaços simbólicos e representativos da Capital; a residencial, representada nas superquadras; a gregária, a representação do centro da cidade pelas áreas de comércio, lazer e serviços; a bucólica, representada pelo Lago Paranoá que circunda Brasília, e as extensas áreas livres (COSTA, 1987; GOROVITZ, 1985).

pois ampliaram o zoneamento do território, criando as categorias de área urbana, área de expansão urbana, área de interesse ambiental e área rural. Nos Planos Diretores Locais, foi realizado o cadastramento de terras públicas distritais (Lei Orgânica/GDF, 1993).

Mesmo diante de todo esse arcabouço legal para coibir as irregularidades praticadas, ainda assim, em 1989 foram identificados 179 parcelamentos irregulares, que em 1995 passaram a 530, com apenas 232 considerados como implantados de fato, dos quais 88 foram classificados como rurais e 144 como urbanos, considerando-se o desrespeito à parcela mínima do lote de 2 ha (FORTES, 2007).

No próximo capítulo serão apresentadas as diversas formas urbanas aplicadas no DF. São representações morfológicas semelhantes, quando criadas no mesmo espaço de tempo e baseadas nos mesmos conceitos do movimento modernista, assim como completamente diversas no seu tecido, quando construídas intuitivamente, baseadas na necessidade de um abrigo. Foram eleitas segundo um recorte temporal e espacial e como estudo na busca de solução para a grave questão fundiária no Distrito Federal, que se arrasta há décadas.

## **CAPÍTULO II – A DINÂMICA E A MORFOLOGIA DA OCUPAÇÃO URBANA**

### *2.1 A quadra como elemento morfológico de análise*

Neste capítulo pretende-se tratar das representações da morfologia urbana no Distrito Federal. A proposta é mostrar as diversas manifestações da forma da quadra, no sentido da configuração exterior (LAMAS, 2010). Serão analisados seus padrões de ocupação, que remetem: à herança portuguesa de um “compartimento ou pátio de planta quadrada, extensão de terreno medindo 60 braças; porção de terreno medindo 132 metros quadrados; quarteirão” (CORONA; LEMOS, 1972); ao modelo inovador da Superquadra por Lúcio Costa (FERREIRA; GOROVITZ, 2009).

Importante pesquisador do estudo da forma urbana, Lamas (2010) define a quadra como o espaço delimitado por três ou mais vias, repartido em lotes onde são construídas as edificações, agrupados de diversas formas. O autor complementa afirmando que, a partir do processo geométrico elementar, esse espaço “foi adquirindo estatuto na produção da cidade, como unidade morfológica”. Nesse sentido, segundo esse autor, o espaço urbano fica definido conjuntamente pela quadra e outros elementos que a complementam, como os traçados, as vias, os espaços públicos, os lotes e os edifícios.

No entanto, no raciocínio do mercado imobiliário das cidades inseridas no modelo capitalista, a quadra decorre da repartição da terra urbana, cujas dimensões estão diretamente ligadas às demandas de oferta e procura por propriedade fundiária. Nesse contexto, a tradição urbanística portuguesa no Brasil pautou-se na racionalidade e regularidade no traçado, da herança colonial à cidade moderna.

Por meio do estudo dos tipos de habitação, relacionados à quadra, ao lote e ao tecido urbano, caracterizam-se paisagens diversas, de épocas distintas. De tendências geométricas, as “quadras, quando totalmente edificadas, compunham-se de uma linha contínua de construções, dos lados das ruas, com um grande vazio constituído pelos quintais, na parte interior”, na descrição de Nestor Goulart Reis Filho (1968). Quanto às dimensões, mais adiante continua o autor, variavam segundo a topografia, com a divisão dos lotes em “duas, três ou quatro braças (4,40 m, 6,60 m ou 8,80 m) com fundos mais ou menos extensos” onde se acomodavam “os edifícios destinados a habitação e trabalho”, conforme apresentado na Figura 17.

Para Mario Figueiroa (2006), a quadra tradicional, quanto à proporção de cheios e vazios, se conforma como uma “massa compacta que apresenta uma relação desproporcional entre uma grande quantidade de espaços construídos em contraposição a escassos e fragmentados espaços livres habitualmente destinados apenas para a ventilação das habitações”. E a cidade, continua Figueiroa, sendo um organismo vivo, não pode ter seus elementos concebidos separadamente, tanto o traçado viário como a habitação. Nessa quadra tradicional, “o público e privado possuem relação de espaços definidos homogêneos e delimitados claramente”, como ilustrado na Figura 18.

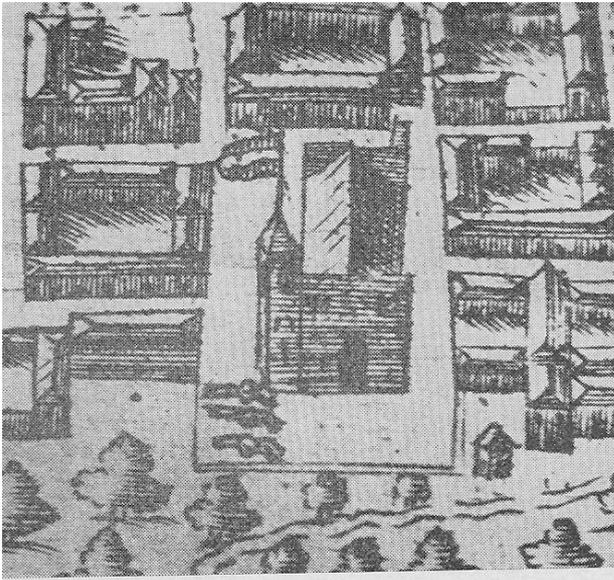


Figura 17 – A quadra colonial em Salvador, com a proporção de vazios maior que cheios.

Fonte: Nestor Goulart Reis Filho, 1968

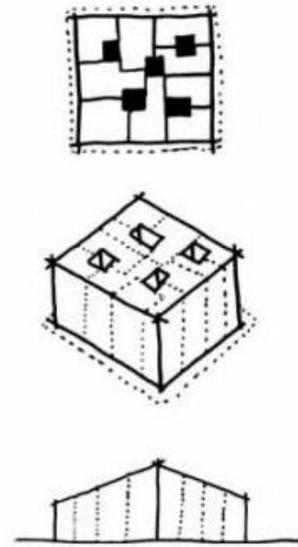


Figura 18 – A quadra tradicional, segundo Mario Figueiroa.

Fonte: Mario Figueiroa, 2006

Assim também Cardeman (2010), em recente pesquisa sobre o espaço intraquadra do bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, definiu a quadra como uma parcela urbana de domínio privado, delimitada por vias ou servidões de domínio público. Esse conceito contrasta com o conceito modernista usado nas Superquadras do Plano Piloto de Brasília, onde a superfície da quadra é pública, incluindo os pilotis dos blocos, cabendo a condição de domínio privado apenas aos apartamentos (COSTA, 1957, 1991).

A separação entre o público e o privado absolutamente definidos no solo é analisado por Lamas (2010) quando nota que “na cidade tradicional, o desenho urbano assimila o parcelamento e a divisão cadastral”. Entretanto, na estética da cidade desenhada segundo princípios modernistas, como foi o caso de Brasília, não há essa separação claramente definida entre o domínio público e o domínio privado, entre fachada e planta, entre rua e pátio, entre frente e fundos (FISHER, 2010).

Porém, faz parte do Relatório do Plano de Lúcio Costa a orientação quanto à forma de dispor do terreno na superquadra e torná-lo acessível ao capital particular, como descrito no item 22, que previu “a venda de cotas de terreno, cujo valor dependerá do setor em causa e do gabarito, a fim de não entravar o planejamento atual e possíveis remodelações futuras no delineamento interno das quadras” (COSTA, 1957).

Nesse sentido, a superquadra rompe com os modelos de loteamento e perfil de propriedade até então adotados no Brasil, por eliminar o elemento lote e permitir a apropriação pública de toda a superfície da quadra, através da utilização do piloti e do piso térreo franqueado aos transeuntes, devidamente consignado no primeiro Código de Obras, de 1960, que concedia aos proprietários das projeções o direito de construção apenas acima do andar térreo.

Assim, para o parcelamento do solo e a locação dos edifícios, o Código de Obras inseriu “um artifício inédito na legislação urbanística brasileira, em vigor até hoje: a ‘projeção’”, que é “o perímetro que o edifício nela localizado deve ter em ‘projeção’ – ou seja, o perímetro máximo em que devem estar contidas as suas fachadas” (FISHER, 2010). Assim se pode ver a relação entre a forma arquitetônica do edifício e a “projeção”, uma inovadora modalidade de posse da terra na qual o pavimento térreo permanece de domínio público.

Ao contrário de alguns julgamentos feitos nos primeiros tempos da cidade, as superquadras se justapõem e se permeiam, numa “extensão residencial aberta ao público” (COSTA, 1991). Essa realidade vai de encontro às críticas assinaladas por Kevin Lynch (1972 apud FERREIRA; GOROVITZ, 2009) – quanto ao confinamento e isolamento das Unidades de Vizinhança –, e de Alexander (1965 apud FERREIRA; GOROVITZ, 2009) – quanto à autossuficiência e à hierarquia das vias de transporte, classificando como estrutura “em árvore”. Da noção original de Unidade de Vizinhança (UV), a criação da superquadra gera a Área de Vizinhança (AV), constituída de quatro superquadras reformuladas, quantitativa e qualitativamente, contrapondo-se “ao modelo de origem – introvertido, hierárquico, intimista, autônomo e suburbano” (FERREIRA; GOROVITZ, 2009).

## **2.2 A transformação urbana: a solução polarizada dos assentamentos**

Diferentemente das outras unidades federativas, o Governo do Distrito Federal – GDF detém a maior parte da propriedade do solo, fator determinante no processo de ocupação do seu território, condições essas almeçadas por outros Estados, já sem estoque de terras para os projetos urbanísticos necessários à reorganização da cidade. É o GDF que define todo o processo de planejamento físico da cidade e elabora os projetos de parcelamento urbano e rural, assim como delibera sobre a destinação de áreas para habitação e a comercialização de terras e produz os planos de uso do solo de cada região administrativa desde o seu planejamento.

Cabe à TERRACAP, por lei, ceder terrenos ao GDF e à União conforme suas necessidades por áreas, principalmente em cumprimento à função social da terra para implantação de políticas habitacionais. Contudo, essa condição não impediu o processo de favelização a que a cidade foi submetida, desde antes de sua inauguração. Originalmente, em 1956, foi criada uma estrutura administrativa provisória, cujas funções político-socio-administrativas davam sustentação à construção da Nova Capital. Dentro desse contexto fundiário, podemos situar a origem de ocupação de Brasília, escorada pela estrutura provisória em três organizações administrativas, conforme será descrito a seguir.

Três assentamentos formavam essa base. A Cidade Livre desempenhava a função comercial e de oferta de serviços, já com uma população de 12 mil pessoas, abrigadas irregularmente nas próprias casas comerciais e hotéis. Foi consolidada posteriormente, por iniciativa dos moradores, como o Núcleo Bandeirante, que se converteria em área rural quando estivesse terminada a construção da cidade<sup>10</sup>. A Velhacap, atual Candangolândia, funcionava como o núcleo executivo do governo. O Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira (HJKO), hoje Museu Vivo da Memória Candanga, era o núcleo de assistência social e à saúde. Figuras 19, 20 e 21.

---

<sup>10</sup> Dado constante do Censo Experimental de Brasília, de 1959. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.



Figura 19 – Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante.



Figura 20 – HJKO, atual Museu da Memória Viva Candanga.



Figura 21 – Velhacap, atual Candangolândia.

Fonte: Arquivo Público do DF, DEPHA-GDF, 1960.

Esses três assentamentos pioneiros foram organizados para ter uma existência temporária, com função de apoiar as atividades de construção da cidade e, nessa conjuntura, foram celebrados contratos de outorga provisória com seus ocupantes, devendo estes proceder à devolução dos imóveis ao governo quando da inauguração da capital. Contudo, ao aproximar-se a data da iminente desocupação e a determinação do retorno às respectivas cidades de origem, a população se mobilizou para reivindicar a permanência com a criação do Movimento Pró Fixação e Urbanização do Núcleo Bandeirante, processo que desencadeou, indiretamente, a criação das primeiras cidades-satélites do DF, junto com a Candangolândia.

Outros assentamentos foram surgindo, principalmente nas cercanias dos canteiros de obra das empresas construtoras. O Estado, para fixar esse excedente populacional, interveio com a criação de Taguatinga, em junho de 1958, esta oficialmente projetada como a primeira cidade-satélite, para abrigar 50.000 pessoas, compostas, em sua maioria, de operários e suas famílias. Logo em seguida, em 1959, foi criado o Cruzeiro Velho, vizinho a Brasília, incluído no sítio tombado. Em 1960, foram construídas as cidades-satélites de Sobradinho e Gama e, em 1968, Guará I e II, para abrigar 40.000 pessoas, cidades localizadas mais próximas de Brasília, de forma a aproximar a moradia dos trabalhadores ao seu local de trabalho. Planejadas pelo governo, foram executadas com recursos da Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS, órgão do GDF.

Essas primeiras cidades-satélites, construídas às pressas, diante do avançado processo das invasões e da ameaça à descaracterização de Brasília, não obstante criadas segundo as mesmas diretrizes e premissas modernistas de implantação do Plano Piloto, passaram a ser uma versão inacabada desse planejamento (KOHLSDORF, 1985). Além das dificuldades na execução das obras e no desafio imposto pelo prazo de construção da Capital, a Novacap precisava também resolver questões sociais como, por exemplo, a remoção da população da Vila Amaury, localizada em área a ser inundada pelo Lago Paranoá, em 1959.

Entre as décadas de 1960 e 1970, o crescimento populacional atingiu uma taxa de 14,4% ao ano, segundo o IBGE, e as cidades-satélites passaram a ser uma realidade urbana. Depois da mudança do regime político-administrativo no ano de 1964 e as malogradas campanhas oposicionistas que reivindicavam o retorno para o Rio de Janeiro, em fins da década de 1970, a consolidação da cidade é fato. Brasília, afirmada na função de capital do país, não poderia ter sua forma urbana comprometida por assentamentos irregulares (FONSECA, 2001).

Entre 1969 e 1972, foi implantada a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), visando conter o favelamento detectado em seminário sobre os problemas sociais no DF. Nesse programa, elaborou-se um estudo para a erradicação das invasões e diagnosticou-se que a incapacidade financeira para a inserção nos programas habitacionais oferecidos impedia os invasores de obter uma moradia no mercado imobiliário formal (Portal do DF, 2010). A solução encontrada foi a transferência compulsória da população para uma área, a oeste de Taguatinga, onde foram alojadas aproximadamente 70.000 pessoas que ocupavam precariamente quase 15.000 barracos. A nova cidade-satélite foi denominada Ceilândia, nome derivado da sigla da campanha.

Tabela 01 – Evolução de população do DF, abrangendo um período entre 1956 a 1970.

<b>EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL DE 1956 A 1970</b>				
<b>ANO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>DENSIDADE DEMOGRÁFICA Hab/Km<sup>2</sup></b>	<b>BRASÍLIA</b>	<b>CIDADES-SATÉLITES E NÚCLEOS RURAIS</b>
<b>20/07/1957<sup>1</sup></b>	12.283	2,12	4.071	8.212
<b>03/1958<sup>1</sup></b>	28.804	4,90	115.042	13.762
<b>17/051959<sup>1</sup></b>	64.314	11,11	31.214	33.100
<b>1960<sup>1</sup></b>	140.164	24,43	68.665	71.499
<b>1970<sup>1</sup></b>	537.492	94,11	275.570	265.822

Fonte: <sup>1</sup>Censo Experimental de Brasília da Comissão Censitária Nacional, IBGE, 1959. <sup>2</sup>Projeções Populacionais – Brasil e Grandes Regiões – IBGE, 1960 e Censo Demográfico – IBGE, 1970.

Na Tabela 01, que relaciona a série demográfica entre 1956 e 1970, fase de implantação da Capital, pode ser demonstrado o quanto a política governamental de incentivo à atração de mão de obra foi fator determinante para a predominância da população migratória sobre a vegetativa na composição da taxa de crescimento da região. Foram estimados 358.014

migrantes na década de 1960/70 e 488.546 migrantes na década de 1970/80 (CODEPLAN/GDF, 2006).

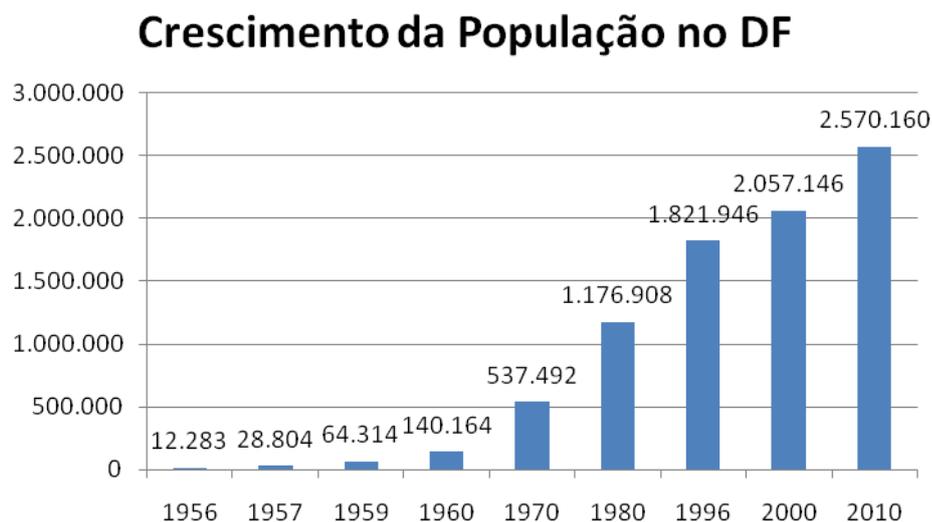


Gráfico 01 – Evolução de população do DF, abrangendo um período entre 1956 a 2010.

Fonte: Censos do IBGE.

Com a criação de Ceilândia, encerrou-se um período em que o governo segue a reboque do processo migratório crescente para dar um novo impulso ao planejamento e ordenamento territorial. Foram implantados novos núcleos urbanos, em torno de Brasília, único centro econômico, social e de serviços do DF. Na análise de Lúcio Costa (COSTA, 1992), a implantação das cidades-satélites foi precoce, enquanto Brasília ainda não atingira sua população e sua superfície ocupada prevista, como, por exemplo, pode-se constatar os espaços não ocupados na Asa Norte, conforme se pode ver na Figura 22.

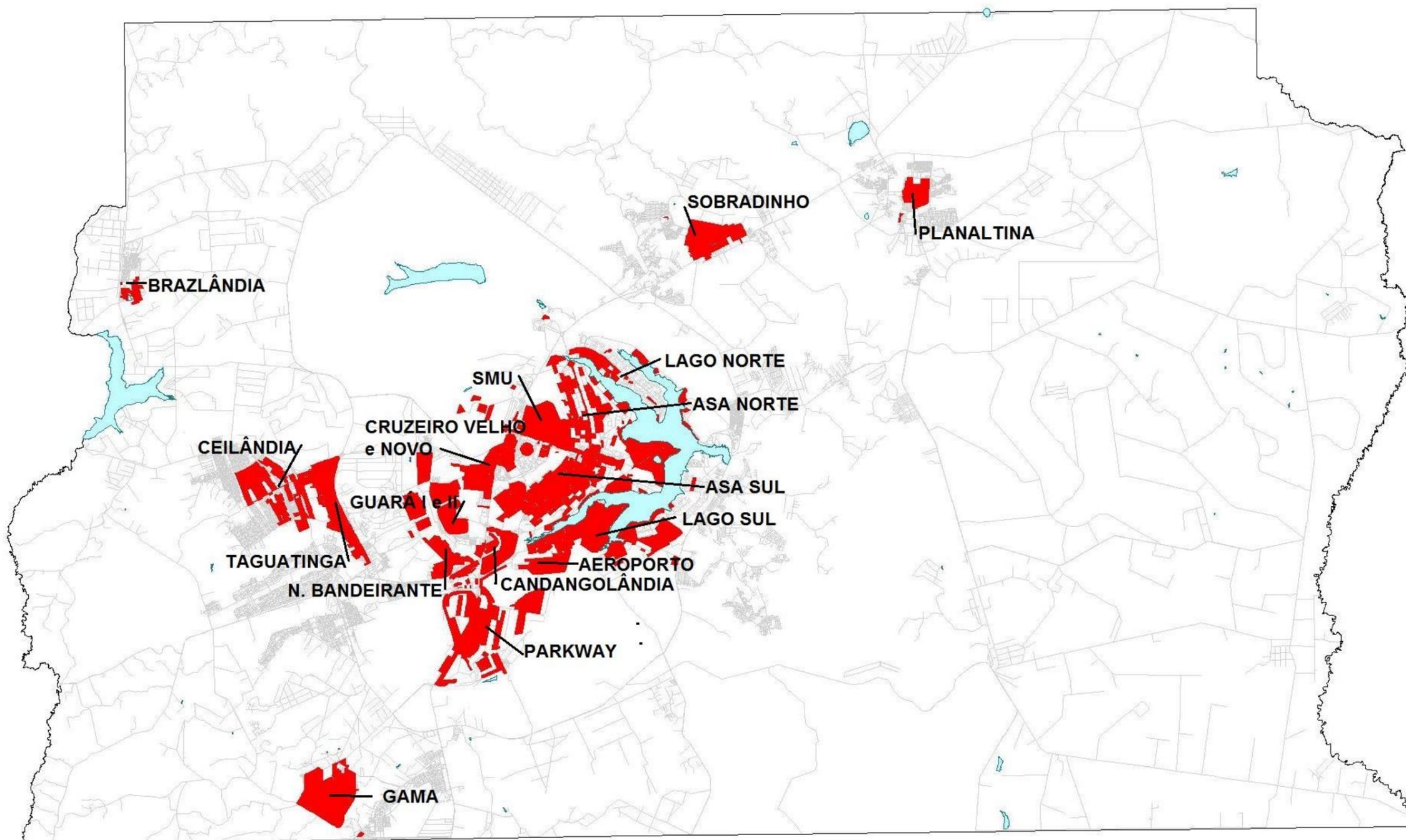


Figura 22 – Mapa da situação das cidades-satélites em 1975, mancha urbanizada sobre fundo da ocupação atual.

Fonte: Base SEDUMA/GDF, 2009, elaborada pela autora, 2010.

Mais uma vez sob a pressão da ocupação por invasões e assentamentos irregulares, o Governo do Distrito Federal – GDF elaborou um estudo sobre o “Comportamento das Invasões no DF”, em 1975, através da Secretaria de Serviços Sociais, cujo resultado apontou para 3.500 barracos, não só no Plano Piloto como também nas periferias das cidades-satélites de Taguatinga e Gama. O Estado novamente interveio com a criação de novas cidades-satélites, numa tentativa de reorganização urbana das áreas assentadas irregularmente (CODEPLAN, 1997). Em 1989, foi implantada a cidade-satélite do Paranoá, para receber o assentamento da Vila Paranoá. Em 1993, foram criadas Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Santa Maria e São Sebastião para atender à demanda advinda das populações das invasões (BARCELLOS, 1999). A Figura 23 apresenta a situação das cidades-satélites em 1997.

Dez anos depois a mancha urbana se duplicou. Quando, em 1956, eram estimados 6.000 trabalhadores para o início da construção de Brasília, passaram a totalizar 64.314 residentes no DF, em 1959, no primeiro levantamento demográfico-habitacional (CENSO EXPERIMENTAL DE BRASÍLIA, 1959). Foram 2.570.160 habitantes computados no censo do IBGE de 2010, dos quais 209.855 habitantes viviam em Brasília, representando o que são apenas 8,1% do total de habitantes do DF.

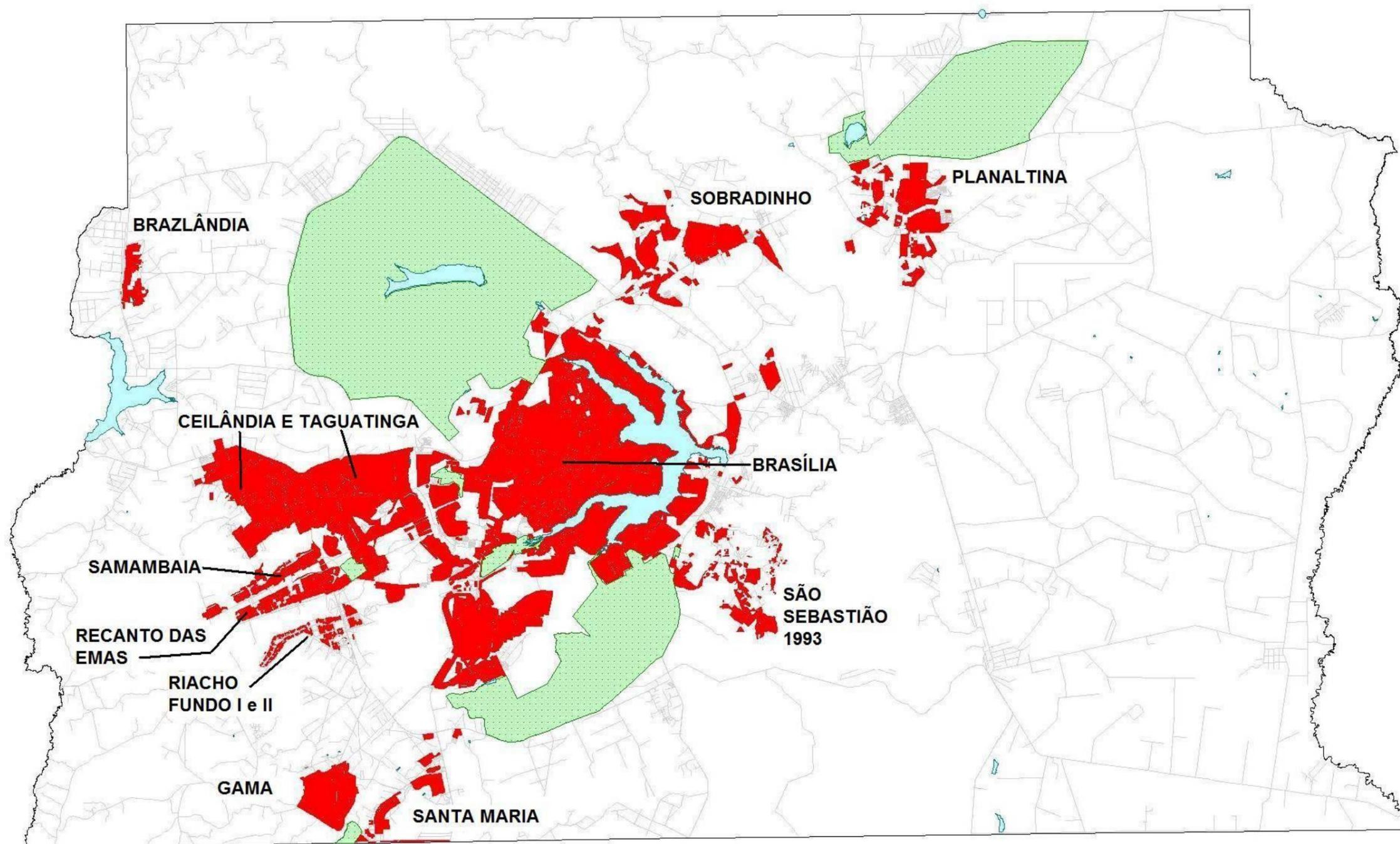


Figura 23 – Mapa da situação das cidades-satélites em 1997, mancha da ocupação sobre fundo da ocupação atual.

Fonte: Base SEDUMA/GDF, 2009, elaborada pela autora, 2010.

O crescimento de cerca de 500.000 habitantes a cada dez anos vem causando, especialmente nos últimos vinte anos, a ocupação desordenada de áreas de proteção ambiental e a descaracterização de áreas rurais próximas à Brasília, principalmente por parcelamentos irregulares do solo, por meio de proliferação de condomínios que se transformam em novos setores habitacionais.

Apesar de seus cinquenta anos, Brasília possui as dificuldades das outras grandes cidades, agregadas ao tombamento de seu sítio em 1987, aos 25 anos de existência<sup>11</sup>, o que, segundo alguns de seus dirigentes, dificultou o processo da gestão urbana. Como apresentado na Figura 24, a mancha urbana no Distrito Federal cresceu de 30.962 ha para 64.690 ha entre 1990 a 2000 (ANJOS, 2008). Nesse período, estabeleceu-se uma polarização regional em torno de Brasília e das cidades-satélites. A Brasília de JK, a cidade projetada por Lúcio Costa, caracteriza-se fundamentalmente pela migração de pessoas de todas as partes do país com suas dicotomias sociais e culturais.

---

<sup>11</sup> No dia 07 de dezembro de 1987, Brasília foi tombada pela UNESCO como Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade (CODEPLAN, 1991).

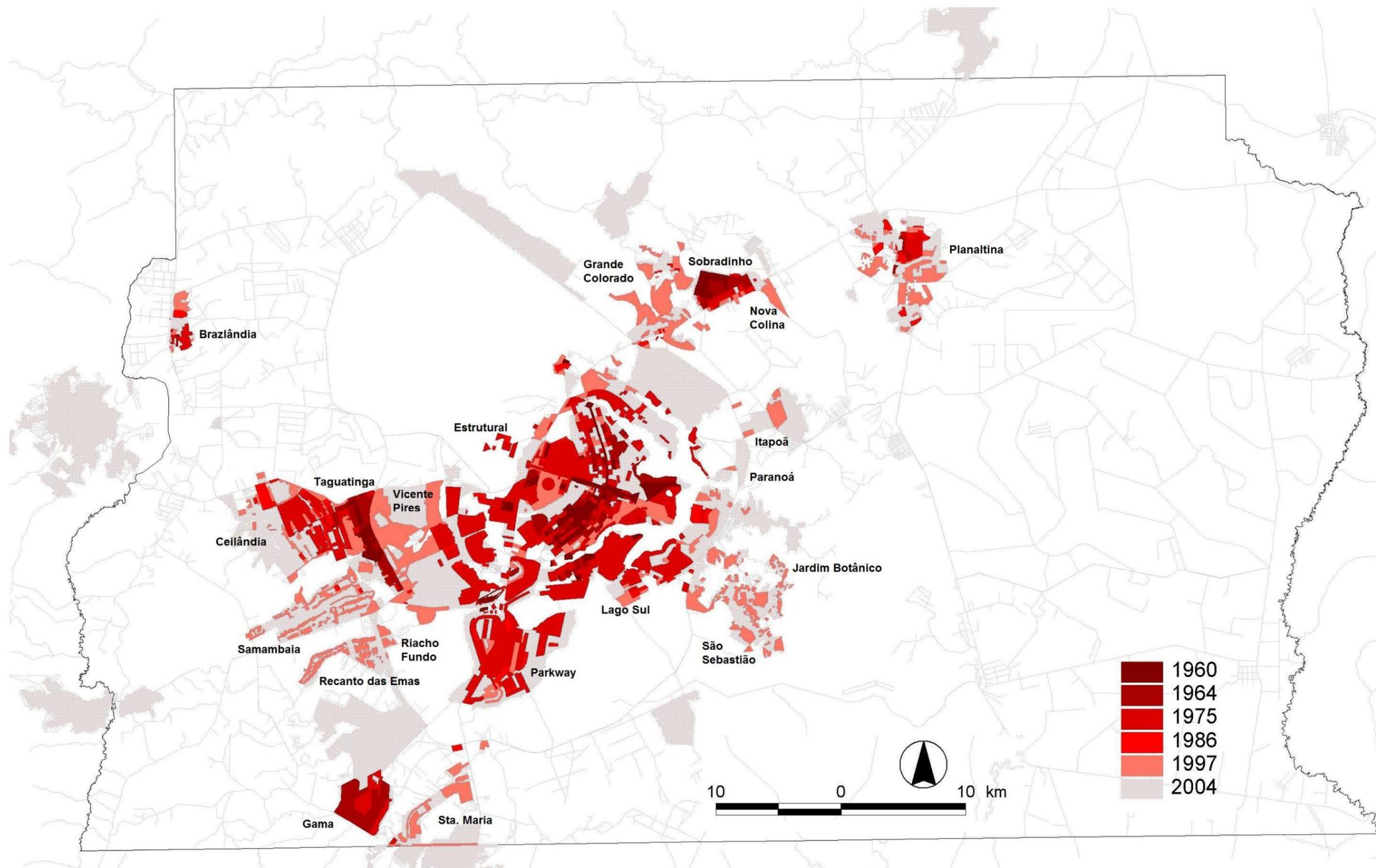


Figura 24 – Mapa cronológico da evolução da ocupação urbana no DF até 2004.  
 Fonte: Base SEDUMA/GDF, 2009, elaborada pela autora, 2010.

Parte das consequências de crescimento e das contradições observadas em Brasília foi devido ao processo de metropolização observado. Sabe-se que o crescimento de uma cidade pode torná-la polarizadora de sua região, que, em consequência, pode afetar sua urbanização e interferir na sua espacialidade “quando a estrutura, a forma e as funções são alteradas por pressão de demandas da sociedade” (PAVIANI, 1996). Resultam desse processo o perfil imobiliário, o índice de irregularidade do solo e os fluxos migratórios.

Segundo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2008, no DF, do total de 746 mil imóveis residenciais, 211 mil eram ocupados por inquilinos — o que corresponde a 28,25% do montante, superando média nacional, que era de 9,5 milhões de imóveis, ou seja, 16,56% do total de imóveis alugados. Vivendo irregularmente estão 500 mil habitantes em 503 assentamentos irregulares em processo de regularização.

Em 2003, foi criado um Grupo de Trabalho, formado por CODEPLAN/SEPLAN/GDF, para diagnosticar a influência direta e indireta do Entorno do DF, e foi verificado que 25% de imigrantes para a região procedem do DF, assim como a utilização dos serviços básicos de saúde do DF por essa população. Foi detectado pelo GT que famílias inteiras alcançam lucros com a venda de seus domicílios, valorizados nos assentamentos do Distrito Federal, e se mudam para regiões mais distantes para desfrutar o capital alcançado na venda de seus antigos imóveis, uma vez que as camadas de mais baixa renda buscam sua moradia onde os custos da terra são mais viáveis.

Diante dessa polarização e para efeitos de articulação da ação administrativa da União, do DF, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais, foi constituída, pela Lei Complementar Federal nº 94 de 1998, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, constituindo-se em um programa do Ministério da Integração Regional. Conforme apresentado na Figura 25, a RIDE é formada pelo Distrito Federal e 22 municípios do entorno: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

**RIDE**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**

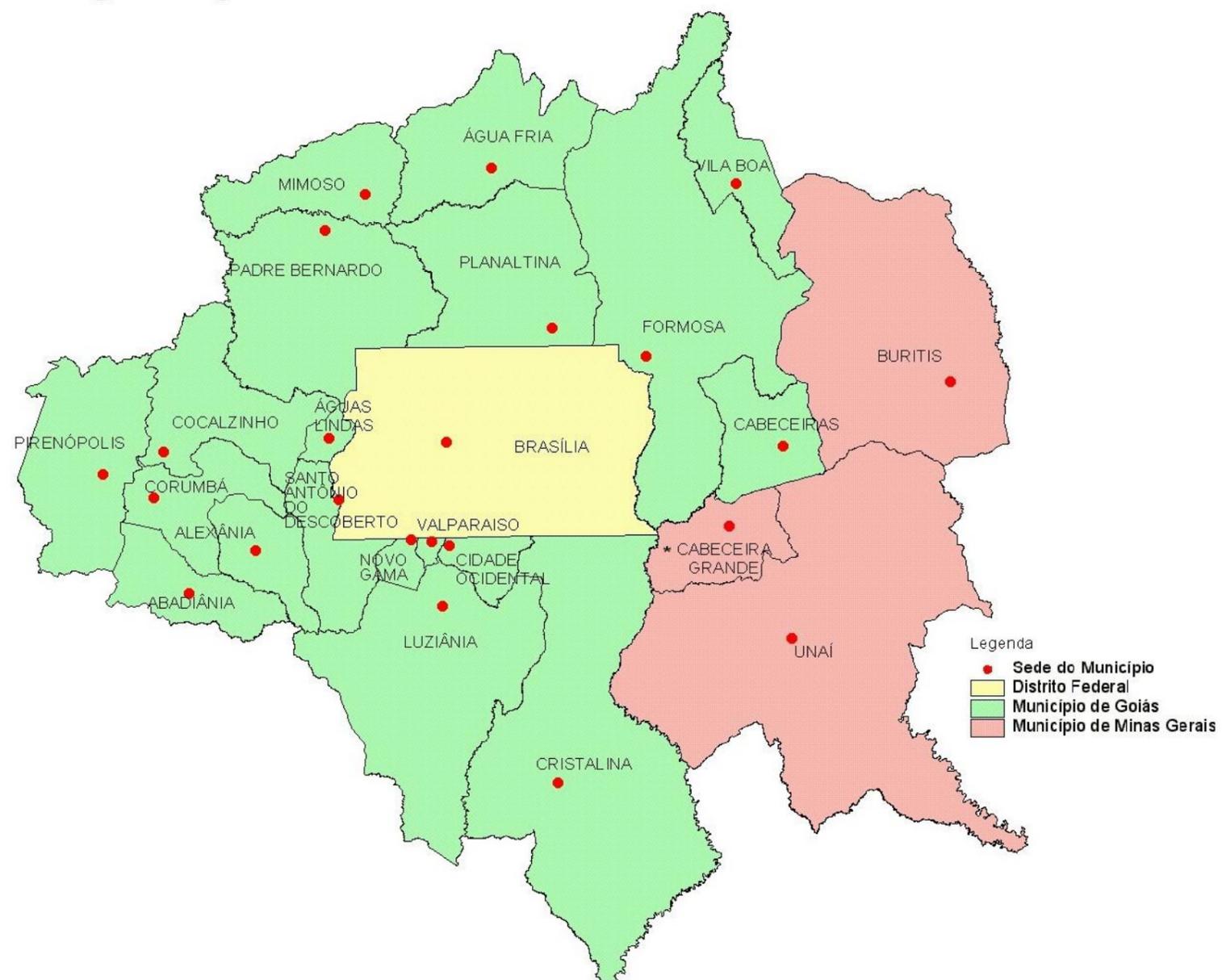


Figura 25 – Mapa da Região Integrada do Entorno do DF.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF, 2006.

Tabela 02 – População e domicílios dos Municípios do Entorno do DF – 2010.

<b>Municípios</b>	<b>População Urbana</b>	<b>Domicílios Urbanos</b>	<b>Distância de Brasília (em Km)<sup>12</sup></b>
01 - Abadiânia (GO)	10.778	3.605	118
02 - Água Fria de Goiás (GO)	2.137	811	118
03 - Águas Lindas (GO)	159.138	48.390	47
04 - Alexânia (GO)	19.676	7.152	87
05 - Buritis (MG)	16.100	5.724	207
06 - Cabeceira Grande (MG)	5.297	2.231	139
07 - Cabeceiras (GO)	5.505	1.937	235
08 - Cidade Ocidental (GO)	43.654	14.271	42
09 - Cocalzinho de Goiás (GO)	6.444	2.555	110
10 - Corumbá de Goiás (GO)	6.416	2.556	128
11 - Cristalina (GO)	38.421	12.390	119
12 - Formosa (GO)	92.023	29.935	79
13 - Luziânia (GO)	162.807	52.524	58
14 - Mimoso de Goiás (GO)	1.242	485	126
15 - Novo Gama (GO)	93.971	27.716	46
16 - Padre Bernardo (GO)	10.786	3.812	106
17 - Pirenópolis (GO)	15.563	6.288	139
18 - Planaltina (GO)	77.582	24.340	56
19 - Santo Antônio do Descoberto (GO)	56.808	17.851	44
20 - Unaí (MG)	62.329	22.397	80
21 - Valparaíso de Goiás (GO)	132.982	45.801	35
22 - Vila Boa (GO)	3.502	1.128	156
<b>Total</b>	<b>1.023.161</b>	<b>333.899</b>	

Fonte: Censo IBGE, 2010.

### 2.3 A morfologia dos tecidos urbanos

A ocupação da periferia de Brasília para acomodação de mais de dois milhões de habitantes no DF nos mostrava, em 1985, um tecido urbano descontínuo e heterogêneo, composto por setores morfologicamente distintos e fisicamente distantes, diferenciados pela forma de produção do espaço (KOHLSDORF, 1985). Atualmente, a morfologia urbana se apresenta mais adensada e menos esgarçada no seu tecido. Essa nova conformação vai ao encontro do que Lúcio Costa recomendou, em 1987, no documento Brasília Revisitada, conforme ilustrado na Figura 26 (COSTA, 1987).

<sup>12</sup> Distância entre as cidades é medida da saída principal à Estação Rodoviária de Brasília, considerando a menor distância entre elas.

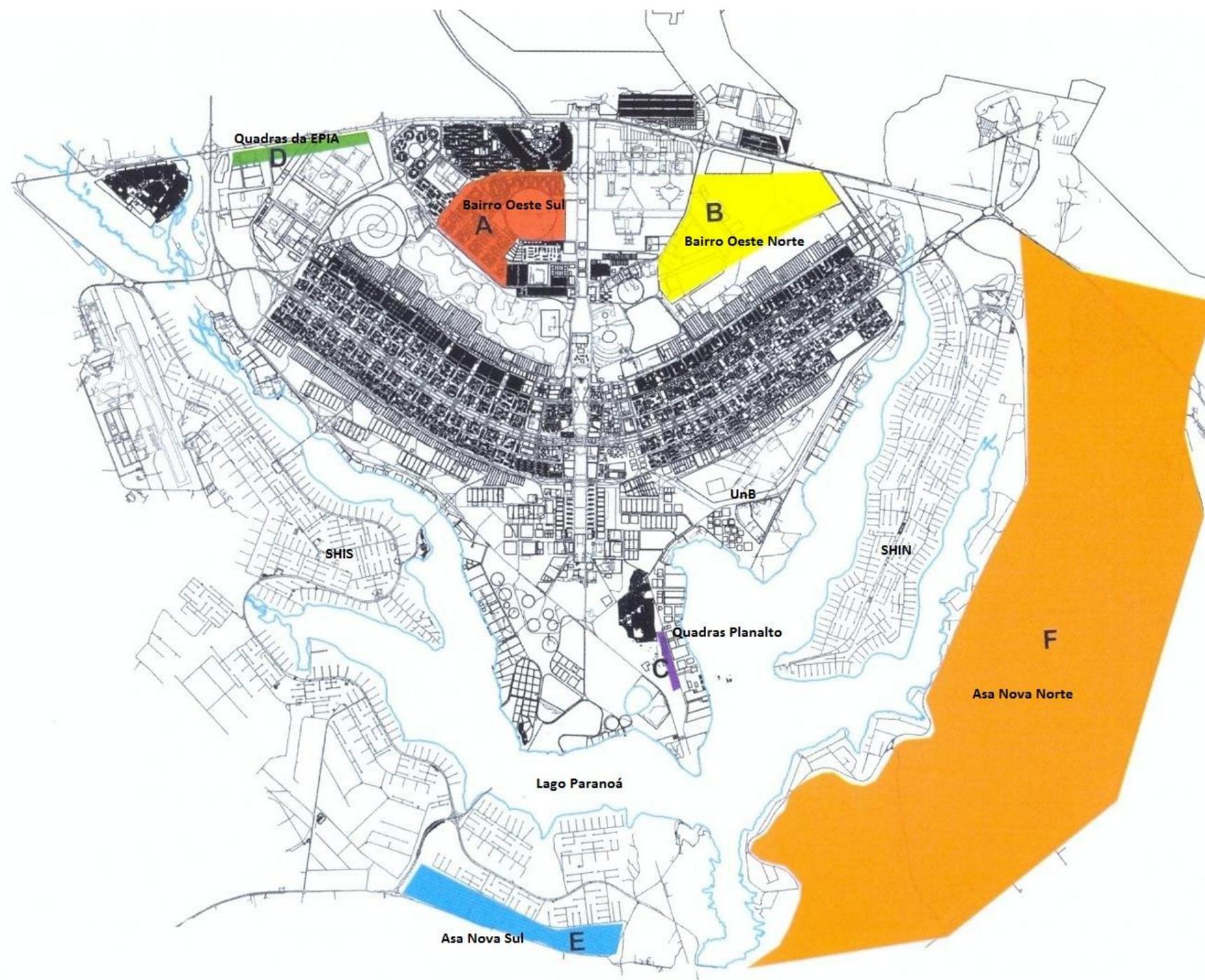


Figura 26 – Proposta *Brasília Revisitada* de Lúcio Costa, Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987.

Fonte: Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro/ Francisco Leitão, organizador. 2010

Para efeito desse estudo, buscou-se, na pesquisa de Kohlsdorf (1985), conhecer as características que embasem a escolha das cinco morfologias predominantes da primeira metade de vida de Brasília: o tecido vernáculo das cidades de Planaltina e Brazlândia, antecedentes à Brasília; os tecidos projetados para o Plano Piloto, os acampamentos dos operários da construção civil e as cidades-satélites, padrões nascidos da intervenção estatal; e os tecidos resultantes das invasões, que aconteceram antes da inauguração da cidade.

A partir da segunda metade da década de 1980, na ocupação do território, são incorporadas mais duas formas de assentamento associadas: os parcelamentos irregulares e os condomínios<sup>13</sup>.

Para a análise dos tecidos faz-se necessário, neste estudo, entender o território como suporte do ambiente construído, onde os assentamentos serão plantados no espaço a ser modificado pelo homem, transformando o sítio natural, para dotá-lo de características tais como exercer atividades de abrigo ou de produção (LAMAS, 2010).

Adota-se aqui a quadra urbana como elemento de análise morfológica principal para aprofundamento da discussão dos modelos de assentamentos, como veremos nos capítulos adiante, representando o foco desse estudo, conforme Quadro 01. O quadro foi trabalhado sobre base cadastral da CODEPLAN, órgão do Governo do Distrito Federal – GDF, revisada em 1997, contendo as morfologias anteriores e contemporâneas ao Plano Piloto de Brasília.

---

<sup>13</sup> Usa-se o termo condomínio, mas concretamente trata-se da organização de um grupo em associação de moradores de uma área irregular. É o primeiro passo no caminho da regularização.

**Quadro 01 – MORFOLOGIAS DOS TECIDOS URBANOS**



**BRAZLÂNDIA (1933)**



**PLANALTINA (1859)**



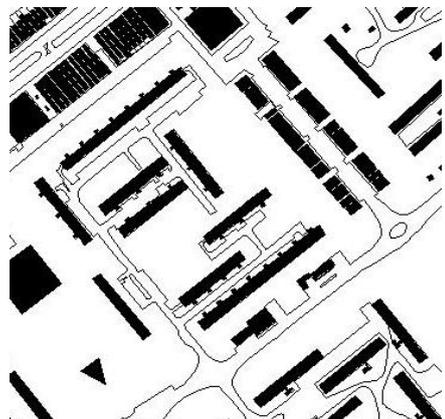
**CANDANGOLÂNDIA (1956)**



**NÚCLEO BANDEIRANTE (1956)**



**SOBRADINHO (1960)**



**PLANO PILOTO (1960)**

Quadro 01 – morfologias dos tecidos urbanos.  
 Quadro sintético das morfologias estudadas.  
 Fonte: Base Plantas Cadastrais/ CODEPLAN-GDF, 1997.

**Quadro 01 – MORFOLOGIAS DOS TECIDOS**



**VILA PLANALTO (1956)**



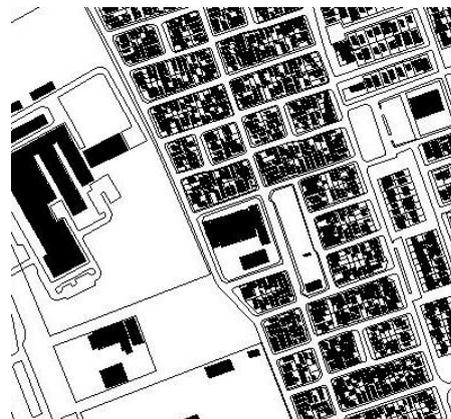
**NOVA COLINA (1990)**



**ITAPOÃ (2000)**



**GRANDE COLORADO (1996)**



**CEILÂNDIA (1960)**

Quadro sintético das morfologias estudadas.  
 Fonte: Base Plantas Cadastrais/CODEPLAN-GDF, 1997, atualizado em 2004.

### **2.3.1 Planaltina e Brazlândia, as cidades vernáculas**

As cidades de Planaltina e Brazlândia já existiam no território demarcado para o Distrito Federal, antes da construção de Brasília em 1956. São cidades características da morfologia do centro-oeste brasileiro, expressão da cultura da região, construídas em processos artesanais, com base no sistema construtivo colonial brasileiro. São espaços diversificados, centralizados, dinâmicos, com muitos espaços livres, públicos e privados, locais que convidam ao encontro de pessoas, um convite ao trajeto a pé à sombra de vegetação consolidada.

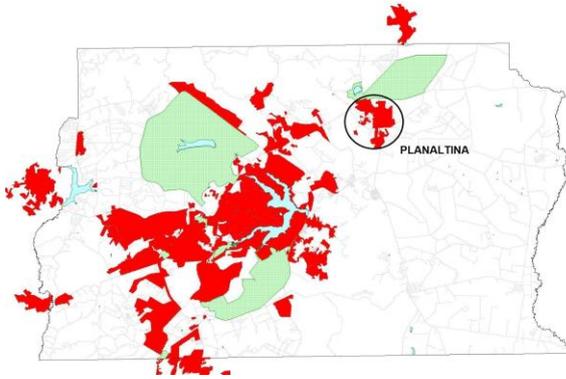
#### **a) Planaltina**

Quando a Missão Cruls empreendeu viagem pelo Planalto Central, na busca do local ideal para a construção da nova capital, em 1892, fez paragem na Vila de Planaltina, frequentada como ponto de passagem da estrada real Planaltina (Atlas do DF, 1984). Antiga Vila Mestre D'Armas, depois de ser submetida a sucessivas anexações e desanexações, passou a ser Distrito de Mestre D'armas, do município de Formosa, cuja data oficial de fundação é 19 de agosto de 1859. O sítio onde a cidade está inserida foi um dos cinco sítios prováveis para a construção da Nova Capital, e está assinalado na Figura 3 do Capítulo 1, em cor verde e com número 2 (ver página 25).

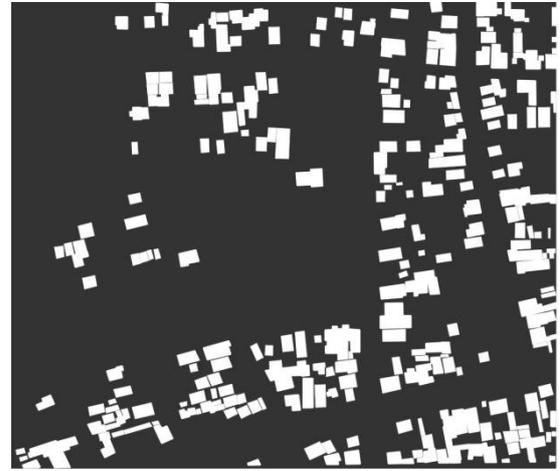
No início do século XX, a Vila passa por transformações com o surgimento de indústrias e charqueadas, empresas de curtume, fábricas de calçado, usina hidrelétrica e a estrada de rodagem ligando Planaltina a Ipameri. Com a retomada da proposta de mudança da Capital Federal, em 7 de setembro de 1922, foi promovido pelo governo federal o lançamento da Pedra Fundamental da futura capital, em Planaltina, distante de Brasília cerca de 25 km rumo ao nordeste. Possui uma população de 171.303 habitantes (Censo IBGE, 2010), distribuídos em uma área de 1.534,69 km<sup>2</sup>, com um incremento de 16,44% em dez anos.

A morfologia vernácula do Setor Tradicional, primeiro assentamento de Planaltina, espaço ocupado antes da inauguração de Brasília, também foi recebendo a partir de 1966, em sua estrutura urbana, loteamentos periféricos, implantados para receber um contingente humano de baixa renda oriundo de invasões no DF e de varias partes do país. São eles alguns dos primeiros setores: Vila Vicentina, Setor Residencial Leste (Vila Buritis I, II, e III), Setor Residencial Norte A (Jardim Roriz) e ampliação do Setor Tradicional. A Figura 27 apresenta a caracterização tipo-morfológica de Planaltina.

## TECIDO URBANO: PLANALTINA



**LOCALIZAÇÃO**



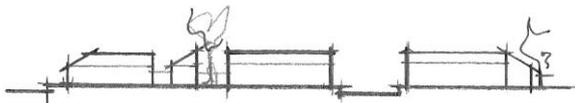
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 27 – Caracterização tipo-morfológica de Planaltina.

## **b) Brazlândia**

Criada em 05 de junho de 1933, possui atualmente 57.542 habitantes, representando 2,23% dos habitantes do DF, numa área total de 474,83 km<sup>2</sup>. Possui hidrologia abundante em seu território, como, por exemplo, a barragem do Rio Descoberto, que fornece mais de 60% da água que é consumida pelas cidades brasilienses. Além disso, é um dos cinturões agrícolas regionais, com 2.638 hectares de produção de hortaliças, 417 hectares de produção de frutas, 14 hectares de produção de grãos; são duas mil empresas de pequeno, médio e grande porte (Portal de Brazlândia, 2011).

Brazlândia está a 59 quilômetros de Brasília é a cidade-satélite mais distante da capital, fator que pode ter propiciado na manutenção do ritmo peculiar às cidades do interior goiano. Foi povoada por famílias goianas e mineiras de tradição agrícola e pecuária que, no início dos anos 1930 conseguiram elevar o povoado à categoria de distrito de Santa Luiza, atualmente município de Luziânia. O processo de desapropriação dos mais de mil alqueires da cidade, nos idos de 1958, aconteceu de modo pacífico, resguardando a área próxima à sede urbana privada.

Em 1960, era um vilarejo com apenas uma rua ladeada de casas com telhas coloniais e alguns casebres de palha, onde viviam perto de mil moradores. A convivência entre os moradores antigos e os novos, que vieram transferidos de invasões, inicialmente era difícil, porém prevaleceu o espírito de hospitalidade dos primeiros habitantes. A Figura 29 apresenta a caracterização tipo-morfológica de Brazlândia.

Brazlândia possui, assim como Planaltina, características da unidade morfológica vernácula do Setor Tradicional características da região antes da transferência da capital, proporcionalmente, com poucos loteamentos periféricos agregados em sua estrutura urbana, também criados para atender à demanda de um contingente humano de baixa renda oriundo de invasões no DF como de várias partes do país. A Figura 28 apresenta a caracterização tipo-morfológica de Brazlândia.

Possui, com acessos hierarquicamente distribuídos: as avenidas prioritariamente de circulação; as ruas, com a dupla função circulatória-passagem e de permanência, privilegiados pelas dimensões generosas. Quanto às relações entre espaços livres tem-se: lotes com ocupação média de 60% com quintais; as praças, tipicamente de permanência, o que permite uma boa relação espacial público-privado dos espaços livres.

## TECIDO URBANO: BRAZLÂNDIA

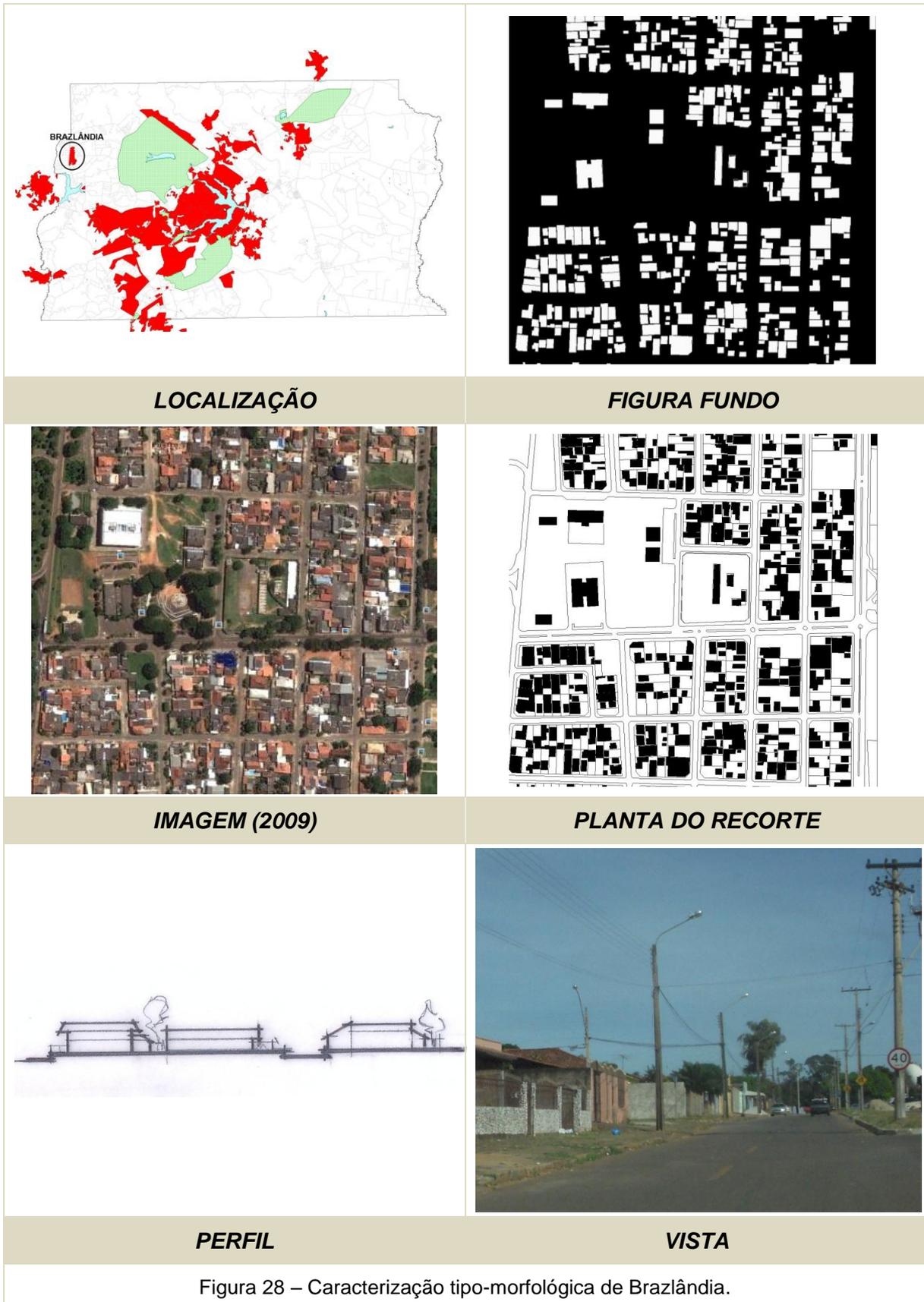


Figura 28 – Caracterização tipo-morfológica de Brazlândia.

As quadras possuem arranjo tradicional, com formas e dimensões variadas, resultante do parcelamento dos lotes de dimensões variadas, porém regulares, diretamente ligados à malha que os circunda, pois seus recuos frontais permitem ser acessados pelos mesmos elementos, diretamente conectados ao sistema viário. Os lotes são ocupados por habitações unifamiliares. Majoritariamente as edificações possuem um e dois pavimentos. Não há setorização funcional, o comércio está disperso na cidade, com uma concentração na rua principal.

### **2.3.2 Brasília e o Plano Piloto**

Quando Brasília foi inaugurada, recebeu ilustres visitantes que deixaram registrado em textos as primeiras impressões da cidade modernista. Benévolo (1996), por exemplo, observou um aspecto fundamental: a predominância da horizontalidade, que consistia no domínio do conjunto urbanístico de qualquer ponto da cidade. O perfil privilegiado pelo leve caimento da topografia em direção ao Lago Paranoá só era interrompido na plataforma da rodoviária, onde se cruzavam os Eixo Rodoviário e o Eixo Monumental em três níveis, justamente quando as três escalas urbanas idealizadas por Lúcio Costa – a residencial, a monumental e a gregária – se encontravam. Esse aspecto não passava despercebido aos habitantes da cidade.

O principal acesso a Brasília é o eixo arqueado Norte-Sul – o Eixo Rodoviário (Eixão) – “com pistas centrais de velocidade e as pistas laterais para o tráfego local, e dispendo-se ao longo desse eixo o grosso dos setores residenciais” (COSTA, 1957, 1991). “Em Brasília a auto-estrada conduz ao coração da cidade e prossegue de um extremo ao outro nos dois sentidos, norte-sul e leste-oeste, sem perder o ‘elan’” (COSTA, 1992), conforme ilustrado na Figura 29. A técnica rodoviária define o tecido urbano que se caracteriza por malha formada da sequência de superquadras, disposta numa simetria perfeita entre as Asas Sul e Norte e por espaços livres amplos. Marcada com a repetição de elementos básicos de composição, denota uma regularidade com pouca variação. Na Figura 30 pode-se perceber a simetria do desenho.

O percentual de espaços livres na superquadra pode chegar a 80% dos 57 mil metros quadrados de superfície ocupada pela superquadra. Nessa área, foram propostas 11 projeções<sup>14</sup> para construção de edifícios de apartamentos (com opções de edifícios com dois blocos contíguos), com gabarito máximo de seis pavimentos sobre pilotis e subsolo para garagem, recebendo uma média de 2.500 habitantes por quadra. Nas Superquadras 400

---

<sup>14</sup> Para Lúcio Costa, as superquadras não deveriam ser loteadas. Dessa forma, foi criada a forma jurídica onde o proprietário da unidade habitacional possui cota parte da projeção no terreno.

(SQS e SQN), foram construídas 19 edificações, com três pavimentos, com ou sem pilotis e sem elevadores, para imprimir a característica da economicidade pretendida.



Figura 29 – Imagem das vias de acesso a Brasília, Eixo Rodoviário central, com os eixos secundários a leste (Eixinho L) e a oeste (Eixinho W).

Fonte: Imagem Google Earth, 2010.

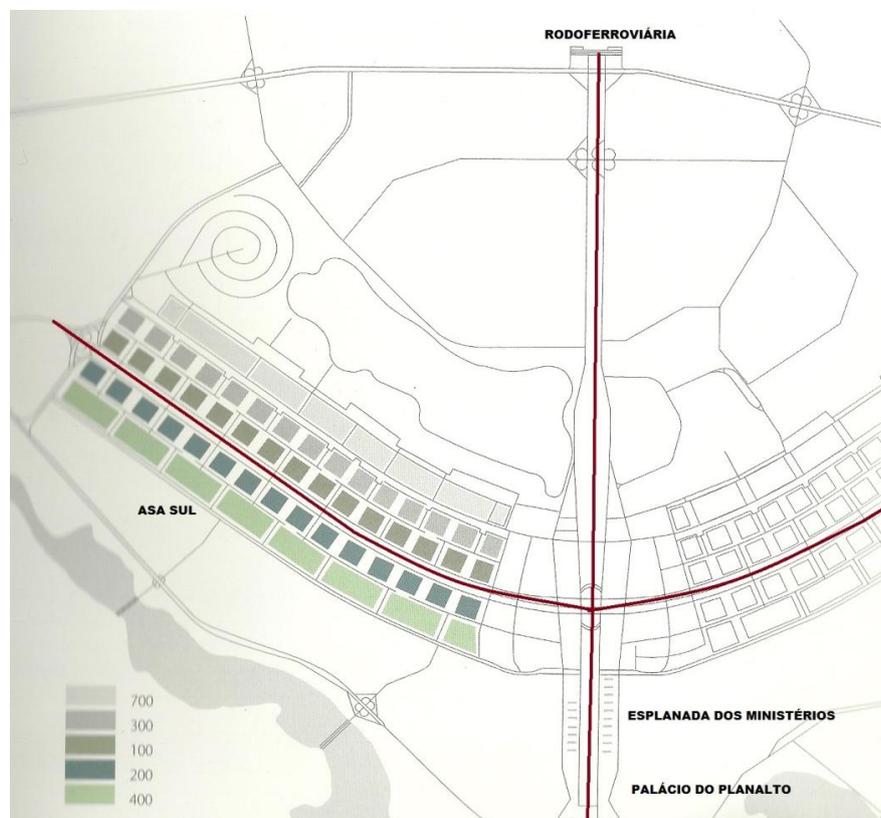


Figura 30 – A simetria do Plano Piloto de Brasília, com a indicação do Eixo Sul-Norte.  
Fonte: A invenção da Superquadra (FERREIRA; GOROVITZ, 2009).

Assim, a cada conjunto de quatro dessas superquadras contíguas ao eixo rodoviário se constitui uma área de vizinhança, com seus complementos indispensáveis, como escolas, comércio, clube etc., com um acesso comum às vias de tráfego local (COSTA, 1992). Pode-se observar essa implantação na Figura 31, que apresenta a Área de Vizinhança das SQS 108/107/308/307, o único conjunto que foi completamente concluído e está em pleno funcionamento.

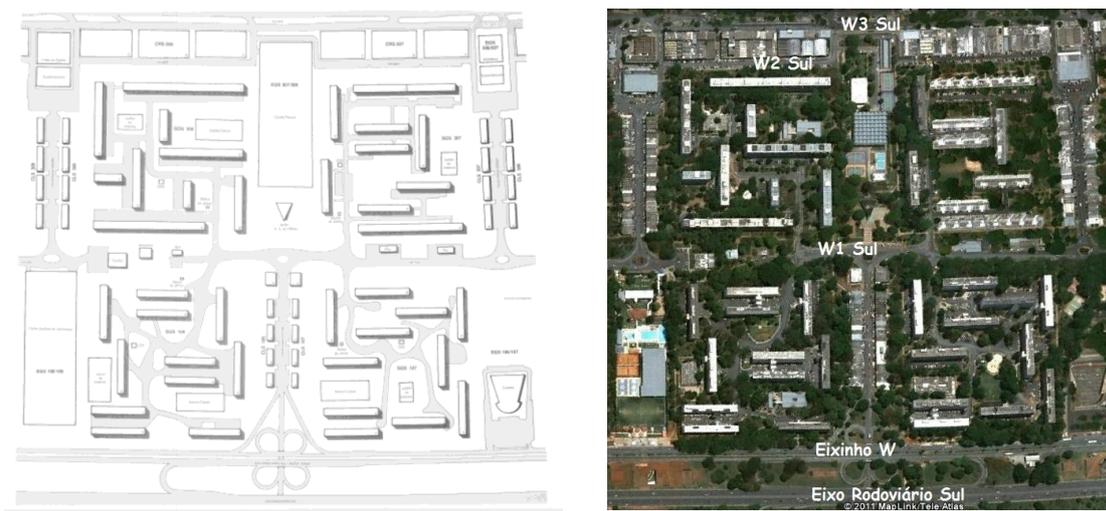


Figura 31 – Planta da Unidade de Vizinhança 107/108/307/308.

Fonte: CODEPLAN/GDF, 1991 e AV elaborada pela autora sobre imagem Google Earth.

A solução proposta no projeto urbanístico do Plano Piloto para as residências, baseada nos preceitos de conforto físico e espacial ao homem da nova cidade<sup>15</sup>, foi acomodá-las em quadras de 300 metros de lado, em blocos de 48 e 96 unidades habitacionais, todos com seis pavimentos sobre pilotis, variando na quantidade de 11 a 19 projeções por quadra conforme Figuras 32 e 33. São, em média, 2.500 habitantes por quadra, distribuídos ao longo de 96 superquadras perfazendo uma população de cerca de 200 mil habitantes. Sobre esse aspecto, Costa (1957,1991) descreve no relatório do PPB:

Ao fundo das quadras estende-se a via de serviço para tráfego de caminhões, destinando-se ao longo dela a frente oposta às quadras, à instalação de garagens, oficinas, depósitos do comércio em grosso etc., e reservando-se uma faixa de terreno, equivalente a uma terceira ordem de quadras, para floricultura, horta e pomar.

<sup>15</sup> Os conceitos emanados de cidades-jardim de Howard e do City Beautiful Movement, ou seja, a cidade dentro dos jardins do século XIX.



Figura 32 – Planta da Superquadra 103 Sul.  
Fonte: Ferreira; Gorovitz, 2009.



Figura 33 – Imagem da Superquadra 103 Sul.  
Fonte: elaborado pela autora sobre Google Earth, 2010.

Do mesmo modo, a malha nos conjuntos do Setor Habitacional Individual Geminado, Sul e Norte – SHIG/S/N 700, apresenta a mesma configuração de regularidade, com pouca variação e repetição de elementos básicos de composição. A forma do parcelamento se dá em lotes individuais, de habitações geminadas com plantas variadas e diversificação nos acabamentos, abastecido por tráfego interno de acesso às moradias em *cul de sacs*. Nesse setor, conforme apresentado na Figura 34, os espaços livres públicos entre os conjuntos de casas se apresentam com farta arborização, privilegiados pelas fachadas principais das casas de forma a propiciar a convivência entre os moradores.



Figura 34 – Setor de Habitações Individuais Geminadas Sul, as SQS 700.  
Fonte: Imagem Google Earth tratada pela autora, 2009.

Esse setor foi criado a partir da necessidade de acomodação imediata dos técnicos que vieram construir a Capital e para atendimento aos programas de habitação popular, fator

que gerou mudanças no PPB, de 1957 a 1959, em espaço que equivaleria à terceira ordem de quadras, destinada originalmente para a produção de hortaliças. Foram construídas 500 unidades habitacionais individuais geminadas, de um e dois pavimentos. Atualmente, é quase impossível se encontrar exemplares originais das unidades, assim como as que se encontram ocupadas por seus primeiros moradores.

As casas, cujo projeto competia à Divisão de Arquitetura da Novacap, foram executadas em 246 dias úteis para a imediata ocupação. Foram concebidas pelo plano de governo, projetadas por Oscar Niemeyer, para habitação popular, identificadas com a sigla HP de 1 (um) a 5 (cinco), cuja tipologia contemplava até três quartos. A descaracterização das casas fere a legislação edilícia, chegando a ocupar 100% da superfície dos lotes, conforme observado na Figura 35.



Figura 35 – À esquerda, um conjunto de HPs nas quadras SHIGS em 1958, e à direita, o grupamento de residências atualmente descaracterizado.

Fonte: Foto do Arquivo Público e foto da autora em julho de 2010.

Construíram-se, com recursos da Fundação da Casa Popular, no prazo de 210 dias úteis, os 840 apartamentos distribuídos em 28 blocos de três pavimentos de sala e quarto, localizadas nas SQS 411, 412 e 413 (FERREIRA; GOROVITZ, 2009). Essa segunda ordem de quadras a leste do eixo rodoviário, ilustrada nas Figuras 36 e 37, foi implantada na área destinada às embaixadas que, por sua vez, foi afastada para área mais próxima à orla do lago.



Figura 36 – Quadras SQS 411, 412 e 413 na década de 1960.

Fonte: autor sem identificação, digitalização Augusto Areal, Arquivo Público do DF, sem data.



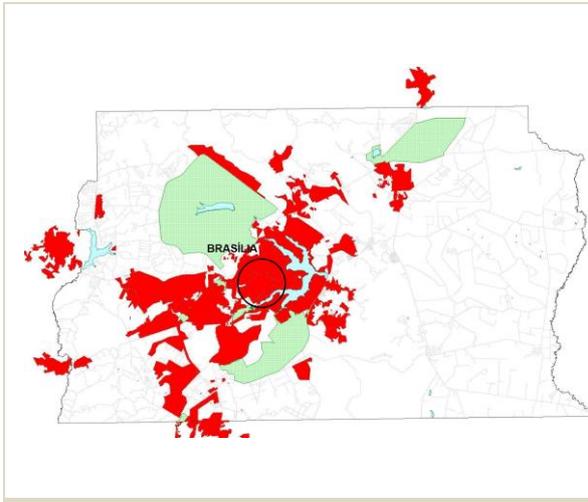
Figura 37 – Fachadas dos prédios das SQS 400.

Fonte: Fotos da autora, 2010.

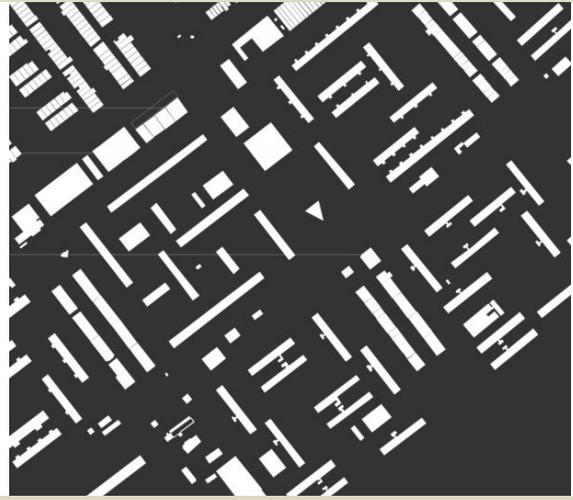
O empreendimento de construção das moradias foi financiado pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's e a Fundação da Casa Popular – FCP. A Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, a Universidade de Brasília e a Novacap, esta última responsável pelos projetos de urbanismo e arquitetura, também foram envolvidos na construção das edificações da superquadra, inicialmente identificadas pelo instituto responsável pela edificação.

Atualmente, constata-se a privatização da área dos pilotis com o fechamento para salão de festas, bicicletário, portarias, o que atua como barreira para a passagem de pedestres, diminuindo o espaço de convivência dos moradores. A legislação edilícia e urbanística vem sendo modificada a cada novo gestor, promovendo a descaracterização das tipologias modernistas, incluindo até um sétimo pavimento nos blocos. A Figura 38 apresenta a análise elaborada para o tecido urbano do Plano Piloto de Brasília.

## TECIDO URBANO: PLANO PILOTO DE BRASÍLIA



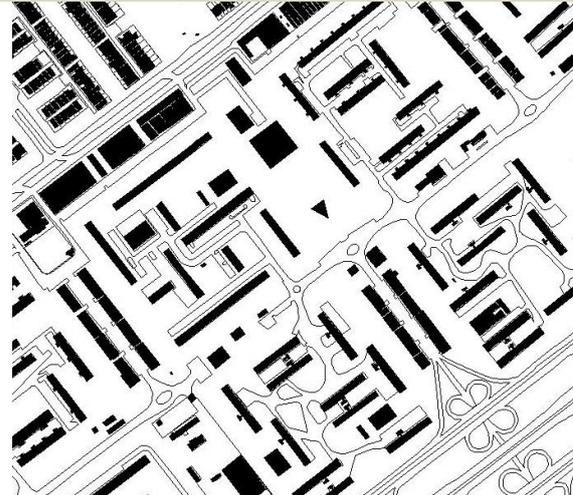
**LOCALIZAÇÃO**



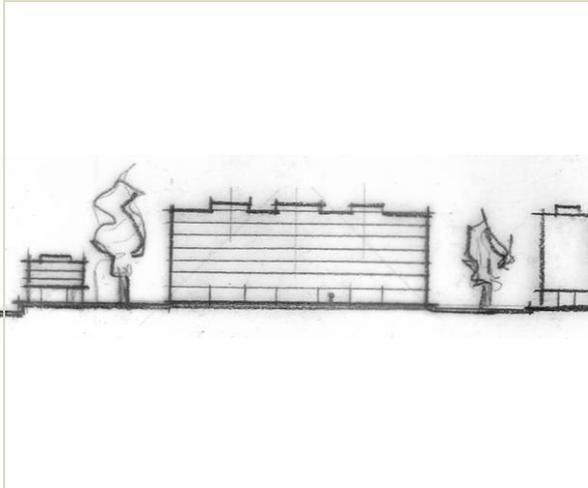
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 38 – Caracterização tipo-morfológica do Plano Piloto de Brasília.

### **2.3.3 Acampamentos dos operários**

Decorridos 50 anos desde a inauguração da capital, os antigos acampamentos se transformaram em áreas urbanas comuns como a Vila Planalto, a Vila Telebrasília (o antigo acampamento Camargo Corrêa), o Núcleo Bandeirante (a Cidade Livre), a Candangolândia. São cidades-satélites que estão sujeitas às mazelas de outros setores habitacionais como: a violência urbana, a invasão de áreas públicas, a descaracterização da vila cuja paisagem inicial pouco resta. As edificações, originalmente construídas em madeira, ruíram por falta de manutenção, sendo substituídas por alvenaria. Mantêm alguns traços do início da implantação, como a noção de zoneamento de usos e a hierarquia viária, com alto grau de integração entre circulações e atividades rotineiras da vida urbana.

#### **a) Candangolândia**

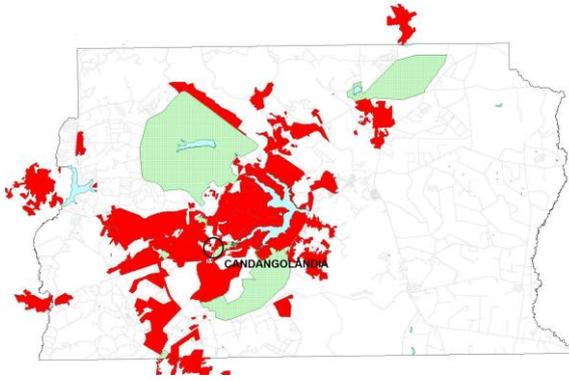
A cidade-satélite da Candangolândia nasceu, inicialmente, como a Vila Operária, local de destino para alojar os operários contratados pela Novacap atrás de uma vida melhor, e que ficaram conhecidos como “os candangos”<sup>16</sup>. Foi criada por Juscelino Kubitschek e construída em 1956 pela Novacap, abrigando a sede da empresa, um caixa forte para fazer o pagamento dos salários dos operários, um posto de saúde, um hospital, um posto policial, uma igreja, dois restaurantes e a escola para os filhos dos pioneiros. Ainda hoje se encontram pioneiros e filhos de candangos e casas de madeira nos mesmos lotes originalmente construídos (Portal da Candangolândia, 2010).

Candangolândia tornou-se a Região Administrativa XIX, em 3 de novembro de 1994, pois até então pertencia à Região Administrativa do Núcleo Bandeirante. Possui 15.927 habitantes (IBGE, 2010) vivendo em uma área total de 6,61 km<sup>2</sup>, sendo 1,27 km<sup>2</sup> área urbana, e 5,34 km<sup>2</sup> área rural. Distante 11 km de Brasília, tem localização privilegiada cercada pelos córregos Riacho Fundo, Guará e Vicente Pires, que deságuam no Lago Paranoá. A sua configuração morfológica segue apresentada na Figura 39.

---

<sup>16</sup> O termo candango surgiu na época em que os africanos eram trazidos ao Brasil como escravos e designava os portugueses que os maltratavam. O significado mudou, passando a ser usado para nomear os trabalhadores que vinham de outras regiões para construir Brasília.

## TECIDO URBANO: CANDANGOLÂNDIA



**LOCALIZAÇÃO**



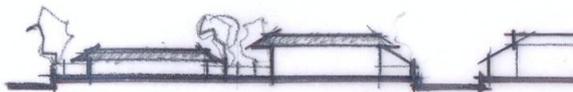
**FIGURA FUNDO**



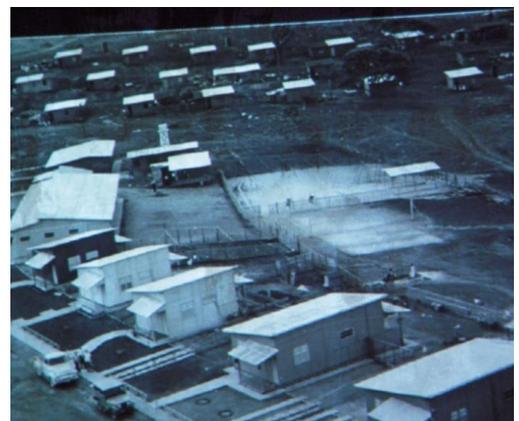
**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 39 – Caracterização tipo-morfológica da Candangolândia.

## b) Vila Planalto

Outro exemplar de vila operária do início da construção de Brasília é a Vila Planalto. Situada entre o Palácio do Planalto e o Palácio da Alvorada, com cerca de 12 mil habitantes, faz aniversário no mesmo dia 21 de abril. Foi fixada e tombada em 1988 com preservação das suas principais características: arquitetura e traçado urbano original, além da vegetação. Fazem parte da área de 74 hectares da vila o que restou de acampamentos de construtoras: Rabelo, Pacheco, FL, Tamboril, Emulpress, EBE e Acampamento da Nacional. Administrativamente está subordinada à Administração de Brasília.

Atualmente restam poucos exemplares originais de casas de madeira, descaracterização causada pela substituição por casas de alvenaria. Um desses exemplares, de um conjunto de cinco casas de madeira, é a representação do Governo do Distrito Federal na Vila Planalto, construídas em 1957 para abrigar engenheiros, a Fazendinha. A localização próxima aos palácios e ministérios vem transformando a vila em um polo gastronômico de qualidade (Figura 41).

Mesmo que a situação fundiária da Vila Planalto tenha sido definida no artigo 4º da lei 11.080/1988, negócios imobiliários de venda e locação são praticados, mesmo sob pena da perda do direito de uso desses imóveis pelos moradores. Segundo a administração de Brasília, responsável pela Vila Planalto, o Termo de Concessão de Uso do Terreno é por tempo determinado, de 25 anos, não sendo possível vender, alugar ou sequer repassar aos filhos. A sua configuração morfológica segue apresentada na Figura 41.



Figura 40 – Foto de casas de madeira do início da construção, 1957.

Fonte: Arquivo Público do DF.

## TECIDO URBANO: VILA PLANALTO



Figura 41 – Caracterização tipo-morfológica da Vila Planalto.

Assim como as características da unidade morfológica vernácula, os acampamentos possuem acessos hierarquicamente distribuídos, as avenidas são prioritariamente de circulação e as ruas têm função mais interna de circulação, passagem e permanência. Em contrapartida, no caso da Candangolândia, estão mantidos os zoneamentos característicos do Plano Piloto e das cidades-satélites, seus contemporâneos.

Quanto às relações entre espaços livres: lotes com ocupação média de 80%, quintais quase inexistentes, e as praças, tipicamente de permanência, o que permite uma boa relação espacial público-privado dos espaços livres.

As quadras são de conformação tradicional, com formas e dimensões variadas, desenhadas em polígonos simples nas áreas originais, tornando-se mais complexos nas expansões, diretamente ligados à malha que os circunda, pois seus recuos frontais permitem ser acessados pelos mesmos elementos, diretamente conectados ao sistema viário. Os lotes são ocupados por atividades múltiplas, como habitações unifamiliares, comércio de serviços, e um polo gastronômico e de cultura, favorecido pela proximidade da Esplanada dos Ministérios, que começa a modificar a destinação do local.

O perfil do tecido é horizontal com edificações de alturas relativamente pequenas, que possuem um e dois pavimentos, nos limites externos visibilidade espacial com poucos e esparsos obstáculos visuais.

### **2.3.4 Cidades-satélites**

As cidades-satélites, apesar de fruto do planejamento estatal, seguindo as mesmas diretrizes de implantação do Plano Piloto e as premissas modernistas, passaram a ser uma versão inacabada desse planejamento, causada pela ameaça a Brasília diante do avançado processo de invasões (KOHLSDORF, 1985). Representa-se aqui a análise da morfologia urbana de Sobradinho, exemplar contemporâneo à construção de Brasília, e Ceilândia, implantada em consequência da campanha de erradicação de invasões.

#### **a) Sobradinho**

Sobradinho possui a mesma proposta do movimento modernista à luz do funcionalismo racional, porém, como produto de uma ação emergencial, seu planejamento foi mais tímido e não aconteceu na plenitude (KOHLSDORF, 1985, p. 163). Verifica-se uma regularidade no traçado, incidência de espaços abertos, com repetição de elementos básicos de composição.

No entanto, esse partido urbanístico foi descartado pelo órgão de planejamento do governo, quando da implantação da expansão urbana da cidade, denominada Sobradinho II, conforme Figura 42, que abrange, também, um aglomerado de parcelamentos em forma de condomínios horizontais privados, comprados nas mãos de grileiros<sup>17</sup>.



Figura 42 – Planta de Sobradinho e o apêndice da expansão urbana, GDF.  
Fonte: Site oficial da cidade, acesso em 2010.

Encontramos a regularidade da malha mantida, tanto nas quadras com projeções para edificações de 3 e 6 andares sobre pilotis, quanto no parcelamento dos conjuntos de lotes individuais, geminados, com a mesma distribuição hierárquica das vias de acesso, tal qual o PP de Brasília. Os espaços livres públicos estão localizados entre os conjuntos, cuja testada dos lotes está voltada para essa área para incentivar a convivência entre os moradores, conforme conceito de Ebenezer Howard (1850-1928) para o modelo da cidade-jardim. A sua configuração morfológica segue apresentada na Figura 43.

---

<sup>17</sup> De origem metafórica do vocábulo grilo. No campo imobiliário, são aqueles que usam documentação falsa ora do dono do imóvel morto, ora de herdeiros que nunca existiram, e com esses documentos do direito à herança, legalizam os imóveis junto aos Cartórios de Registro de Imóveis (CARVALHO, 1996, p. 33).

## TECIDO URBANO: SOBRADINHO



Figura 43 – Caracterização tipo-morfológica de Sobradinho.

As cidades-satélites reproduzem o Plano Piloto, com repetição de elementos básicos de composição, tais como malha hierarquizada que se superpõe nas implantações sucessivas, poucos eixos de acesso, setorização funcional, regularidade nos traçados, sem, contudo, configurar a mesma ambiência urbana (KOHLSDORF, 1985). A ortogonalidade e o paralelismo são mantidos, mesmo quando acontecem os giros de angulações em alguns setores, principalmente quando necessária a adaptação ao terreno acidentado, típico de serra.

A tipologia das edificações se repete, também como acontece no Plano Piloto, com edifícios de gabarito de 3 e 6 pavimentos sobre pilotis e solução com lotes unifamiliares de habitações geminadas, com a mesma distribuição hierárquica das vias de acesso. A vegetação fica restrita aos espaços públicos projetados entre as fitas das casas geminadas e os espaços entre os edifícios nas quadras, conforme Figuras 44 e 45.



Figuras 44 e 45 – Representações dos conjuntos de habitações de acordo com a topografia, em Sobradinho.

Fonte: Fotos da autora, maio 2011.



As habitações nas cidades-satélites estão construídas em lotes unifamiliares, coladas duas a duas em uma das divisas, com afastamento da divisa oposta. São raros os casos de casas ainda originais, apresentadas nas Figuras 46 e 47, e mais raros encontrarem-se os primeiros mutuários. Nas Figuras 48 e 49, observamos um exemplar reformado, com fechamento do recuo frontal com grade e uso de materiais de acabamento de padrão diferenciado.

As interferências na tipologia original são limitadas em decorrência da dimensão dos lotes, restando poucos espaços livres. Geralmente, o item segurança provoca arranjos de elementos como no caso das coberturas, em telhas ou platibandas, que são prolongadas até o limite frontal do terreno, vedadas por grades, quase sempre seguindo um mesmo padrão de desenho.



Figura 46 – Fachada de unidade habitacional original em Ceilândia.

Fonte: Foto da autora, junho 2010.



Figura 47 – Fachada original em Ceilândia, com recuo frontal.

Fonte: Foto da autora, junho 2010.



Figura 48 – Fachada de unidade habitacional modificada em Ceilândia.

Fonte: Foto da autora, abril de 2010.

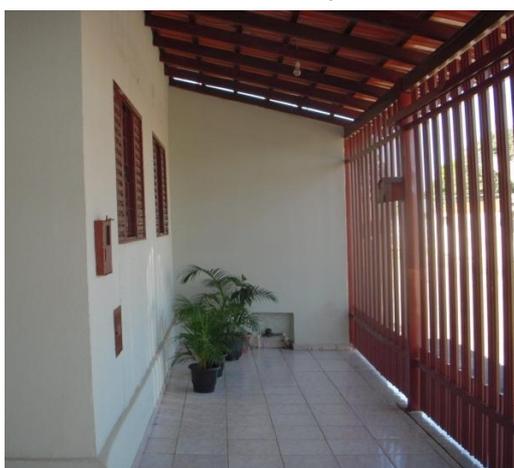
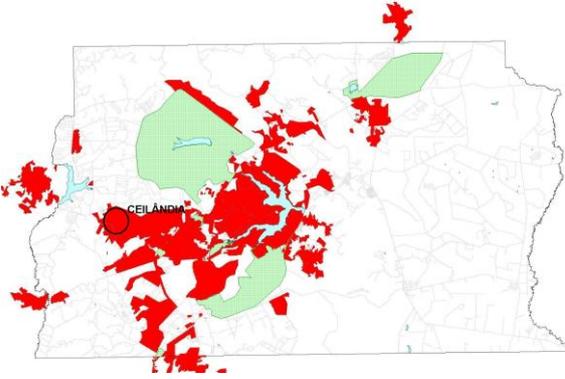


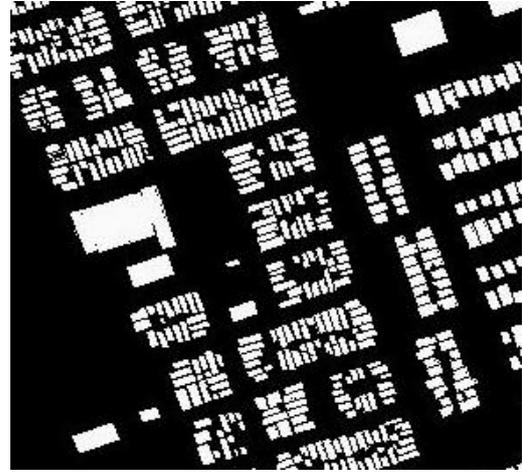
Figura 49 – Fachada modificada em Ceilândia com fechamento do recuo frontal.

Fonte: Foto da autora, abril de 2010.

## TECIDO URBANO: CEILÂNDIA



**LOCALIZAÇÃO**



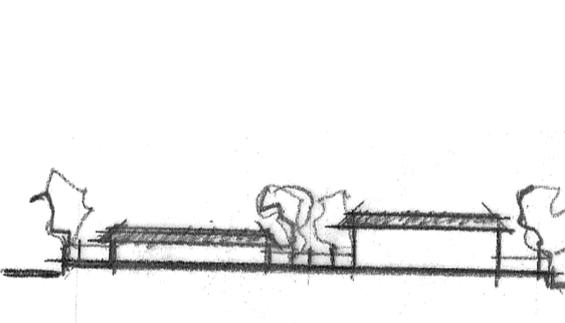
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 50 – Caracterização tipo-morfológica de Ceilândia.

### 2.3.5 Invasões

No início da construção de Brasília surgiam, da noite para o dia, ruas inteiras que serviam como abrigos para os muitos migrantes que chegavam para trabalhar e não conseguiam acomodação nos acampamentos projetados e construídos pela Novacap e pelas empresas construtoras. No mesmo caminho da produção de assentamentos provisórios, os acampamentos para os trabalhadores das empresas construtoras não tinham acomodações suficientes para abrigar o contingente que chegava diariamente, pois grande parte vinha acompanhada das suas famílias, provocando o surgimento das chamadas “invasões”<sup>18</sup>.

Foram aparecendo muitos assentamentos provisórios, as favelas, nas proximidades dos acampamentos e dos núcleos implantados, tais como: a Sacolândia – barracas feitas de sacos de cimento vazios; a Lonalândia – barracas cobertas por lonas, ou de sobras das construções; Morros do Urubu e do Querosene; Vilas Esperança, Tenório, IAPI, e Sarah Kubitschek<sup>19</sup>. As Figuras 51 e 52 apresentam imagens da Sacolândia e do IAPI.



Figura 51 – Moradia na invasão da Sacolândia, feita com sacos de cimento vazios.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1957.



Figura 52 – Detalhe da invasão do IAPI, feita com restos de madeira.  
Fonte: Arquivo Público do DF, 1957.

A estrutura dessas invasões possui características próprias dos assentamentos informais, de produção, gestão e configuração dos espaços, decorrentes da ocupação de terrenos vazios. Apresentam-se de forma desordenada e densa, com carência de serviços públicos

<sup>18</sup> “Invasão” é o eufemismo brasileiro para favela, referência à apropriação territorial indébita que a caracteriza (HOLANDA, 2003).

<sup>19</sup> A invasão da Vila Sarah Kubitschek foi batizada com esse nome com o objetivo de sensibilizar Jk a não usar a Guarda Especial de Brasília (GEB), temida força policial montada pela Novacap encarregada de manter a ordem da construção de Brasília e nos núcleos onde habitavam os operários. A GEB passou a interceptar os veículos nas entradas da cidade, obrigando os migrantes a retornarem às suas cidades de origem.

essenciais, implantadas, em sua maioria, nas periferias dos acampamentos, áreas interditas à habitação e excluídas da formalidade habitacional.

Outro exemplar, mais recente na história das invasões, é o núcleo de Itapoã. Nasceu no final da década de 1990, apoiada pelo poder público local. Milhares de famílias montaram o assentamento em área pública, parte pertencente à União e parte à TERRACAP, e se estabeleceram em estruturas construídas com madeirite e cobertas com telhas de fibrocimento 4 mm ou plástico preto, vendidas em lojas de material de construção como o “kit invasão”, de 2 cômodos.

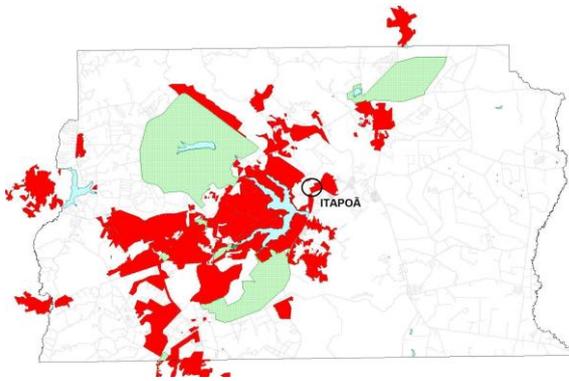
A rapidez da instalação foi favorecida pela topografia plana, permitindo um parcelamento homogêneo, com lotes de 200 m<sup>2</sup>, distribuídos em uma malha regular, com quadras retangulares, com uma avenida principal e vias secundárias perpendiculares, tal um tabuleiro de xadrez. Essa implantação não minimizou os problemas de saúde pública, decorrentes da contaminação do lençol freático, causado pela proximidade dos poços cavados para o abastecimento individual, com as fossas negras para receber todos resíduos sólidos da unidade.

Estrategicamente instalados, aguardam o tempo suficiente para que o processo da ocupação seja irreversível. A possibilidade da regularização aumenta consideravelmente o preço do terreno, provoca a mudança do perfil do território, perpetuando a indústria das invasões com a formação de mais um setor habitacional.

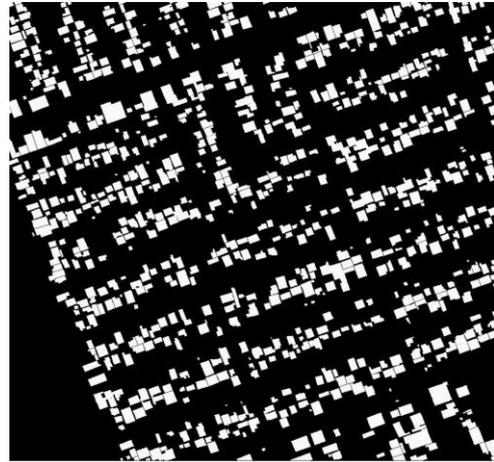
Em 2005 tornou-se a Região Administrativa XXVIII, com aproximadamente 46 mil habitantes, com boa parte desses habitantes egressos da cidade vizinha do Paranoá. Essa é uma cidade consolidada, com a substituição dos casebres por unidades em alvenaria, sofrendo um processo crescente de especulação imobiliária diante da perspectiva da regularização fundiária, que trará a valorização e benefícios como a possibilidade de adquirir financiamentos para a melhoria das moradias.

A Figura 53 reúne imagens que auxiliam na compreensão do tecido urbano de Itapoã.

## TECIDO URBANO: ITAPOÃ



**LOCALIZAÇÃO**



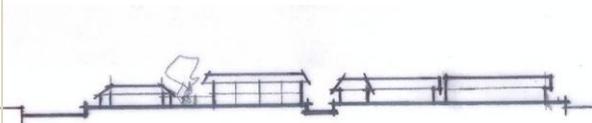
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 53 – Caracterização tipo-morfológica de Itapoã.

### **2.3.6 Parcelamentos irregulares e condomínios habitacionais**

Como já dito anteriormente, a partir principalmente das duas últimas décadas, o DF vem sofrendo forte pressão demográfica, cuja ocupação desordenada de áreas rurais próximas ao Plano Piloto de Brasília vem resultando no parcelamento irregular de glebas e proliferação de condomínios<sup>20</sup> habitacionais. Holanda (2003) entende que é uma “perversa combinação de retenção de terras para especulação e exorbitantes preços de imóveis” os motivos que “empurraram contingentes de médio e baixo poder aquisitivo para longe do centro urbano”. Os condomínios fechados tornaram-se uma solução para a moradia dessa faixa de renda: “a versão brasileira da cidade de muros”. Fator histórico que contribui para esse processo é o fato de que antes da transferência da Capital para o Planalto Central as terras pouco valiam motivando seu abandono pelos proprietários ou legítimos herdeiros, motivo pelo qual os grileiros, oportunamente, se apropriaram da identidade desses desaparecidos ou ausentes herdeiros, e negociaram os imóveis na oportunidade da valorização do bem (CARVALHO, 1996).

O primeiro condomínio irregular surgiu na metade da década de 1970, em imóvel rural particular, na região hoje denominada Setor Habitacional São Bartolomeu, batizado de Quintas da Alvorada. Diante de um mercado abastecido contra a precariedade de infraestrutura e a dificuldade de acesso, a ocupação não despertou grande interesse da classe média. No entanto, o desabastecimento do mercado imobiliário na década de 1980 elevou consideravelmente os preços dos imóveis tanto para locação quanto para venda. A saída para a classe média foi a aquisição de lotes baratos constituídos ilegalmente em parcelamentos de terras públicas, na forma de condomínios fechados, enquanto as famílias de baixa renda se instalavam em favelas.

Em 1995 já eram 529 e, em dez anos empreendendo ações para regularização, somente um condomínio foi regularizado pela TERRACAP. Problemas com a propriedade do imóvel, dificuldades para aprovação de licenciamento ambiental em área consolidada e desmandos políticos são alguns dos entraves a que o processo tem que ser submetido. Em 2006 o GDF contabilizou 513 condomínios irregulares, sendo 379 na zona urbana e 134 na zona rural. Dos 379 em zona urbana, 189 estão em terras não desapropriadas ou de particular. Somente em Sobradinho, na RA V, são 116 condomínios a regularizar. As Figuras 54 e 55 apresentam as características de morfologia do tecido dos parcelamentos irregulares e condomínios habitacionais.

---

<sup>20</sup> O termo condomínio é usado para designar a modalidade de parcelamento irregular, em terra pública ou privada, cercada por muros em toda a sua periferia com entrada seletiva.

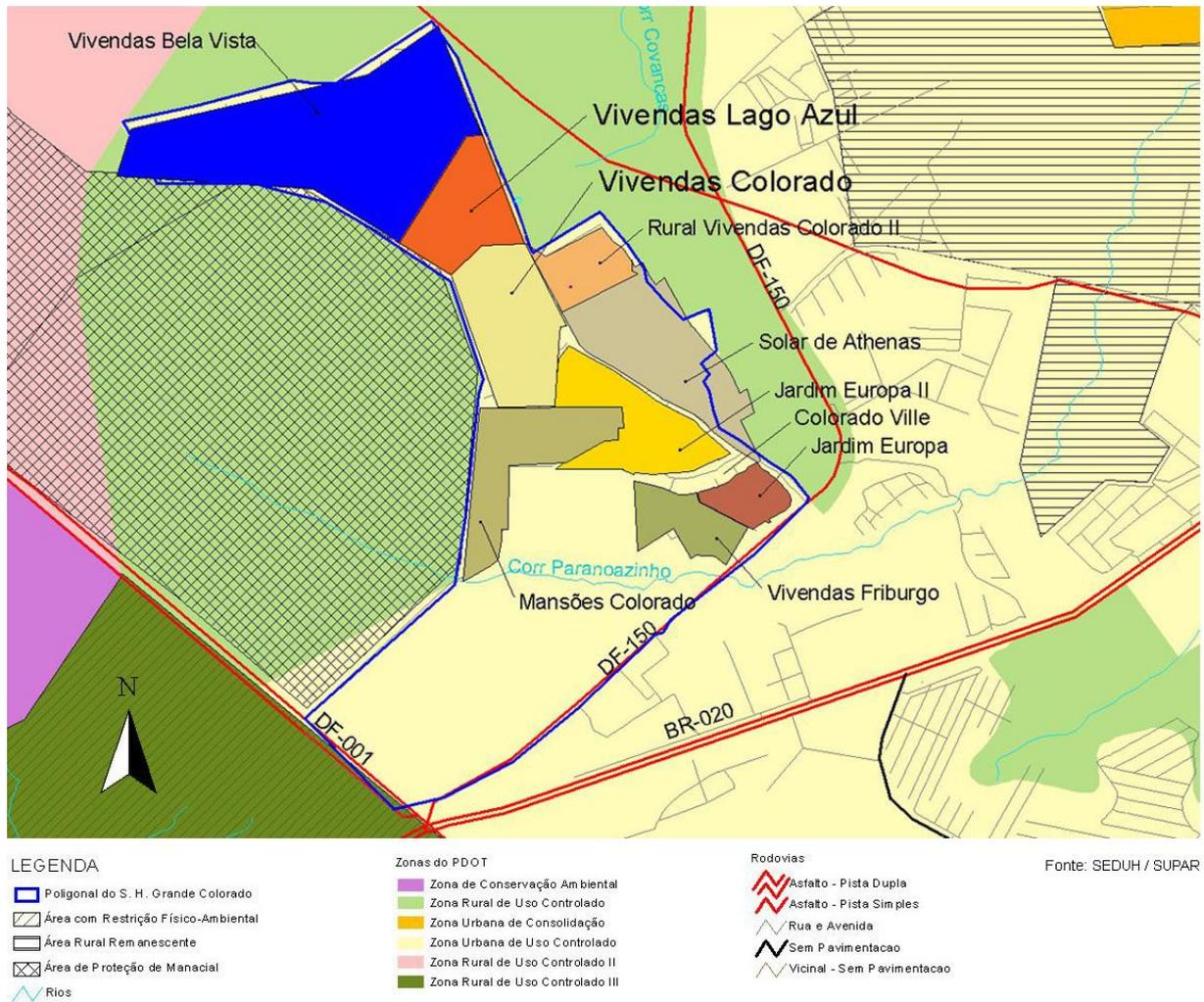
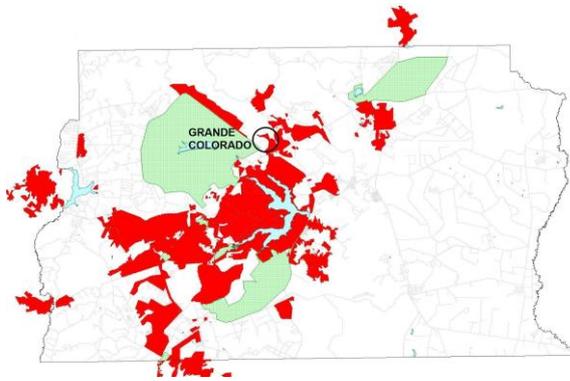


Figura 54 – Planta de localização dos diversos parcelamentos no Setor Habitacional Grande Colorado.

Fonte: EIA-RIMA Vivendas Lago Azul, 2011.

## TECIDO URBANO: GRANDE COLORADO/SOBRADINHO



**LOCALIZAÇÃO**



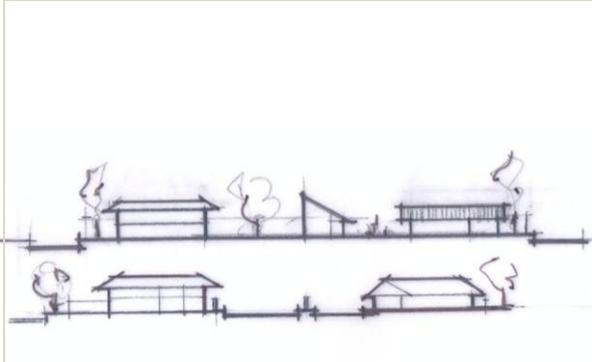
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 55 – Caracterização tipo-morfológica do Grande Colorado.

**EXEMPLARES DE MORADIAS NOS PARCELAMENTOS IRREGULARES –  
ÁREA RURAL**

SPUDF-2005



SPUDF-2006



SPUDF-2005



SPUDF-2006



Figura 56 – Moradias produzidas em parcelamentos irregulares nas glebas rurais.

Fonte: Acervo da SPU/DF, de 2005, 2006 e 2010.

A topografia acidentada do setor Grande Colorado, implantado na Chapada da Contagem, foi determinante para a morfologia dos parcelamentos, ocupados à revelia, sem orientação técnica de um projeto urbanístico e de impacto ambiental. Isso vem causando grandes problemas para a regularização, diante das exigências técnicas e jurídicas dos empreendimentos. A União possui três parcelamentos em processo de regularização na região do Colorado, dentro da Fazenda Contagem de São João. Desses três processos, apenas o Vivendas Lago Azul está em vias de receber as escrituras dos seus 179 lotes, de um processo iniciado em 2005, com os procedimentos de registro da fazenda em nome da União. Vista do Setor Grande Colorado na Figura 57.



Figura 57 – Vista do relevo da região do Grande Colorado.  
Fonte: Foto da autora, 2011.

No caso do assentamento Nova Colina, o parcelamento é resultado da maior ou menor avidez do agente parcelador. Mesmo que haja espaços reservados para instituições públicas, estes são inferiores aos exigidos por lei, assim como verificado em uma superquadra ou na cidade-satélite de Sobradinho. E no caso da maior avidez, esses espaços são reparcelados e oferecidos à venda. São organizados em grupos de lotes, podem ser murados, com segurança privativa, ou diretamente abertos à rua, intercalados por glebas ainda preservadas.

Há uma forte resistência para a imediata retirada dos muros e portarias de acesso, requisito exigido por lei para a regularização fundiária desses parcelamentos e sua inserção no tecido urbano existente.

O estudo da morfologia dos parcelamentos irregulares será mais detalhado no estudo de caso, apresentado no Capítulo 3, quando é analisado o Setor Habitacional Nova Colina, instituído de parcelamento irregular em glebas da Fazenda Sálvia, imóvel de propriedade do Governo Federal.

## **CAPÍTULO III – FAZENDA SÁLVIA E OS PARCELAMENTOS IRREGULARES: O CASO DE NOVA COLINA**

### **3.1 Localização, suporte físico e histórico de ocupação: o contexto**

A cidade-satélite de Sobradinho foi construída a 1.105 m acima do nível do mar, e implantada sobre importantes Unidades de Conservação – UC, tanto federal quanto distritais, tais como: a Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, a APA de Cafuringa (integralmente sobreposta à APA do Planalto Central), a Reserva Biológica da Contagem e o Parque Nacional de Brasília<sup>21</sup>, localização ilustrada na Figura 59. Considerado como uma das Zonas Nucleares da Reserva da Biosfera do Cerrado (RBC) Fase I, confere à região um clima ameno o ano todo, com duas estações bem definidas: seco de maio a setembro e chuvoso de outubro a abril.

O Setor Habitacional Nova Colina, objeto de nosso estudo, é formado por um grupamento de glebas da Fazenda Sálvia, imóvel rural de propriedade pública federal, cuja maior parte está localizada em Sobradinho, Região Administrativa do DF, conforme apresentado na Figura 57. Essa RA V, criada pela Lei nº 4.545, de 1964<sup>22</sup>, possui superfície de 596,36 km<sup>2</sup>, onde vivem 210.119 habitantes, a maioria em área urbana, segundo dados do Censo do IBGE de 2010. Seu acesso se dá pela rodovia federal BR-020, pavimentada, distante 22 km da Rodoviária do Plano Piloto de Brasília, marco zero da cidade (Figura 59).

A escolha do setor foi baseada na experiência profissional desenvolvida na Superintendência do Patrimônio da União – SPU/DF, cujas áreas parceladas irregularmente são objeto de regularização fundiária. Segundo o banco de dados do GRUPAR/GDF, 25% do total dos parcelamentos irregulares no DF se encontram na RA de Sobradinho e onde se concentram três grandes fazendas federais com glebas submetidas ao processo de parcelamento irregular. O governo federal e o governo local vêm buscando uma solução, que perpassa pelo demorado processo de desapropriação a que estão sujeitas as terras desde antes da inauguração de Brasília.

---

<sup>21</sup> Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/RIMA) estabelecido pelo Processo de Licenciamento Ambiental nº 391.001.135, de 2009, que trata da implantação do projeto de parcelamento do solo para fins rurais, denominado Núcleo Rural do Lago Oeste (NRLO) Dados do EIA-RIMA do Núcleo Rural do Lago Oeste – NLRO, que é parte da Fazenda Contagem de São João, de propriedade da União, elaborado pela Empresa GREENTEC Tecnologia Ambiental, em 2010.

<sup>22</sup> O Distrito Federal está dividido geograficamente em 30 Regiões Administrativas (Lei Complementar nº 803/2009 PDOT de 2009). Para o Censo IBGE/2010 foram existem 23 RAs. A capital Brasília pertence à RA I, que engloba, além do sítio tombado, o Parque Nacional de Brasília.

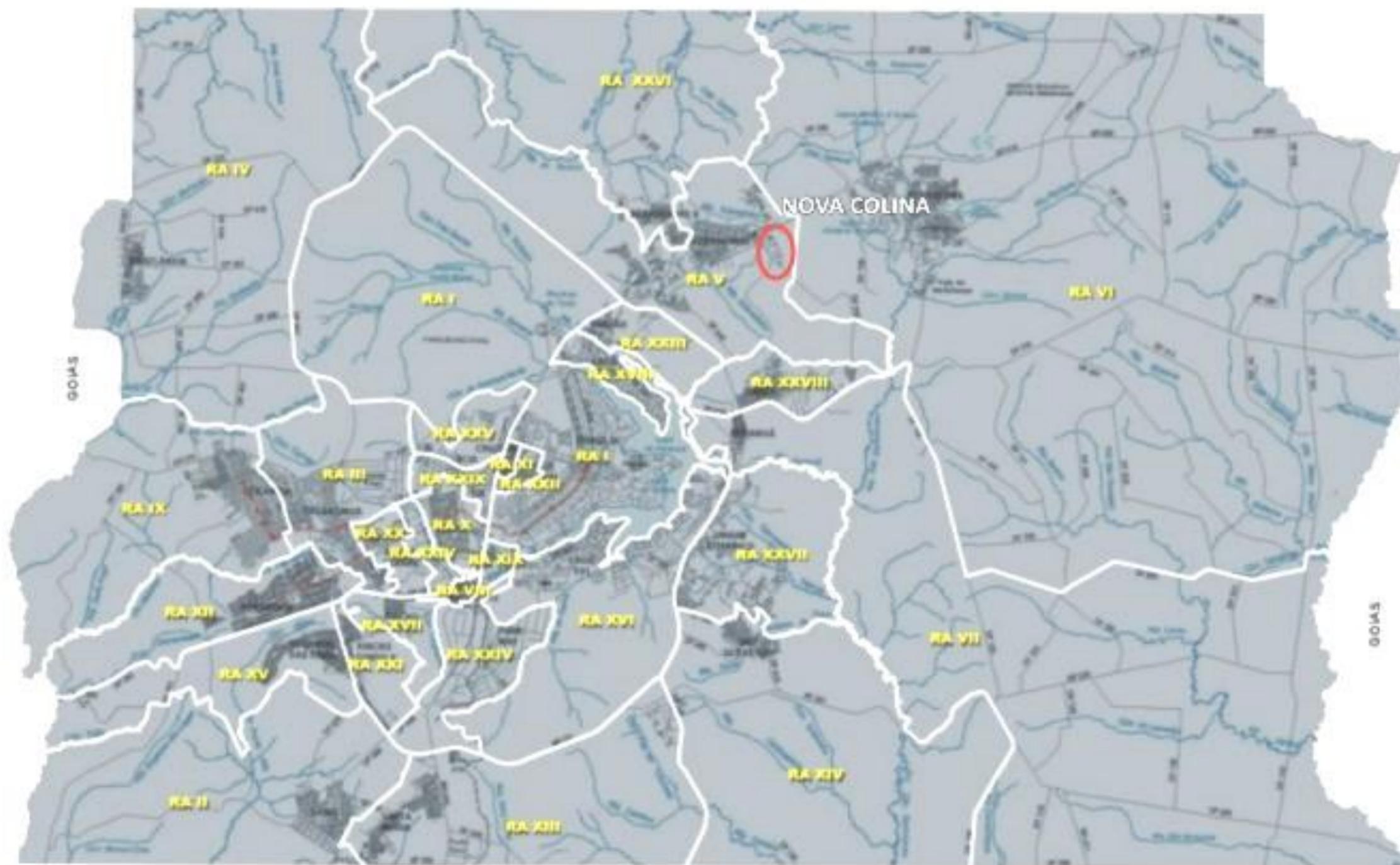


Figura 58 – Divisão administrativa do Distrito Federal em 30 Regiões e a localização de Nova Colina.

Fonte: Anuário Estatístico da CODEPLAN-GDF, 2010.

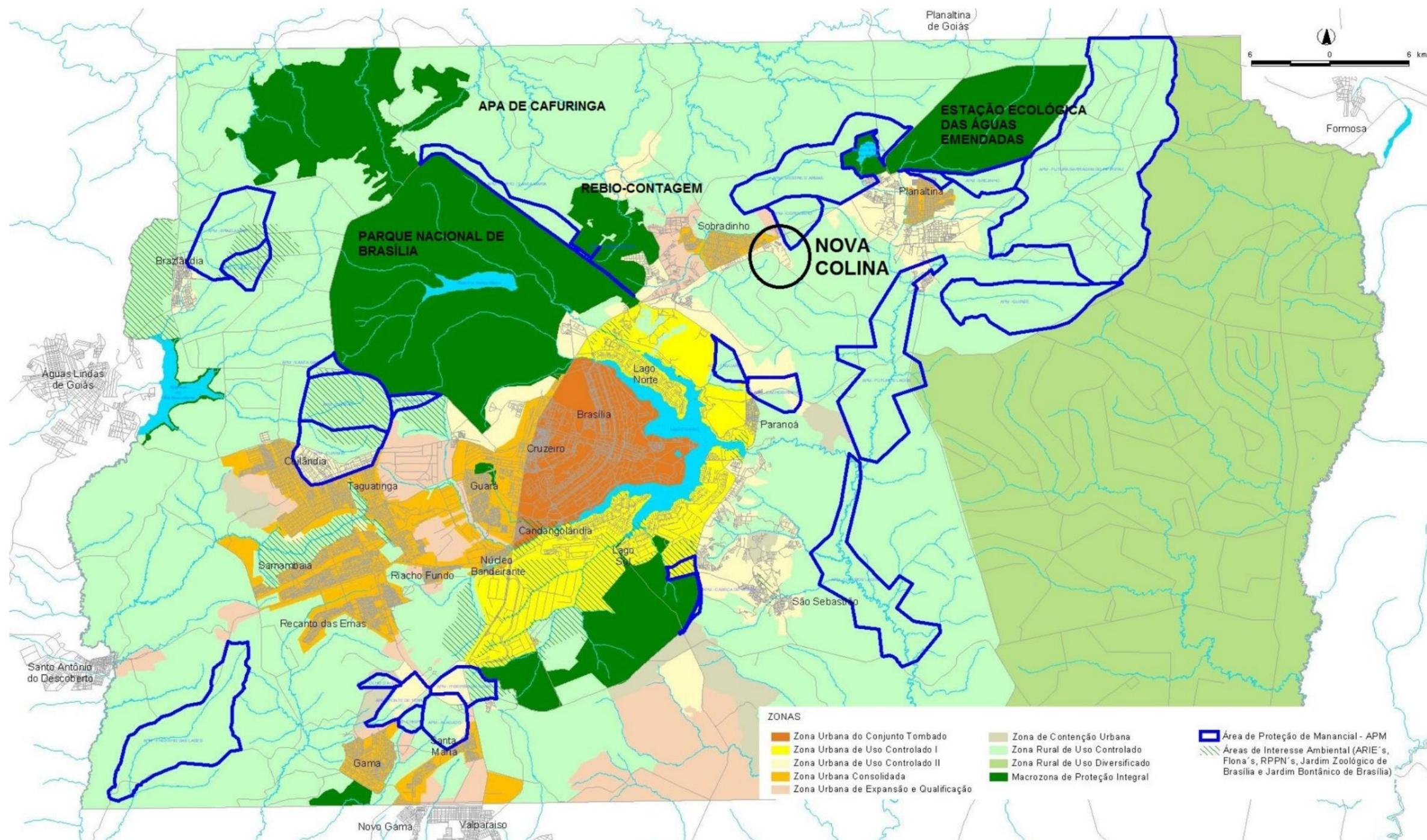


Figura 59 – Localização de Sobradinho e Nova Colina no zoneamento do DF/PDOT-2010.

Fonte: Elaborado pela autora sobre base PDOT/SEDUMA/GDF, 2010.

Desde o século XVIII, muito antes do desmembramento, as terras no Planalto Central eram empregadas com atividades agropecuárias, segundo registrado em documentos dos descendentes das famílias proprietárias das terras e nos registros dos Cartórios de Títulos e Documentos das cidades goianas, cujos municípios foram parcialmente incorporados ao território do DF, quando da mudança da capital.

A historiografia da ocupação da região mostra que, em Goiás, diferentemente do que ocorreu em Minas Gerais, os arraiais e as minas se fixavam espacialmente espalhados, dificultando a formação de uma rede de sustentabilidade estrutural e econômica entre eles. No entanto, a estrutura viária formada a partir de pequenas ramificações serviu de suporte a esses arraiais, onde foram plantados postos fiscais, responsáveis pelo controle e fiscalização da produção de ouro, com contagens e registros (ROCHA JUNIOR; VEIRIA JUNIOR; CARDOSO, 2006), o que provavelmente deu origem ao nome da Chapada da Contagem. A Figura 60 apresenta um registro desse período.

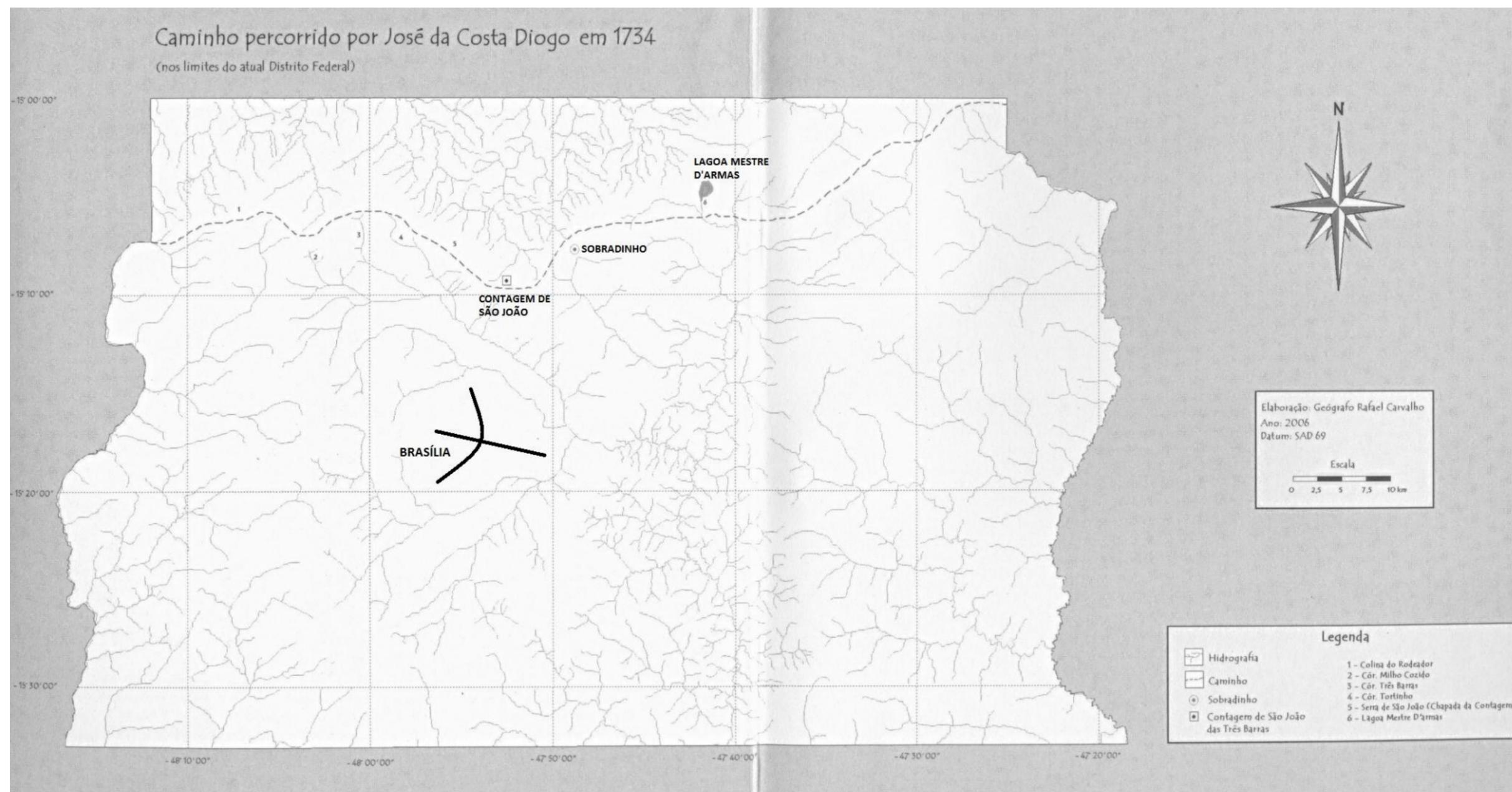


Figura 60 – Caminho percorrido por José da Costa Diogo em 1734. Região da Palma/Rodeador, Contagem de São João e Sobradinho, no DF.  
Fonte: Viagem pela Estrada Real dos Goyases, elaborado por Rafael Carvalho, 2006.



Paranoá. As primeiras casas construídas em Sobradinho eram de madeira, em número de 60 (sessenta) unidades, dispostas na área central, como hospedagem de trânsito, enquanto estavam sendo montados, em lote próprio, os barracos transferidos da Vila Amauri (VASCONCELOS, 1988).

O projeto do parcelamento se constituía de conjuntos de lotes cujas residências foram construídas pela Novacap, SHIS, Caixa Econômica Federal e outros órgãos federais (VASCONCELOS, 1988). Todos os planos habitacionais que se sucederam, a cada mudança de governo, incluíam as cidades-satélites consolidadas como alternativas de solução de assentamento, atuando como receptoras do contingente das áreas de invasões emissoras.

Entre 1974 e 1975, o programa “Comportamento das invasões no DF” identificou ao todo 5.367 famílias que não possuíam lotes nem moradias, em 26 áreas emissoras, que seriam alocadas em cinco áreas receptoras. Desse contingente, Sobradinho acolheu 2.264 famílias advindas de sete áreas emissoras<sup>23</sup>. É nesse período que se observa um pequeno aumento populacional dentro do perímetro urbano projetado, como ilustrado na Figura 62.

Percebe-se que essa baixa ocupação inicial pode ter sido decorrente das diretrizes do ordenamento territorial, contidas na Lei nº 353/1992, que definiu o eixo Brasília-Taguatinga-Gama, vetor oposto a Sobradinho, como aglomerado urbano com características metropolitanas, para reduzir as grandes discontinuidades espaciais que caracterizavam a forma de ocupação do DF. A Figura 63 apresenta esses vetores de ocupação originados em Brasília, com a visualização das modificações a partir da segunda metade da década de 1990, não só no sentido nordeste, assim como em todo o território do DF, como Sobradinho, Planaltina e Brazlândia.

---

<sup>23</sup> Dados do Programa Habitacional para População de Baixa Renda, elaborado pelo Departamento de Habitação Social/Secretaria de Serviço Social/GDF, 1976, para o Triênio 1977/79.

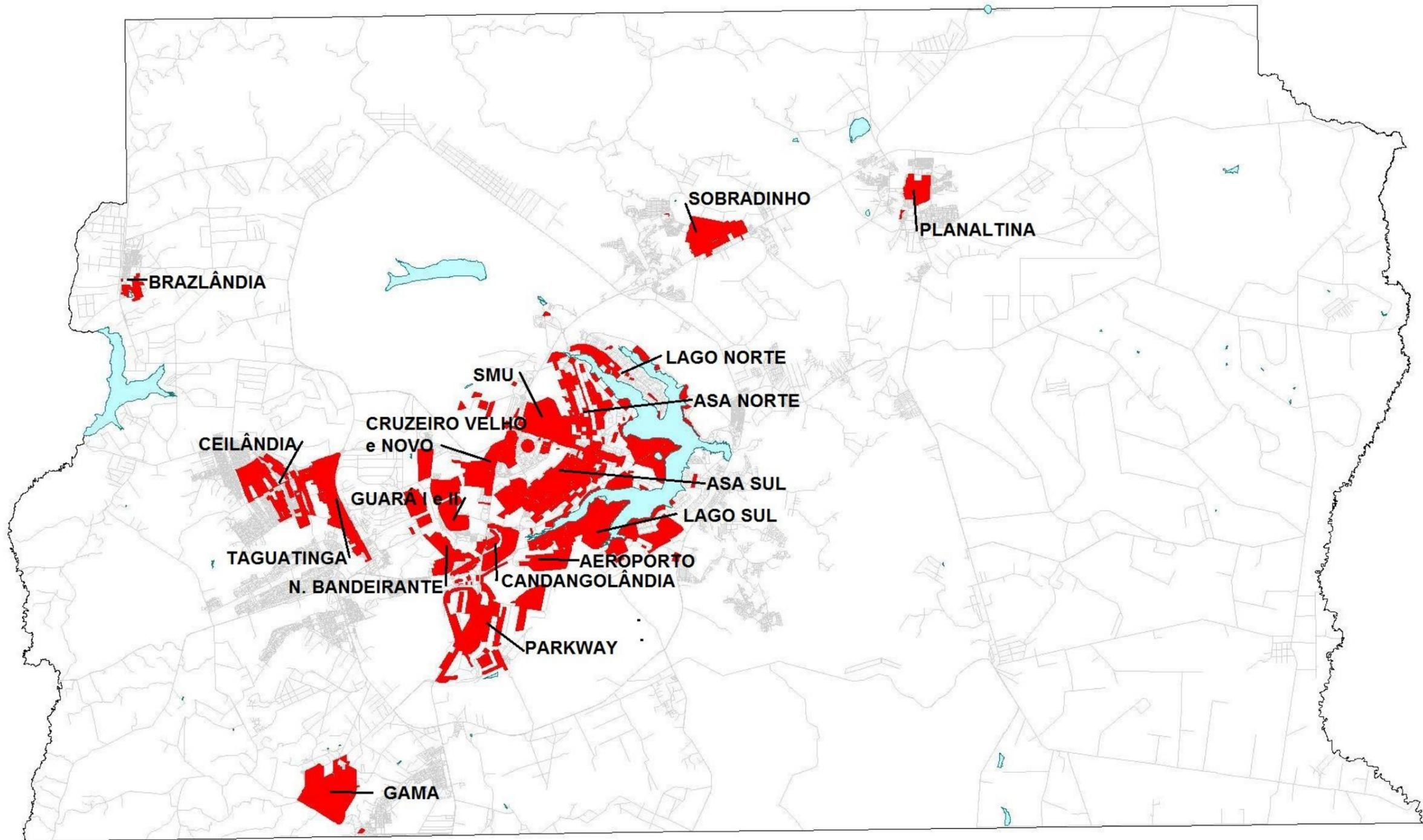


Figura 62 – Vetores de ocupação planejados para a dinamização urbana, mancha de ocupação de 1975 sobre fundo da ocupação atual.  
 Fonte: Mapa de vetores de ocupação sul, PDOT/1997.



Figura 63 – Vetores de ocupação planejados para a dinamização urbana, mancha de ocupação de 1975 sobre fundo da ocupação atual.  
Fonte: Mapa de vetores de ocupação sul, PDOT/1997.

No entanto, o principal vetor de expansão urbana no sentido sul a partir de Brasília, definida no PDOT/1997 como Zona Urbana de Dinamização, exigia parâmetros e diretrizes relativos ao uso e ocupação do solo, com restrições de proteção de mananciais e dos espaços rurais produtivos. Esses parâmetros e diretrizes, quando se referiam a espaços rurais em zona urbana, causaram contradições que podem ter favorecido a ocupação irregular. Nesse mesmo padrão, o redirecionamento no sentido oeste imediatamente foi sendo ocupado irregularmente<sup>24</sup>.

Iniciou-se, na década de 1990, um novo movimento migratório que provocou uma grande busca de locais alternativos para moradia, combinado com a baixa oferta de imóveis no Plano Piloto, ocasionando um novo eixo de expansão urbana, no sentido norte-nordeste, a partir de Brasília, às margens da BR-020, principal ligação com o norte e nordeste do país e das rodovias locais como DF-330 e DF-150, principais ligações com as áreas rurais, criando uma bipolarização espacial do DF. Diante da falta de regularização de vários assentamentos, a Figura 64 representa a evolução até 2004.

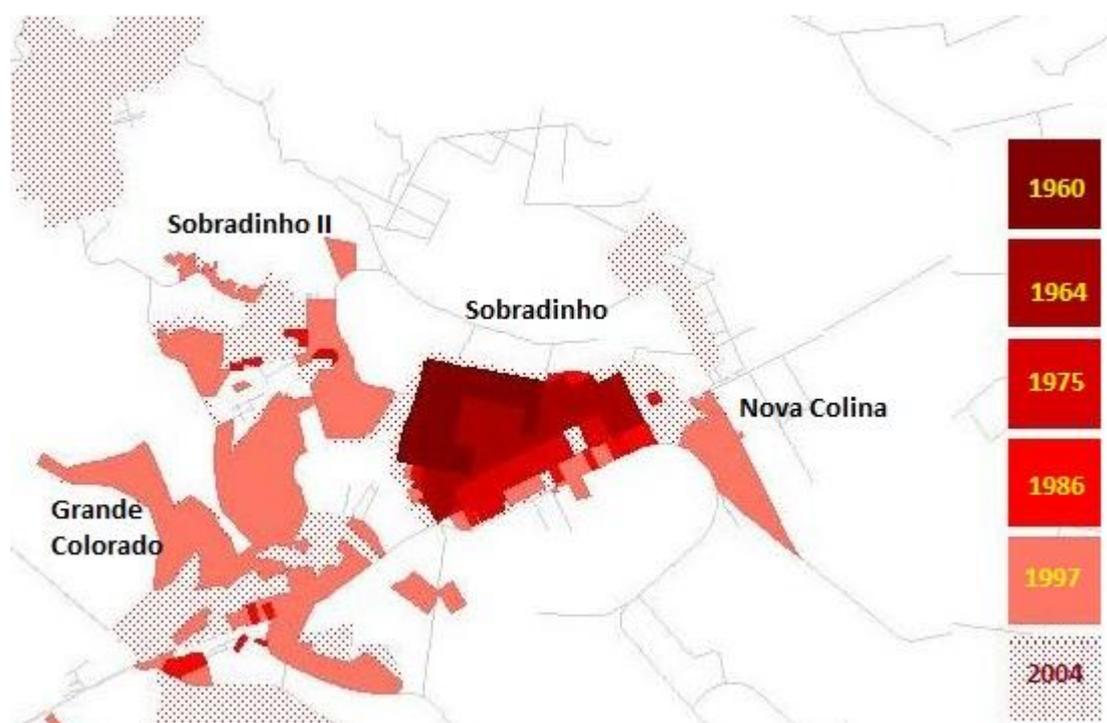


Figura 64 – A evolução da ocupação de Sobradinho-DF, em 1960 e 2004.

Fonte: Montagem da autora em base da SEDUMA/GDF, 2009.

Os levantamentos de dados realizados para a elaboração do PDOT/1997 mostraram que as Regiões Administrativas do Paranoá, Planaltina, Sobradinho, Brazlândia e Gama possuíam

<sup>24</sup> Código de Obras e Edificações do DF, Brasília. 1ª Edição: março 1990 revisão: 1993. Governo do Distrito Federal.

o maior contingente de crescimento rural. Essa constatação do significativo acréscimo na área rural, provocando um decréscimo da taxa de urbanização, que pode ter sido causado pela proliferação de condomínios fechados de caráter urbano, com lotes inferiores ao lote rural mínimo de 2 hectares. Como esses assentamentos estão fora do perímetro urbano, podem ter sido recenseados como domicílios rurais, convalidando em expansão urbana.

Estatisticamente, Sobradinho possui uma população urbana residente de 61.200 habitantes, cuja renda per capita é de 2,4 SM e a domiciliar é de 9,2 SM, condição que permite que 62% dos imóveis sejam próprios. Os 50,40% dos habitantes são oriundos do DF seguidos da região Nordeste (21,9%). Em 1991, a população residente era de 81.520 pessoas, representando 5,09% dos 1.601.094 habitantes do DF com uma previsão de crescimento na ordem de 2,66% a.a. Em 1996, contabilizava 101.136 habitantes representando 5,5% de todo o DF, e em 2000, esse percentual subiu para 6,78%, com 128.789 habitantes e uma taxa de crescimento na ordem de 6,23%. Sobradinho foi a segunda RA que mais cresceu no DF (IBGE, 2010). Esses dados, aliados à localização, clima e acesso, demonstram o perfil classe média da evolução da população na busca de uma cidade aprazível para viver<sup>25</sup>.

Sobradinho e Planaltina, além da Vila Paranoá, Brazlândia, parte do Lago Sul, Taguatinga e Gama eram abastecidos por pequenas e médias captações, deixando os primeiros com déficit de abastecimento até 1996. Felizmente com a entrada em funcionamento do sistema Sobradinho-Planaltina, com adução do rio Pípiripau, a capacidade de atendimento aumentou para 240 mil habitantes. Vários condomínios na região abastecida pelo sistema estão fora dessa estatística, pois utilizam poços tubulares profundos, ainda não mapeados. A Figura 65 ilustra o sistema de abastecimento atual.

---

<sup>25</sup> PDAD de 2004 – Anuário Estatístico da CODEPLAN/2008.



Figura 65 – Sistema de abastecimento de água da região.  
Fonte: CAESB/GDF, 2010.

### 3.2 Identificação e demarcação da Fazenda Sálvia

Como já descrito no item anterior, o Setor Habitacional Nova Colina é um grupamento de glebas rurais que está inserido na Fazenda Sálvia, um imóvel rural com 10.848 hectares de área, registrada em nome da União em 1995, com matrícula de nº 148.276. Esse setor foi selecionado para este trabalho com base na minha experiência profissional<sup>26</sup> e na importância do aprofundamento de uma pesquisa sobre processos de parcelamentos em

<sup>26</sup> Desde 2006, na condição de servidora do quadro permanente da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, venho desenvolvendo ações na função de responsável técnica pelos trabalhos de identificação de áreas para provimento habitacional. Nesse cargo, tenho como uma das atribuições propor estratégias para as ações de regularização fundiária e provisão de habitação de interesse social em áreas da União, embasadas em legislação específica, como o Decreto-Lei nº 9.760/1946, complementado pela Lei nº 9.636/98 e regulamentada pelo Decreto nº 3725/2001.

A SPU/MP é um órgão do Ministério do Planejamento e tem como missão “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”, principalmente quanto ao cumprimento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 88, regulamentados no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

áreas de propriedade da União, cuja função social da terra precisa ser cumprida sem, contudo, comprometer a qualidade ambiental do território.

Segundo os dados cartoriais, a Fazenda Sálvia foi comprada em 1924<sup>27</sup> pela empresa Sociedade Anônima Planalto Central de Goyas, com sede em São Paulo, do “Espólio” de Emília Pereira de Almeida, também de São Paulo, para aplicação de um projeto de parcelamento rural e desapropriado quando da criação do DF. A carta de adjudicação da desapropriação só foi lavrada em 1995, iniciando o processo de demarcação da área, identificação dos ocupantes e estudos para a alienação das glebas.

Esse processo foi concluído em 1997 e, para viabilizar a regularização, o governo publicou a Medida Provisória nº 1.567/97, que dispunha “sobre a regularização, administração, aforamento e alienação” desses e de todos os imóveis de propriedade da União no país. Essa MP foi transformada na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 3.725/2001, fato imprescindível para a tramitação dos processos de regularização fundiária dos imóveis da União. A Figura 66 apresenta a localização da Fazenda Sálvia e seu contexto fundiário.

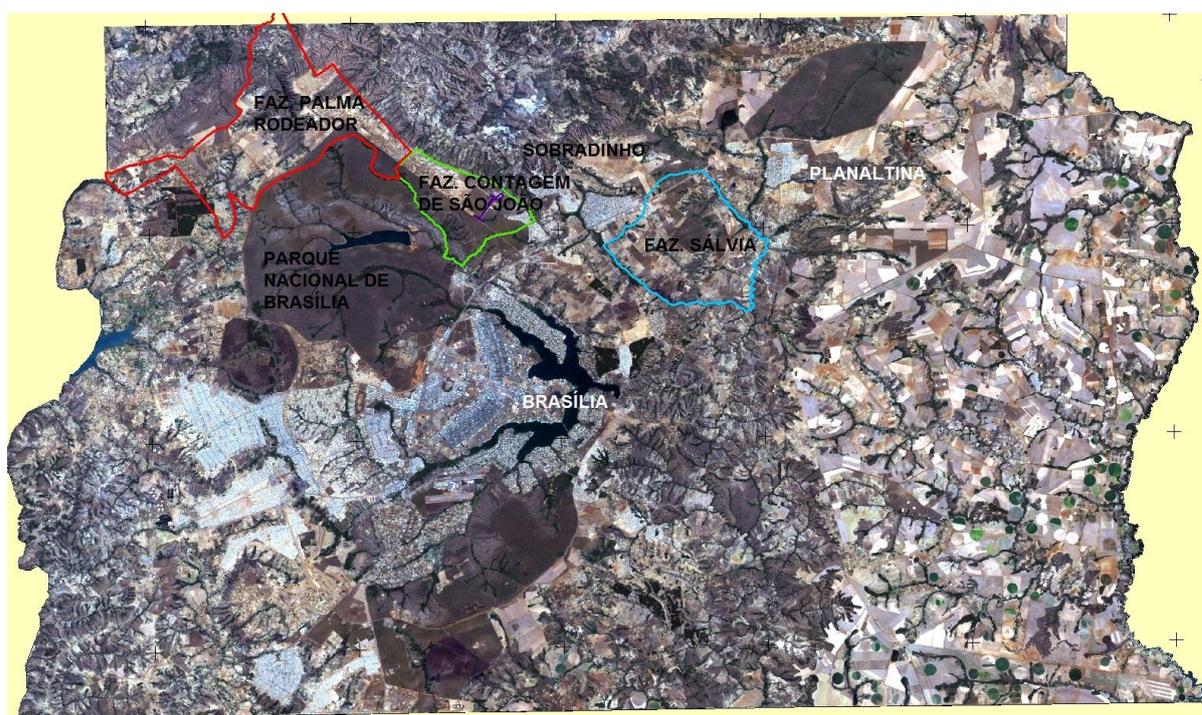


Figura 66 – Localização da Fazenda Sálvia, entre Sobradinho e Planaltina.  
Fonte: Elaborado pela SPU-DF, sobre base SPOT, 2009.

Os ocupantes das glebas, cujas dimensões variavam de 2 a 395 hectares, foram cadastrados em 1998 e inseridos no Sistema Integrado de Administração Patrimonial –

<sup>27</sup> O registro cartorial faz parte do processo nº 14235 000248/97-82. Arquivo da SPU-DF.

SIAPA da SPU-DF, todos desenvolvendo a atividade rural como a principal geradora de renda. Como apresentado na Figura 63, estão inseridos na fazenda: a Companhia de Saneamento do DF (CAESB: 331,3 hectares); a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA: 845,7 hectares); a Polícia Militar do DF (PM: 159,4 hectares); o Colégio Agrícola de Brasília (CAB: 2.096,5 hectares); e produtores rurais diversos.

Em 2003 eram 283 glebas, sendo 12% com dimensões de 2 a 10 hectares, 38% entre 10 e 50 hectares e 49% acima de 50 hectares. Em 2006, diante do avanço dos parcelamentos irregulares praticados na fazenda, a SPU-DF promoveu ações de identificação que contabilizou 18 (dezoito) parcelamentos estruturados como condomínios fechados em glebas originalmente existentes, organizados em estrutura associativa correspondente.

Nova Colina é um desses parcelamentos que foi se processando, geralmente por iniciativa do próprio ocupante inscrito regularmente no SIAPA/SPU-DF. Consequentemente, faz-se necessário conter o avanço desse processo de urbanização, já consolidado sobre a área rural, especialmente diante das implicações ambientais e urbanísticas que podem ser irreparáveis. Essa situação promoveu a inclusão do PDOT/2009 do Setor Habitacional Nova Colina, entre outros, cujos dados encontram-se no Quadro 03 do item 3.3 na página 117.

Para promover ações que possam dar solução a casos como o de Nova Colina, foi firmado, em 8 de setembro de 2005, o Convênio de Cooperação Técnica, entre a União e o Distrito Federal, representados por vários órgãos federais e distritais, cujo objetivo era estabelecer cooperação técnica para o desenvolvimento de ações conjuntas visando à regularização fundiária para fins urbanos em áreas do DF, principalmente para atendimento às políticas habitacionais de interesse social. Abaixo a situação fundiária dos parcelamentos na região de Sobradinho em relação a Brasília e ao Distrito Federal.

Tabela 03 – Distribuição dos condomínios na RA V/Sobradinho, conforme a situação fundiária.

<b>SITUAÇÃO FUNDIÁRIA</b>				
<b>Região Administrativa</b>	<b>Desapropriada</b>	<b>Não desapropriada</b>	<b>Des. parcialmente</b>	<b>Total</b>
Brasília - RA I	3	-	-	3
Sobradinho - RA V	43	87	-	130
<b>Distrito Federal</b>	207	297	9	513

Fonte: Banco de dados do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR, em junho de 2010.

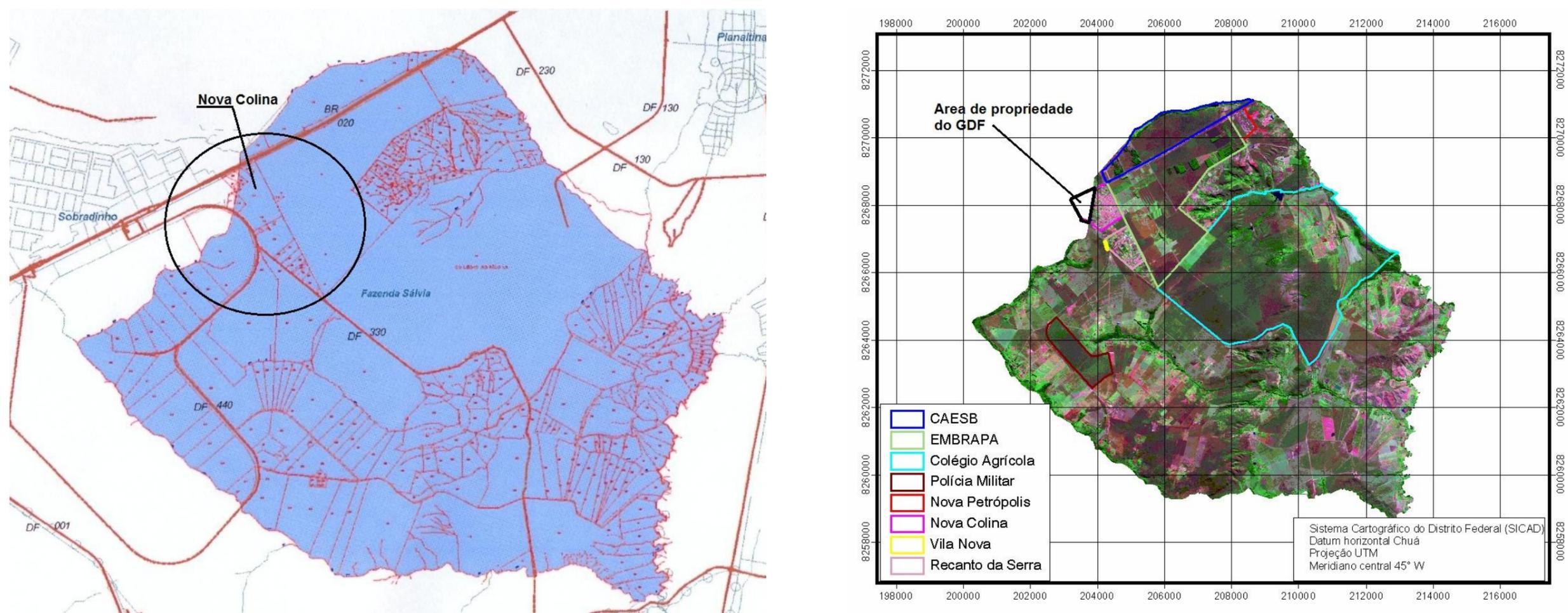


Figura 67 – Representações dos parcelamentos. À esquerda, as glebas e à direita, os maiores parcelamentos e respectivas ocupações.  
 Fonte: ANAIS do XIII SBSR, Fortes, Barroso, Sampaio e Guedes, 2007.

### 3.3 Aspectos urbanísticos e fundiários

<b>CARACTERÍSTICAS GERAIS<sup>28</sup></b>	
<b>Dominialidade</b>	União
<b>Localização</b>	Fazenda Sálvia/Sobradinho
<b>Área do Setor</b>	230,0240 hectares
<b>Área média dos lotes</b>	200 m <sup>2</sup>
<b>Número de famílias</b>	3.015 <sup>1</sup>
<b>População</b>	9.761 ocupantes <sup>1</sup>
<b>Perfil socioeconômico</b>	Até 5 SM (Fonte: SPU-DF, 2006)
<b>ASPECTOS LEGAIS E URBANÍSTICOS</b>	
<b>Caracterização urbana</b>	Assentamento predominantemente residencial, constituído por lotes individualizados, com alta densidade construtiva e envolvida por grandes espaços livres com densa vegetação.
<b>Infraestrutura e equipamentos</b>	<p>Existentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iluminação pública e energia elétrica.</li> <li>• Poço artesiano coletivo da CAESB e poços particulares.</li> <li>• Posto de Saúde em construção.</li> <li>• Sede da Associação de Moradores.</li> <li>• Pavimentação incipiente.</li> </ul> <p>Inexistentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede esgoto e drenagem pluvial.</li> <li>• Equipamentos comunitários.</li> </ul>
<b>Zoneamento/PDOT2009</b>	Zona Urbana de Uso Controlado II
<b>Áreas de proteção (ambiental, cultural, histórica)</b>	Inserido na APA do São Bartolomeu e na Zona de Uso Agropecuário 2.
<b>Etapas da regularização fundiária</b>	<p>Pendentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demarcação da poligonal para desmembramento e registro do setor.</li> <li>• Cadastramento socioeconômico dos ocupantes.</li> <li>• Licenciamento ambiental.</li> <li>• Projeto urbanístico, de infraestrutura e dos equipamentos urbanos.</li> <li>• Execução de obras de infraestrutura e de equipamentos urbanos.</li> <li>• Avaliação.</li> <li>• Titulação.</li> </ul>
Quadro 02 – Aspectos gerais de Nova Colina.	

<sup>28</sup> Quadro produzido em Oficina do GT de Regularização Fundiária composto de SPU-OC, SPU-DF e SEDUMA-GDF em 2007.

Assim, no Convênio de Cooperação Técnica fica priorizado o interesse público sobre o particular na utilização da propriedade a fim de minimizar “a consolidação e o agravamento do processo de exclusão socioterritorial de um contingente crescente de pessoas” (SAULE JÚNIOR, 2006). Destarte o direito à propriedade deve estar submetido ao cumprimento a função social do imóvel, garantido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Isso significa dizer que o proprietário está sujeito ao que dispõe a Lei nº 6.766/1979 e não pode parcelar o solo urbano livremente. Esse estatuto legal se propõe a inibir a prática da especulação imobiliária em excesso (CARVALHO, 1996).

Do mesmo modo, o artigo 3º da mesma lei distingue que apenas em “solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica” poderá ser admitido o parcelamento, desde que atenda o parágrafo único do mesmo artigo. É atribuição do governo local definir o zoneamento da cidade através de seu Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, instrumento técnico e legal que ordena o território conforme determina o Estatuto da Cidade (BASSUL, 2005).

A regularização fundiária vai além de garantir a segurança da posse e o exercício do direito de morar dignamente, dar condições para o acesso à moradia e aos que habitam na ilegalidade (MELO, 2010). É necessário, antes de se proceder ao loteamento de uma gleba, submeter o projeto de parcelamento à aprovação de órgãos responsáveis como IBAMA, INCRA e ao Governo do Distrito Federal, que decidem pela conveniência e oportunidade de aprovar o loteamento ou desmembramento do solo, prevalecendo o requisito do interesse social. Isso implica ao empreendedor conhecer os elementos da organização espacial como: situação; sítio; traçado – ruas, praças, quadras e lotes; bairros e zoneamento; construções – públicas e privadas (REIS FILHO, 1968).

Como visto no início deste capítulo, no planejamento de Sobradinho a organização espacial foi levada em consideração para que se obtivesse um local com qualidade para seus moradores. Esse planejamento não aconteceu nos parcelamentos promovidos à revelia, como é o caso de Nova Colina. Ao longo do tempo, várias foram as tentativas de se estabelecer um controle desse processo, considerado atípico no fenômeno da urbanização brasileira. Com a autonomia política do DF, a partir da década de 1990, o discurso tem sido o de promover a regularização – especialmente tratado como compromisso eleitoral. Existem restrições ambientais, urbanísticas e legais, que não desaparecem da noite para o dia. A Lei Orgânica do DF prevê tratamento específico para o tema que, embasada no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e em legislações federais, configura-se em arcabouço sólido para uma implantação correta, bastando a vontade daqueles que tem o poder de decisão.

Na tentativa de conter o processo de parcelamento e seus desdobramentos no campo arquitetônico, urbanístico e ambiental, com reflexo na transformação da paisagem dessa região, o Governo Federal e o GDF têm promovido ações de parceria para a regularização fundiária e urbanística dessas áreas. À União, a quem pertence o domínio sobre parte das terras, cabe declarar de interesse social os parcelamentos que possam servir para a implantação de política habitacional para baixa renda, e ao GDF, planejar e elaborar os projetos urbanísticos.

Assim, o GDF criou o Setor Habitacional Nova Colina, que está inserido na Zona Urbana de Uso Controlado II – ZUUC II (PDOT/ 2009), cujo objetivo foi disciplinar o vetor de expansão urbana nesse sentido, por meio do uso controlado, ordenamento dos diversos parcelamentos predominantemente habitacionais de baixa e média densidade, ocupação com critérios específicos para conservar os recursos naturais. Quanto ao Plano Diretor Local – PDL, Lei Complementar nº 56, de 30.12.1997, o GDF busca atender principalmente ao art. 106, quanto às dimensões mínimas dos lotes nos parcelamentos destinados à edificação de interesse social, com 7 metros de testada e 125 metros quadrados de área de lote, “qualquer que seja a subzona de sua localização”. As figuras 64 e 65 apresentam a situação do parcelamento da Nova Colina.

Quanto às estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais, o Setor Nova Colina está inserido na Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE, 14E-1 e 2, de acordo com o Mapa 2/PDOT2009 e segundo ilustra a Figura 66, com densidade média de ocupação e 10% de área para equipamentos urbanos, equipamentos comunitários e espaços livres de uso público.

Atender uma demanda de 360 mil pessoas inscritas na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – COODHAB/GDF, que aguardam a construção de milhares de casas, não será suficiente com planos e recursos para aplicação em habitação nas três esferas de governo se não houver vontade política. Ao propor a doação de lotes, os aspirantes ao GDF não praticam uma conta simples de matemática ao prometer zerar o déficit habitacional no período de seu mandato. Isso demonstra que a regularização de um parcelamento envolve mais condicionantes do que a vontade política do governante. A cidade é um ser vivo, em constante crescimento, que precisa ter um limite previsto, proporcional às suas reservas para sobrevivência, com sustentabilidade ambiental, social e econômica.

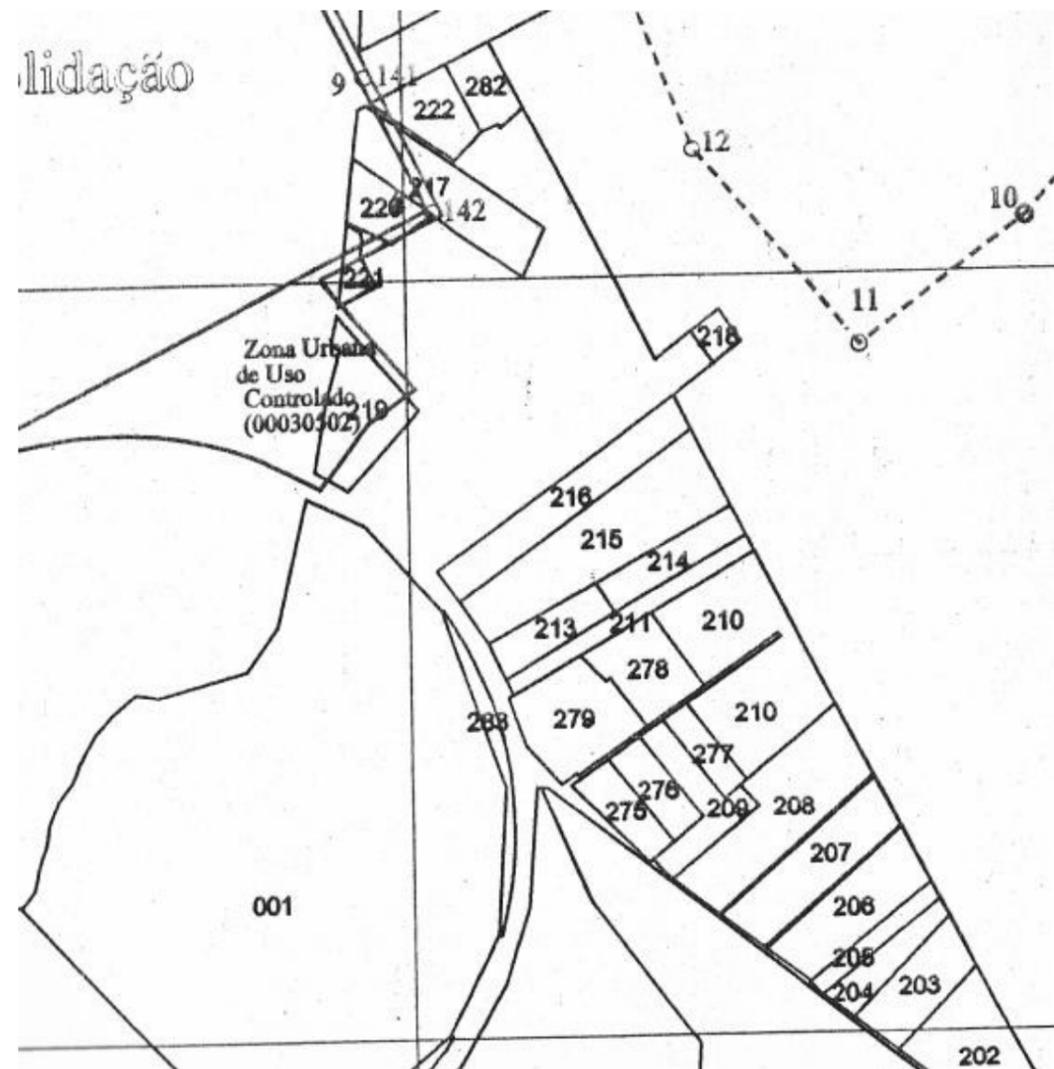


Figura 68 – Recorte da Fazenda Sálvia no Setor Nova Colina.  
Fonte: Processo de cadastramento e demarcação – SPUDF, 1997



Figura 69 – Imagem da Nova Colina com as glebas parceladas.  
Fonte: Elaborada pela autora sobre base Google Earth, 2010.

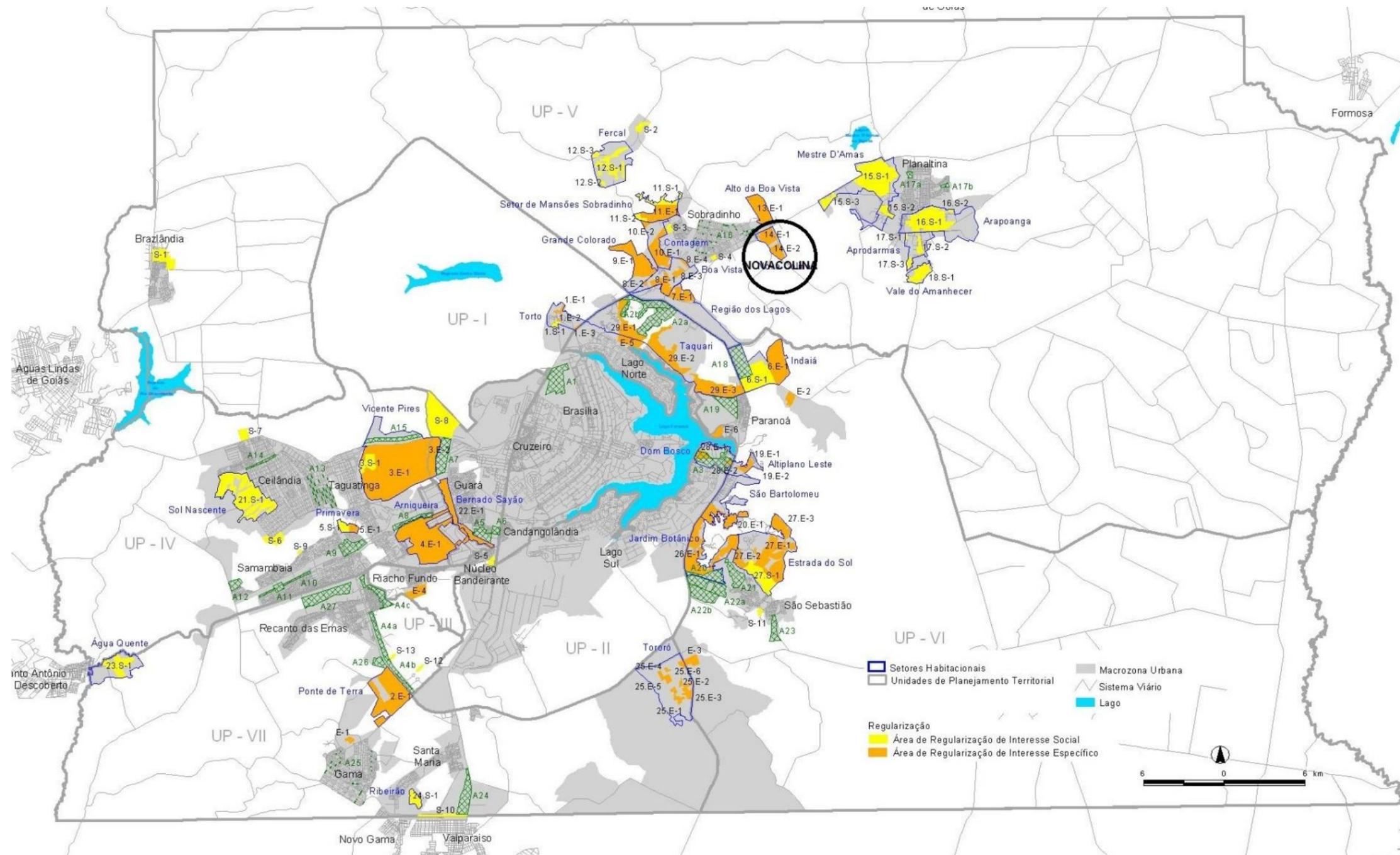


Figura 70 – Mapa de estratégias de regularização fundiária e oferta de áreas habitacionais.  
 Fonte: PDOT/2009, SEDUMA/GDF, 2010.

O primeiro passo para a regularização é a titularidade da terra onde se encontra a ocupação. Sem o registro do imóvel, seja ele público ou privado, o processo não se conclui<sup>29</sup>. Perde-se em manobras judiciais intermináveis propiciando a indústria da grilagem. Nesse sentido, o processo de desapropriação de uma terra pode se prolongar por muitos anos e provocar desdobramentos passíveis de descaracterização de áreas e sua ocupação irregular, podendo causar danos urbanísticos e ambientais irreparáveis. Em relação à Nova Colina, pode-se perceber, comparativamente, nas fotos aéreas inseridas nas Figuras 71 e 72, a ocupação que aconteceu na região, entre 1977 e 1986. Na primeira foto há apenas uma ocupação visível no espaço já tomado por fracionamento em 1986, até então grandes glebas rurais.



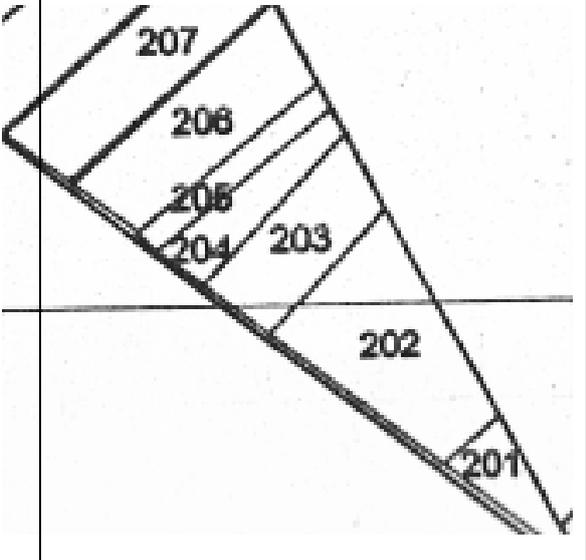
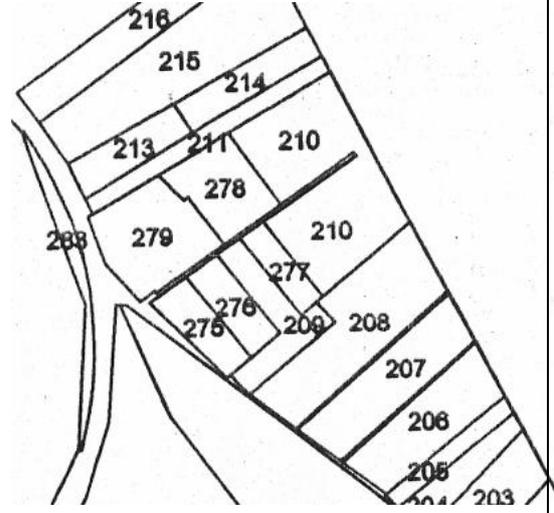
Figura 71 – Nova Colina em 1977.  
Fonte: CODEPLAN/TERRACAP, 1977.

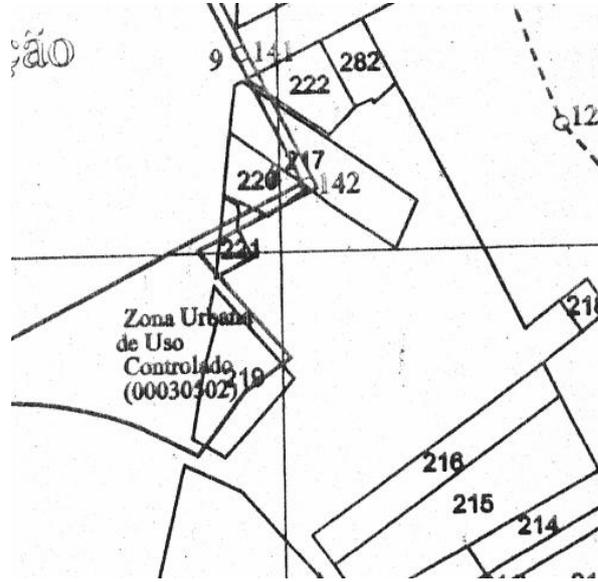


Figura 72 – Nova Colina em 1986.  
Fonte: CODEPLAN/TERRACAP, 1986.

Fazem parte do grande aglomerado urbano do Setor Habitacional Nova Colina as seguintes ocupações: Nova Colina I e II, Dignéia I, II e III, Asa Branca, Novo Setor de Mansões, Lara, Bela Vista Serrana, Bom Jesus e Petrópolis. Separando Nova Colina I e Nova Colina II, existem glebas remanescentes sem parcelamento, que foram referenciadas no Setor de Chácaras. A sequência formada por Recanto da Serra, Morada Colonial e Uberaba fica localizada no Nova Colina II. O procedimento para a regularização perpassa pelo seu desmembramento, ou seja, a retirada do setor habitacional da área da Fazenda, procedendo à doação para a TERRACAP/GDF, órgão responsável pelo planejamento urbanístico das áreas sob seu domínio. Entretanto, esse processo ainda não foi iniciado.

<sup>29</sup> Um exemplo é a Colônia Agrícola Vicente Pires, inserida em parte da Fazenda Brejo ou Torto, cujo processo de desapropriação iniciou-se em 1957 e não está concluído até hoje. Mesmo cumpridas as etapas de identificação, cadastramento, demarcação, licenciamento ambiental, o registro aguarda a Carta de Adjudicação. Enquanto isso, os negócios com os lotes continuam acontecendo, encobertos pelos muros das chácaras parceladas.

<b>Quadro 03</b>	
- glebas de números 201 a 205: sem parcelamento registrado;	
	
- glebas de números 206 a 214: fracionamentos para fins residenciais em lotes com dimensões abaixo de dois hectares, organizados em forma de condomínio, fechado ou aberto, como Recanto da Serra, Morada Colonial e Uberaba;	
	
Fonte – Mapas de cadastro do acervo da SPU-DF, 1997.	Fonte – Base imagem Google Earth, elaborado pela autora, 2010.
Quadro 03 – Situação de parcelamento da Nova Colina II (GRPU-DF, 2006).	

<b>Quadro 04</b>	
- glebas de números 142 e 217: deram origem a mais de 10 parcelamentos, entre eles o denominado Nova Colina (123,7 hectares), que dá o nome ao setor;	
	
Fonte – Mapas de cadastro do acervo da SPU-DF, 1997.	Fonte – Base imagem Google Earth, elaborado pela autora, 2010.
Quadro 04 – Situação do parcelamento da área no Nova Colina I (GRPU-DF, 2006).	

O setor habitacional Nova Colina foi subdividido em 14 setores pelo IBGE, na coleta dos dados para o Censo 2010, diante da heterogeneidade do tecido urbano, mesclado com glebas rurais. O recorte Nova Colina I possui maior adensamento populacional. Na Figura 73 vistas de rua e de praça.



Figura 73 – Entrada de *condomínio* aberto e a única praça encontrada no setor.  
Fonte: Fotos da autora, 2010.

### 3.4 Análise morfológica

A morfologia urbana é um instrumento que auxilia a compreensão da cidade como objeto urbanístico. A morfologia aqui tratada deve ser entendida como método de análise para o estudo da forma do espaço urbano, o modo como os preceitos modernistas que criaram Brasília e a prática presente podem se fundir em determinado momento, revelando as possibilidades e os limites do uso do espaço por seus habitantes. Para a análise morfológica, devem ser considerados o estudo dos planos urbanísticos, as tipologias de edificação, o perfil do parcelamento e o uso do solo.

Neste item foi selecionado um fragmento de tecido urbano e foram analisados os elementos morfológicos que o compõem: o uso do solo, o edifício, o lote, os quarteirões e as fachadas, articuladas ou não entre si, individualmente ou formando o conjunto urbanístico, no que tange à correspondência entre os volumes inseridos no tecido urbano e sua relação com o entorno, embasado no conhecimento da tipo-morfologia dos exemplos até aqui estudados (TÂNGARI, 2009).

A tipo-morfologia dos parcelamentos irregulares em Nova Colina apresenta uma diversidade de dimensões de lotes, que variam de 150 m<sup>2</sup> e 20.000 m<sup>2</sup>, assim como a distribuição das quadras. Estas são acessadas por via sem prolongamento e sem bolsão para manobras de veículos, com variados elementos de composição, resultante da construção por autogestão. O suporte físico está caracterizado por vegetação típica do cerrado, em relevo que oscila entre a cota 1200 e 1150, distante de bordas de chapada e cursos d'água, conforme observado na Figura 74.

Observa-se que há uma perfeita adaptação do parcelamento ao sítio físico, com delimitação regular e ocupação de média a densa nos dois setores, com incrustações de chácaras remanescentes, onde já se pode antecipar um movimento de expansão sobre os espaços livres.



Figura 74 – Setor Habitacional Nova Colina.  
 Fonte: Arquivo SPU-DF, sobrevôo de 2008.

## Acesso

Com traçado resultante da ocupação peculiar de um parcelamento de glebas informal, sem o devido estudo urbanístico, os acessos são feitos de modo a burlar a fiscalização, com conexões pouco hierarquizadas, informais, garantidas na menor exposição ao controle estatal, conforme indicado na Figura 75. Não se pode divisar a extensão de seu território, mesmo quando próximo às rodovias. A ocupação ocorreu de duas formas: os assentamentos que se formam cercados e identificados como condomínios (Recanto da Serra e Nova Colina I e II, por exemplo), e aqueles que não são cercados e são acessíveis ao público (Uberaba e outros). A percepção imagética é decorrente dessa distinção, sendo prejudicada, no primeiro caso, pela baixa permeabilidade física visual, e favorecida, no segundo caso, quando é possível transitar pelos loteamentos.

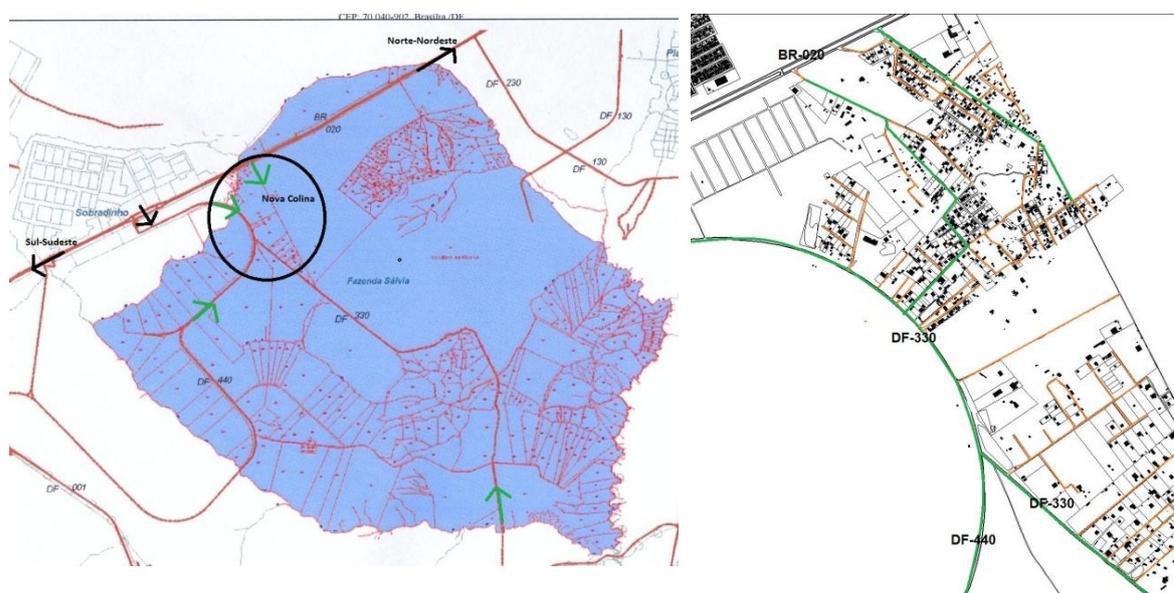


Figura 75 – Hierarquia viária: acesso por via federal e vias distritais existentes em Nova Colina.  
Fonte: Base cadastral da CODEPLAN-2004, elaborado pela autora, 2011.

## Densidades

Em relação às densidades e à configuração do tecido, observam-se situações distintas nos setores I e II, como apresentado nas análises a seguir.

No Setor I: as densidades são média a alta, com taxas de ocupação entre 40% e 60%, segundo análise de plantas cadastrais fornecidas pelo GDF. A Figura 76 mostra a condição das vias secundárias do parcelamento.



Figura 76 – Vias de acesso aos parcelamentos.  
Fonte: Fotos da autora, 2010.

No Setor II, as densidades são baixas com taxas de ocupação de 30%, em unidades habitacionais unifamiliares de classe média. A exceção é o loteamento Uberaba, cujas densidades representam taxas de ocupação de 70% na média. As Figuras 77 e 78 reúnem os aspectos específicos do Setor Nova Colina I e II.

## TECIDO URBANO: SETOR HABITACIONAL NOVA COLINA I

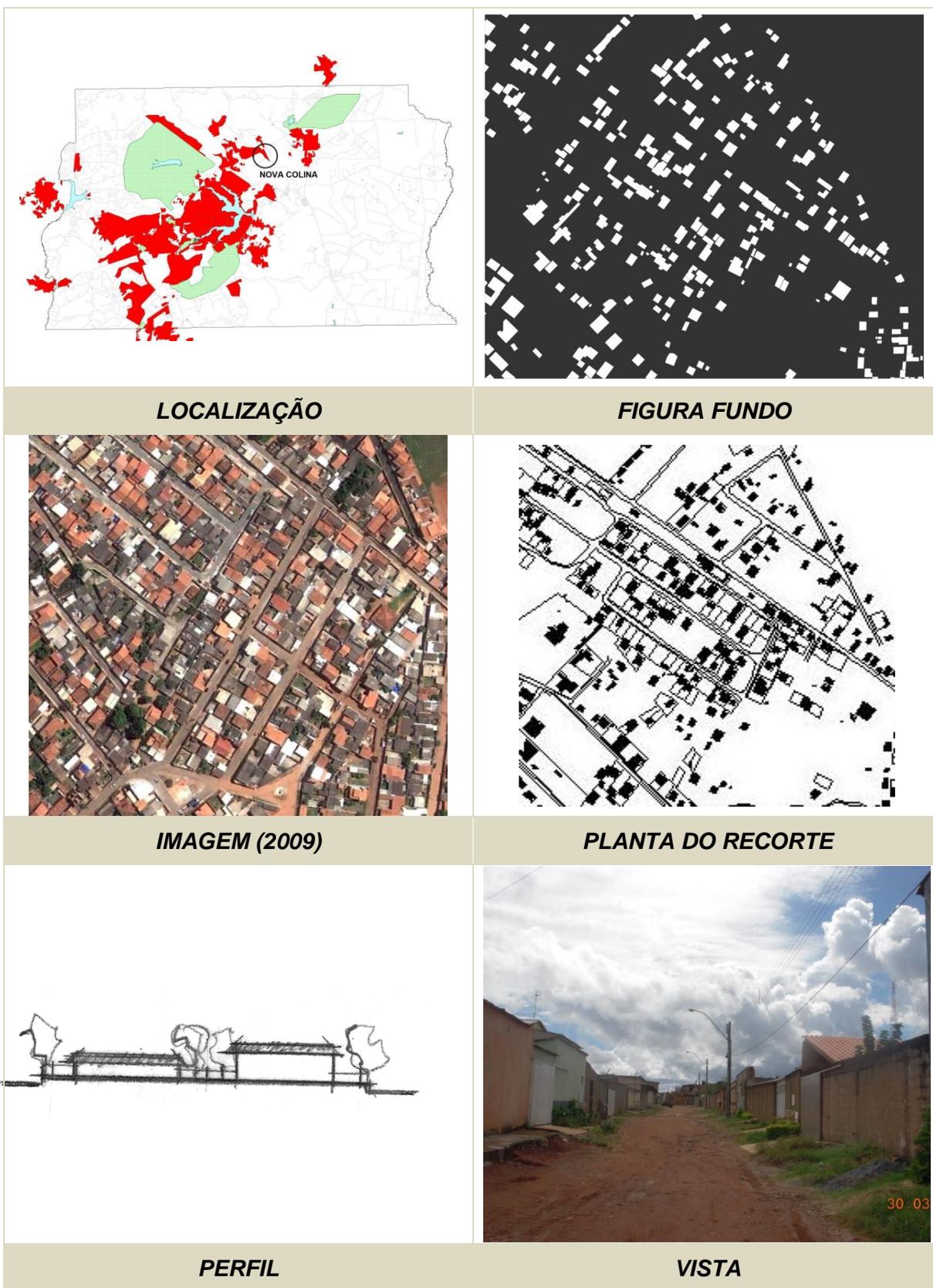
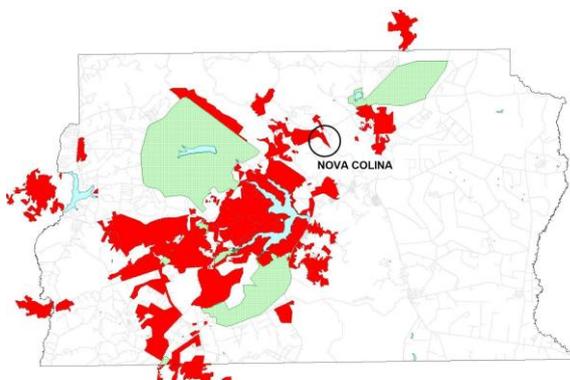
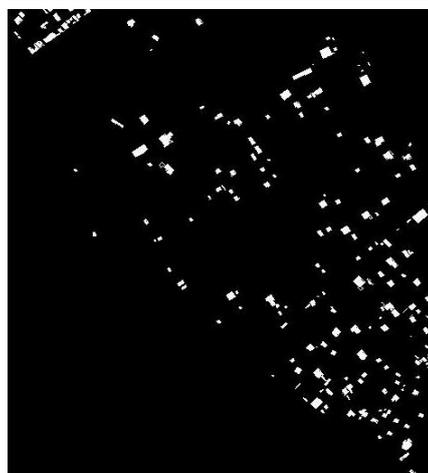


Figura 77 – Caracterização tipo-morfológica de Nova Colina I.

## TECIDO URBANO: SETOR HABITACIONAL NOVA COLINA II



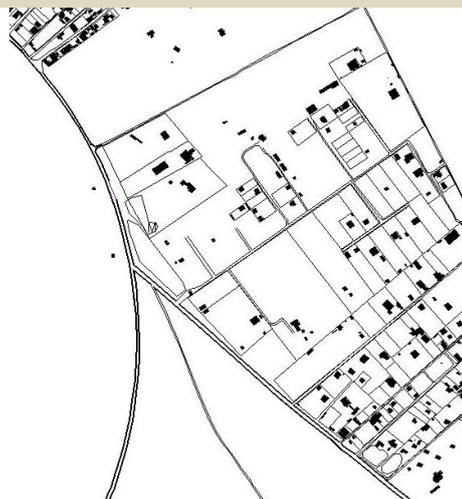
**LOCALIZAÇÃO**



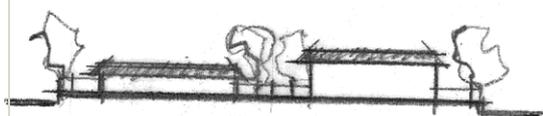
**FIGURA FUNDO**



**IMAGEM (2009)**



**PLANTA DO RECORTE**



**PERFIL**



**VISTA**

Figura 78 – Caracterização tipo-morfológica de Nova Colina II.

## Espaços livres

Diante da ocupação fragmentada por glebas, sem planejamento, não existem espaços livres públicos proporcionais às necessidades da população. A dificuldade para criação desses espaços advém dos complexos procedimentos para desconstituição de lotes ocupados, nesse caso as chácaras remanescentes, mesmo os necessários à implantação de equipamentos institucionais como escolas, centros comunitários, postos de saúde e praças. Os espaços livres remanescentes das chácaras são áreas de grande peso na qualidade ambiental do setor; porém, conforme dito anteriormente, sem acesso ao público.

A Figura 79 apresenta as análises de densidade do Setor Habitacional Nova Colina, onde se pode observar a distribuição geral dos espaços livres.

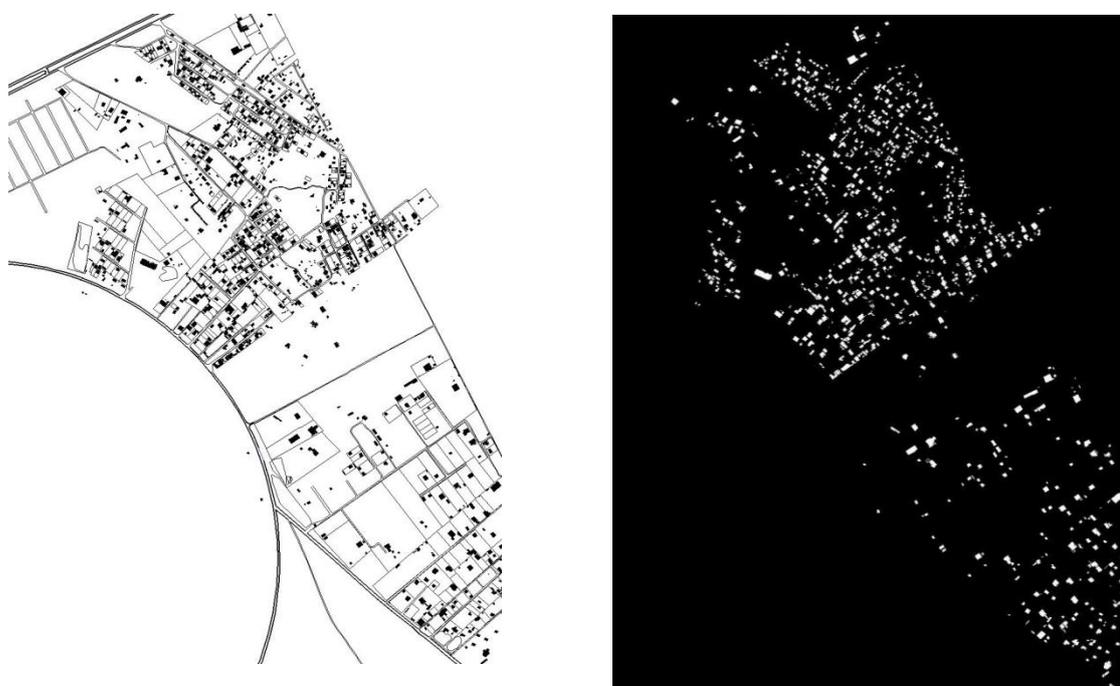


Figura 79 – Mapas figura fundo e fundo-figura do setor habitacional, com a distribuição dos espaços livres.

Fonte: Plantas cadastrais de 2004.

## Tecidos

Os tecidos não são contínuos, pois os loteamentos foram sendo implantados individualmente, sem um plano conjunto que buscasse sua integração. A malha urbana, em contraponto ao Plano Piloto e satélites, é produto das diversas configurações dos parcelamentos das glebas na forma de condomínios fechados, com ruas internas de uso privativo dos moradores liberados por uma portaria.

Não há hierarquia definida interligando a malha viária irregular, sem obedecer a uma lógica urbanística. São traçados irregulares, às vezes combinando retas e curvas, com circulações estreitas e longas a serem vencidas, onde o pedestre não é favorecido em seu deslocamento, devido ao bloqueio contínuo dos muros dos condomínios. A Figura 80 apresenta características gerais de padrões de tecidos existentes em Nova Colina.

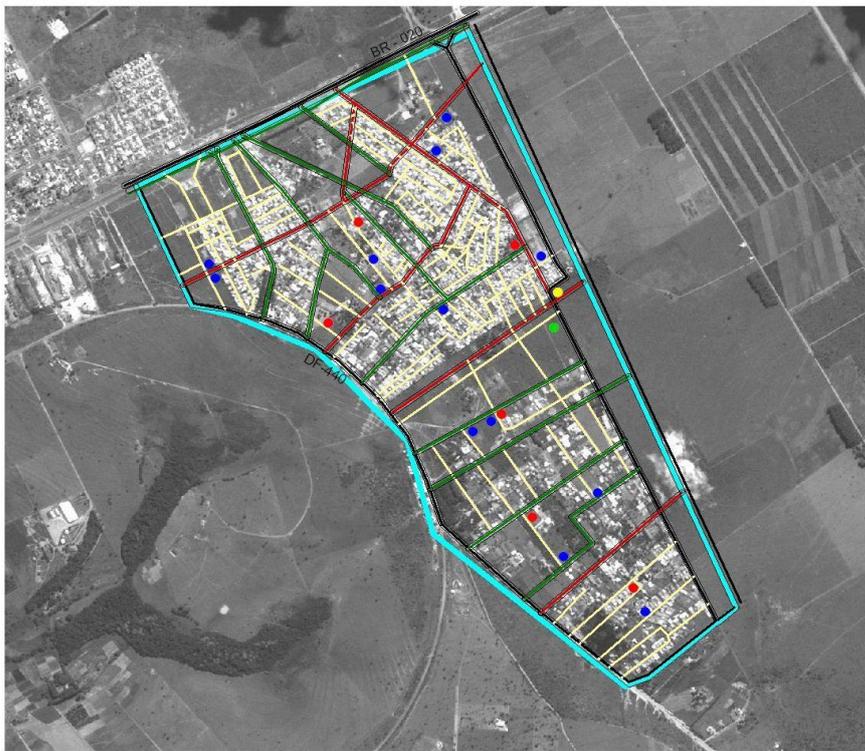


Figura 80 – Tecido do setor I, com irregularidade nos traçados e diversidade de dimensões das quadras.

Fonte: Elaborado pela autora sobre base Google Earth, 2010; base cadastral CODEPLAN, 2004.

### 3.5 Soluções de projeto para Nova Colina

Em 2007, foi realizada uma oficina que resultou em uma proposta do GDF para o reordenamento urbanístico do setor, com a distribuição dos equipamentos, vias hierarquizadas e demais soluções urbanísticas. Essas soluções, apresentadas nas Figuras 81 e 82, são a seguir descritas.



Localização no DF



Legenda:

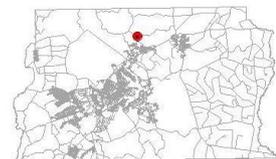
- Poligonal do Setor
- Equipamentos Públicos Comunitários
  - Equipamentos de Saúde
  - Equipamentos de Educação
  - Equipamentos de Segurança
  - Equipamentos de Cultura / Lazer
- Hierarquia Viária
  - Via Interurbana ou Rural
  - Av. de Circulação e Via de Trânsito Rápido
  - Av. de Atividades ou Especial
  - Via Secundária ou Coletora e Marginal
  - Via Local



Figura 81 – Hierarquia viária.  
Fonte: GT-SPUDF/GDF, 2007.



Localização no DF



Legenda:

- Poligonal do Setor
- Zoneamento de Usos
  - Uso Residencial Unifamiliar
  - Uso Coletivo
  - Uso Misto
  - Uso Comercial
  - Uso Residencial Multifamiliar
  - Área Verde/Parque/APP
- Hierarquia Viária
  - Via Interurbana ou Rural
  - Av. de Circulação e Via de Trânsito Rápido
  - Av. de Atividades ou Especial
  - Via Secundária ou Coletora e Marginal
  - Via Local



Figura 82 – Zoneamento.  
Fonte: GT-SPUDF/GDF, 2007.

As propostas acima foram elaboradas para embasar o planejamento do zoneamento com vistas à revisão do PDOT de 1997. Como registrado anteriormente, a demora na implantação do projeto o torna defasado, visto que o processo de fracionamento e de ocupação não cessa. Para exemplificar, na Figura 81 vemos que a área destinada a equipamentos públicos comunitários em 2007, principalmente para educação, já está ocupada por moradias, inviabilizando sua construção.

Outro entrave se dá quando o planejamento do órgão local, responsável pelo projeto urbanístico, envolve áreas da União. Desse modo o tempo decorrido no processo de desmembramento para doação ao GDF pode tardar anos, assim, os ocupantes, em movimento de resistência, promovem o parcelamento, facilitado pelo desaparecimento da fiscalização.

## **CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realização de Brasília alterou profundamente os padrões de ocupação do território brasileiro abrindo caminhos, encurtando distâncias e estendendo as fronteiras econômicas representando a verdadeira marcha para o Oeste. Muitos foram os cidadãos que acorreram à convocação de Juscelino Kubitschek para a grande aventura da construção da nova capital do país, e, afinal, decidiram fixar residência no Planalto Central.

O Distrito Federal possui 2.570.160 habitantes distribuídos em um quadrilátero de 5.787 km<sup>2</sup>, cuja densidade demográfica é de 444,07 habitantes por quilômetro quadrado (dados do IBGE de 2010). É formado por um mosaico de tecidos urbanos produzido em apenas cinco décadas, inicialmente esgarçado, constituídos de uma população flutuante e irrisória em relação à permanente, ocupada compulsoriamente por servidores públicos de uma cidade à beira-mar consolidada, para uma cidade ainda embrionária onde faltavam serviços, lazer – a esquina, moradia que foi imediatamente modificada por avalanches populacionais de aproximadamente 500 mil pessoas a cada 10 anos.

Como as condições foram propícias para impulsionar uma transformação social nessa cidade emergente, no início da construção, existia o espírito de solidariedade e de companheirismo dos pioneiros que moravam em casas iguais construídas à margem das superquadras, geminadas, de varanda de frente para um espaço livre de convite ao convívio, como nos bairros suburbanos ou cidades do interior, sem preconceitos e desigualdades. Por esse motivo encontram-se moradores que estão até hoje no mesmo endereço, cercados de brasilienses já na terceira geração.

Houve também os assentamentos formados dos excedentes dessa população que atendeu ao chamado de JK, muitos impedidos de entrar na cidade pela Guarda Especial de Brasília – GEB, por falta de locais para acomodação dessa população. Nasceram assim as primeiras cidades-satélites, planejadas nos moldes de Brasília, porém executadas nos moldes dos conjuntos habitacionais destinados aos moradores de baixa renda.

Particularmente no DF, a maior parte das terras é de propriedade pública, seja federal ou distrital, e o controle da liberação do estoque imobiliário seguiu regras peculiares, ao gosto da Administração local, transformando o papel do governo de regulador do mercado imobiliário para fomentador da especulação sobre o setor. Um desafio que o Governo do Distrito Federal – GDF não tem conseguido atender por ausência de planejamento territorial e políticas públicas em programas habitacionais. Entender o processo do uso e transformação da terra no DF significa buscar, na sua história, os motivos políticos que embasaram os governantes para a destinação dos diversos usos dados à ocupação das terras.

Pode-se até entender que parte da dificuldade de concretização desse intento resida nos longos processos de desapropriação para determinação da propriedade da terra, desde antes da inauguração de Brasília. No entanto, em tempos remotos, o governo distrital e federal já produziu conjuntamente propostas para encontrar o caminho da regularização, ao mesmo tempo em que definiu o controle sobre a expansão territorial.

Adicione-se a isso a cultura centenária de que terra pública é terra de ninguém e que sua posse pode ser exercida por qualquer pessoa, em detrimento de outras com o mesmo direito. Nesse sentido, várias formas de assentamento foram praticadas desde o início da construção da capital, legal e ilegalmente, dentro e fora da cidade planejada.

As cidades-satélites, os acampamentos e as invasões urbanizadas se aproximam imageticamente, resultado da gênese de sua ocupação, as limitações do lote, a distribuição das quadras e a repetição da malha viária. A quebra da monotonia imagética só é percebida nas expansões, que perderam conexão com a malha já existente.

A semelhança ao padrão urbano do Plano Piloto nos moldes da cidade-parque, principalmente da cidade de Sobradinho, até-m-se aos seus limites originais, fora desse se esparramou nas saias da chapada, e criou novas cidades sem as mesmas características. Esses novos setores, mesclados na faixa de renda em sua ocupação, aproximam-se da morfologia das vernáculos, porém sem perder a tipologia das unidades habitacionais das cidades-satélites criadas na década de 1980.

Nesse sentido, os planejadores da cidade modernista empreenderam vários planos para ordenar o território que ameaçava a integridade do sítio modernista, modelo de um movimento mundial de arquitetura. O mais recente Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, promulgado em 2009, propõe diretrizes para a implantação de novos setores habitacionais baseado nos resultados das estatísticas produzidas pelo IBGE e CODEPLAN – GDF, sobre o estado atual do território do DF. São estratégias de regularização fundiária para garantir o direito à moradia, conquistado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade, em 2001.

Sabe-se, por exemplo, que atualmente as cidades mais populosas são Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, a sudoeste, uma região saturada no campo físico e ambiental. Porém, há a indicação de uma mudança nos vetores de ocupação do território, que passou a apontar para nordeste e leste, com os maiores índices de crescimento populacional, principalmente nas cidades de Sobradinho e Planaltina no primeiro caso, e de Paranoá e São Sebastião a leste.

Aí reside o grande desafio do PDOT, ou seja, ajustar a cidade real à legislação urbanística em vigor. Atender aos órgãos de controle, quanto às exigências, no cumprimento da Lei Orgânica do DF, em áreas com parcelamentos já consolidados há décadas, e que subverteram a ordem de implantação. Outro desafio é frear a transformação de áreas rurais fracionadas em setores habitacionais urbanos, principalmente em áreas fragilizadas ambientalmente.

É preciso rever alguns estudos urbanísticos para permitir a verticalização das edificações, incrementando a densidade, conjugada com grandes áreas verdes, promovendo a implantação de espaços livres para a instalação de equipamentos institucionais e urbanos. Porém, essa verticalização está sendo praticada ao sabor da especulação imobiliária em território supervalorizado, já apresentando colapso de circulação de veículos, fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água e esgoto.

Em Brasília, ou melhor, no DF, não faltam espaços para a provisão habitacional, e sim políticas públicas que garantam o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural e amparem o contingente sempre crescente por habitação. É preciso haver um sincronismo entre as diversas ações do governo local com os investimentos ofertados pelo governo federal. Mas é preciso cautela na abertura de novos setores para moradia, e priorizar a melhoria de uma grande quantidade de unidades sem condições de habitabilidade. Todos têm direitos a uma cidade sustentável e o PDOT deve ser manejado com responsabilidade.

Brasília possui atributos fundamentais de uma Capital Federal, Centro Regional e MetrÓpole Nacional em formação. A proximidade entre os poderes local e federal gera disputas políticas que não devem comprometer a execução de projetos elaborados por técnicos capazes e comprometidos com a qualidade da cidade. São incontáveis os planos elaborados pelos profissionais dos dois níveis de governo que foram abandonados a cada mudança de rumo político. Fazem parte dessa estatística outros tantos projetos que tiveram que ser abandonados devido às longas contendas judiciais por reintegração de posse do bem público, transformando as áreas invadidas de tal maneira que invalida qualquer intervenção. Assim como o ato de passar um trator sobre a invasão, como recomendado pelos órgãos de controle, não resulta em solução.

O Setor Habitacional Nova Colina, o estudo de caso deste trabalho, teve seu espaço produzido a reboque de uma situação de fato. Não atende aos requisitos de planejamento quanto  implantação, desenho, forma, função e contexto. Não nasceu espontaneamente como as cidades vernáculas de Planaltina e Brazlândia; sequer foi planejada e projetada dentro dos preceitos modernistas que criaram Brasília e as primeiras cidades-satélites. Poderiam se assemelhar aos assentamentos nascidos das invasões, porém ficaram confinados nos limites internos de muros que os protegeriam da ação repressora dos órgãos de controle contra a desordem urbanística praticada.

Os assentamentos criados intramuros, "os condomínios fechados", podem até resgatar o elemento rua tradicional dentro do tecido urbano, porém estabelecem definitivamente a segregação dos espaços segundo as classes sociais. Envolvidos pelo elemento muro, não são atendidos diretamente das funções necessárias para sua autonomia. Os serviços e insumos do dia a dia desses moradores são buscados fora do espaço das áreas habitacionais. São necessárias viagens mais longas para acessar comércios e serviços mais especializados, bem como os locais de trabalho, com a necessidade cada vez maior do carro como meio de circulação, geralmente solitário, ladeados por longas linhas cegas dos muros.

A produção de espaços habitacionais no Distrito Federal pode ser questionada quanto à qualidade e sua adequação às necessidades da população atendida. Podem ser considerados ainda os aspectos relativos à tomada de decisão do Poder Público e a correlata exclusão da população do processo decisório. O importante  não ocorrer o descompasso entre a ocupação dos lotes e a entrega dos equipamentos coletivos de saúde, educação, transporte, entre outros, e de áreas comerciais.

Atualmente, acontecem negociações entre o Governo Federal e o Distrital, reconhecendo a necessidade de gestão compartilhada entre os setores públicos, privados e sociedade civil.

Indicam um caminho para a regularização das áreas em comum, com a certeza da propriedade do imóvel, devendo estes ser doados ao GDF, para que se proceda aos estudos urbanísticos e ambientais que culminarão com a transferência da titularidade aos milhares de moradores dessas áreas. A política urbana e a política fundiária devem andar associadas para atendimento a princípios básicos, como a recuperação de áreas degradadas, revisão das diretrizes de uso e ocupação do solo, circulação viária, integração de setores à malha urbana, infraestrutura e a regularização fundiária, que estão diretamente vinculadas à habitação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, Rafael Sanzio dos. *A Dinâmica Territorial*. Brasília: UnB, 2007.

ALBUQUERQUE, José Pessoa Cavalcanti de. *Nova metrópole do Brasil: relatório geral de sua localização*. Rio de Janeiro: Imprensa do Exército, 1958.

APA de Cafuringa: a última fronteira natural do DF. Pedro Braga Neto, Org. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos/GDF. Brasília: Semarh, 2005.

ATLAS DO DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN, 1984. 3v.

BARCELLOS, Vicente. *Os parques como espaços livres públicos de lazer: o caso de Brasília*. 1999. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 260 p.

BELCHER, Donald J. *O relatório técnico sobre a nova Capital da República ou Relatório Belcher*. DASP/Serviço de Documentação, 1956. 4. ed. Brasília: CODEPLAN, 1995.

BENÉVOLO, Leonardo. *Historia de la arquitectura moderna*. 7. ed. Barcelona: Gustavo Gilli, 1996, p. 729/741.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999. 346 p.

BRASIL. MCidades. Regularização Fundiária. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 84 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. Nelson Saule Júnior, Org. São Paulo: Instituto Pólis. Brasília: MP, 2006.

BUCHMAN, Armando José. *Arquiteto Lúcio Costa o inventor de Brasília: centenário de nascimento*. Brasília: Thesaurus, 2002. 212 p. II.

CARDEMAN, Rogério G. *Por dentro de Copacabana: descobrindo os espaços livres do bairro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO, Erasto Villa Verde. *Parcelamento do solo: condomínios regulares e irregulares - urbanização*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

CAZETA, Luís Carlos. *Legislação Imobiliária da União: anotações e comentários*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

CORONA, Eduardo; LEMOS, Carlos. *Dicionário da Arquitetura Brasileira*. São Paulo: Edart, 1972.

COSTA, Lúcio. *Memorial do Plano Piloto de Brasília*. Arquivo Público do Distrito Federal, 1957.

\_\_\_\_\_. *Brasília Revisitada: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana*. Anexo III da Legislação preparatória do Tombamento. Brasília: GDF, 1985/87.

\_\_\_\_\_. *Brasília, cidade que Inventei ou Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: CODEPLAN – ArPDF – DePHA, 1991.

\_\_\_\_\_. *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. Brasília: EdUnB, 1992.

\_\_\_\_\_. *Lúcio Costa: sobre Arquitetura*. Org. por Alberto Xavier – 2. ed./coord. Anna Paula Canez. Porto Alegre: UniRitter, 2007.

CRULS, Luiz. *Relatório da comissão exploradora do planalto central do Brasil ou Relatório Cruls*. 6. ed. Brasília: CODEPLAN, 1995.

FERREIRA, Marcílio Mendes; GOROVITZ, Matheus. *A Invenção da Superquadra: o conceito de Unidade de Vizinhaça em Brasília*. Brasília, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional—IPHAN/Superintendência no DF, 2009.

FICHER, Sylvia. et al. Blocos Residenciais das Superquadras do Plano Piloto de Brasília. In: *Brasília 1960-2010 passado, presente e futuro*. Brasília: TERRACAP/GDF, 2010. p. 257.

FIGUEIROA, Mario. *Habitação coletiva e evolução da quadra*. Arqtextos, São Paulo, Vitruvius, fev.2006. Disponível em:  
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/06.069/385>>.

FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). *Olhares sobre o Lago Paranoá*. Brasília: SEMARH/GDF, 2001. 425 p.

FORTES, P.T.O. et al. *Regularização Fundiária em Imóveis da União no Distrito Federal: Parte 1: demarcação de imóveis*. In: XIII SBSR, 21-26 abril 2007, Florianópolis. Anais XIII... Florianópolis: INPE. p. 5233-5240. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. *Regularização Fundiária em Imóveis da União no Distrito Federal: Parte 2: identificação de ocupantes*. In: XIII SBSR, 2006, Florianópolis. Anais XIII... Florianópolis: INPE. . p. 5241-5248. CD-ROM.

GRPU-DF/SPU/MP. *Mapa Fundiário do Distrito Federal*. Brasília: TERRACAP, 1995.

GOROVITZ, Matheus. *Brasília Uma Questão de Escala*. São Paulo: Projeto, 1985. 72 p.

Governo do Distrito Federal. *Atlas do Distrito Federal*. Brasília: CODEPLAN, 1984.

Governo do Distrito Federal. *Distrito Federal: Síntese de Informações Socioeconômicas*. Brasília: CODEPLAN, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mapa Fundiário do Distrito Federal*. Brasília: CODEPLAN/TERRACAP, 1980.

\_\_\_\_\_. *Mapa Fundiário do Distrito Federal*. Brasília: TERRACAP, 2001. Formato digital.

\_\_\_\_\_. *Mapa Fundiário do Distrito Federal*. Brasília: TERRACAP, 2006. Formato digital.

\_\_\_\_\_. *Mapa Fundiário do Distrito Federal*. Brasília: TERRACAP, 2011. Formato PDF.

\_\_\_\_\_. *Mapas Topográficos do Distrito Federal na escala de 1:10.000*, Brasília: CODEPLAN, 1992. Formato digital.

\_\_\_\_\_. *Código de Obras do DF*. Brasília: Secretaria de Obras, 1993.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal: Documento de Referência; Perfil do Distrito Federal – Estudos Setoriais; Proposta do PDOT*. Brasília: Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - IPDF, 1996.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal*. Brasília: CODEPLAN, 2008. Formato digital.

\_\_\_\_\_. *Programa Habitacional para População de Baixa Renda*. Brasília: GDF/DHS-SSS, 1976.

\_\_\_\_\_. *Política de Ação de Governo e Propostas para o Setor Habitacional*. Secretaria Extraordinária da Habitação. Brasília: GDF/SEH, vol. I, 1986.

HOLANDA, Frederico de; KOHLSDORF, Maria Elaine; KOHLSDORF, Gunter. *Brasília: da Carta de Atenas à Cidade de Muros*. 5º Seminário DOCOMOMO Brasil – Caderno de Resumos. São Carlos: Depto. de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2003, p. 34.

HOWARD, Ebenezer. *Cidades-jardins do amanhã*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

IBGE. *Censo do Brasil 2000*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 2008.

\_\_\_\_\_. *Censo do Brasil 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: ago. 2011.

KOHLSDORF, Maria Elaine. As imagens de Brasília. In: Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. São Paulo: Projeto, 1985.

\_\_\_\_\_. Brasília entre a preservação e o crescimento. In: *Visões de Brasília: patrimônio, preservação e desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2005.

KUBITSCHKE, Juscelino de O. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores S.A., 1975.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

Le CORBUSIER. A carta de Atenas. Editada por Rebecca Scherer. São Paulo: EdUSP, 1995.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Prefácio Nelson Saule Junior. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENDES, Horácio. *Brasília e seus antecedentes*. In: Brasília - Revista Brasília, v. 4 n. 40, p. 32-45, abril 1957. Arquivo Público do DF.

NOVACAP. Mapa Fundiário do Distrito Federal. Brasília: NOVACAP, 1960.

PAVIANI, Aldo. *A metrópole terciária*. In: \_\_\_\_\_(Org.). Brasília, Ideologia e Realidade: o espaço urbano em questão. São Paulo: Projeto, 1985.

\_\_\_\_\_. Aldo, org. *Brasília: Moradia e Exclusão*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

PINTO, Victor Carvalho. *Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação Federal*.

Disponível em:

<[www.senado.gov.br/conleg/artigos\\_direito/OcupacaoIrregularSoloUrbano.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/artigos_direito/OcupacaoIrregularSoloUrbano.pdf)>. Acesso em: maio 2009.

QUEIROZ, Eduardo Pessoa de; STEINBERGER, Marília. *A Formação Histórica da Região do Distrito Federal e Entorno: os três municípios gênese*. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém-PA, 2007.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição do estudo da evolução urbana no Brasil: 1500/1720*. São Paulo: USP, 1968.

ROCHA JUNIOR, Deusdedith Alves; VIEIRA JUNIOR, Wilson; CARDOSO, Rafael Carvalho C. *Viagem pela Estrada Real dos Goyases*. Brasília: Paralelo 15, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. et al. *Manual de Regularização Fundiária em terras da União*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

SILVEIRA, Peixoto da. *A Nova Capital – Porque, para onde e como mudar a Capital*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1957.

SPU/DF – Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal. *A regularização Fundiária dos Imóveis da União no DF*. Relatório de Vistoria, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/RIMA)*. Processo de Licenciamento Ambiental nº 391.001.135, de 2009. ASPROESTE – Associação dos Produtores Rurais do Núcleo Rural do Lago Oeste. Brasília: Empresa GREENTEC Tecnologia Ambiental, 2010.

\_\_\_\_\_. *Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/RIMA)*. Processo de Licenciamento Ambiental nº 391.001.135, de 2009. Vivendas Lago Azul. Brasília: Empresa GeoLógica, Tecnologia Ambiental, 2010.

TERRACAP. Mapa Fundiário do Distrito Federal. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2010. Formato digital

VARNHAGEN, Francisco Adolfo. *A Questão da Capital: marítima ou interior?* Edição do Centenário Comemorativo, 1877. Brasília-DF: Thesaurus, 1978.

VASCONCELOS, Adirson. *As Cidades Satélites de Brasília*. SÉRIE CIDADES SATÉLITES DE BRASÍLIA. Brasília: Senado Federal, 1988.

Revistas e Periódicos

Brasília - Revista publicada mensalmente pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) durante sua construção, Ano I número I, janeiro de 1957. Arquivo Público do Distrito Federal.

Jornal de Brasília – A história da mudança da capital federal para o Planalto Central. Abril 2009. Disponível em: <<http://www.clicabrasilia.com.br/port...dNoticia=95131>>.

Correio Braziliense – População em favelas no DF aumenta 398%, Erica Montenegro, 15/07/2006

SANTOS, Paulo F. *Quatro Séculos de Arquitetura*. Rio de Janeiro: IAB, 1981.

TÂNGARI, Vera Regina; ANDRADE, Rubens; SCHLEE, Mônica Bahia. *Sistema de Espaços Livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pós-Graduação em Arquitetura, 2009.

## **ANEXO I – LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

DECRETO Nº 1.258, de 5 de outubro de 1955 – Institui a Comissão de Cooperação para a mudança da Capital Federal e dá outras providências.

DECRETO Nº 38.281, de 9 de dezembro de 1955 – Institui a Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal.

DECRETO Nº 43.285, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1958 - Fica constituído junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público um Grupo de Trabalho com a finalidade de promover as providências indispensáveis à transferência dos órgãos federais para Brasília.

LEI No 3.751, DE 13 DE ABRIL DE 1960.

Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1961 - Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal

LEI Nº 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962. Dispõe sobre desapropriação por interesse social.

DECRETO-LEI Nº 1.561, DE 13 DE JULHO DE 1977 - Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências.

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979 (Vide texto Atualizado) - Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR Nº 56, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1997 - CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL = Dispõe sobre o Plano Diretor Local de Sobradinho, Região Administrativa V.

LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998. (recorte) - Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

ANEXO II – BOLETIM COM A LEI DE CRIAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

---

● Esta publicação aparece em consequência do art. 19 da Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956, que estatui para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) a obrigatoriedade de divulgar mensalmente os atos administrativos da Diretoria e os contratos por ela celebrados.

À administração da Companhia, ao providenciar o cumprimento daquele dispositivo, pareceu de conveniência aditar ao *Boletim*, a que a lei se refere, algumas páginas iniciais, com a forma usual e comum de *revista*, estampando-se nestas um noticiário, principalmente fotográfico, sobre a marcha da construção da nova Capital e as informações, de interesse, relativas ao mesmo empreendimento — de modo a manter o público sempre ao par do que se está realizando e do que se pretende fazer. Assim, as secções que já neste primeiro número apresentamos, mostrando as obras em andamento, os planos urbanísticos e arquitetônicos em estudo, noticiário, opiniões, etc.

Quanto ao *Boletim* propriamente dito, este constituirá a parte final, com a matéria que lhe é pertinente.

---

## BOLETIM

da

## COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

ANO I	JANEIRO DE 1957	NUM. 1
-------	-----------------	--------

## COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

Sede — Brasília.

Escr. no Rio: Av. Almirante Barroso, n.º 54 — 18.º andar.

## Diretoria:

Dr. Israel Pinheiro da Silva, presidente.  
 Dr. Bernardo Sayão de Carvalho Araújo, diretor.  
 Dr. Ernesto Silva, diretor.  
 Dr. Iris Meinberg, diretor.

## Conselho de Administração:

Dr. Epílogo de Campos.  
 Dr. Adroaldo de Junqueira Aires.  
 General Ernesto Dornelles.  
 Dr. Alexandre Barbosa Lima Sobrinho.  
 General Bayard Lucas de Lima.

## Conselho Fiscal:

Dr. Luiz Mendes Ribeiro Gonçalves.  
 Dr. Herbert Moses.  
 Major Mauro Borges Teixeira.  
 Dr. Vicente Assunção (suplente).

## ATOS DO CONSELHO

O Conselho de Administração da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, em suas reuniões de 9, 13, 20 e 27 de novembro e de 18 de dezembro de 1956, tomou as seguintes deliberações:

a) — aprovar a dispensa da concorrência administrativa para a aquisição à Fábrica Nacional de Motores de (10) dez caminhões F.N.M.;

b) — autorizar a dispensa de concorrência administrativa para a importação de (21) vinte e um "jeeps" e (4) quatro automóveis para os serviços da Companhia, por ser a compra realizada diretamente nos representantes exclusivos, sobre o preço de tabela nos Estados Unidos da América do Norte;

c) — autorizar a Diretoria a fazer, pelo prazo de quatro anos, arrendamentos para instalação, a título precário, de indústrias necessárias à construção da Nova Capital e de comércio local, realizando contratos de comodato para esse fim;

d) — aprovar a proposta da Diretoria da Companhia para realizar, por administração contratada, o serviço de Águas e Esgotos;

e) — autorizar a proposta de dispensa de concorrência administrativa para aquisição de cimento asfáltico à Petrobrás e de CUT-BACK MC.O à Asfaltos Califórnia S.A., por se tratarem de fornecedores exclusivos.

f) — aprovar a dispensa de concorrência para aquisição de aviões CESSNA à firma Cassio Muniz S.A., de São Paulo, representante exclusiva no Brasil dos referidos aviões, sobre os preços de tabela nos Estados Unidos da A. do Norte.

g) — aprovar a proposta da Diretoria da dispensa de concorrência pública, substituindo por concorrência administrativa, para a construção da estrada de rodagem Brasília-Anápolis;

h) — autorizar a dispensa de concorrência administrativa para a aquisição de estruturas metálicas, de vez que a mesma será comprada na Companhia Siderúrgica Nacional;

i) — dispensar, na forma do art. 21 da Lei 2.874, de 19-9-56, a concorrência administrativa para a construção do Hotel de Brasília, residência Presidencial, do Aeroporto de Brasília e da sede e escritórios da Novacap, autorizando a sua realização sob a forma de administração contratada.

## ATOS DA DIRETORIA

A Diretoria da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, em suas reuniões de 7, 14, 21 e 28 de novembro e de 19 de dezembro de 1956, tomou as seguintes deliberações:

a) — adquirir 10 (dez) caminhões da Fábrica Nacional de Motores;

b) — encomendar sete casas pré-fabricadas e mobiliadas para Brasília;

c) — adquirir três galpões metálicos para os escritórios da Companhia, almoxarifado e serviços diversos;

d) — submeter ao C.A. o pedido de dispensa de concorrência administrativa para a compra de "Jeeps" e automóveis;

e) — autorizar o estudo de um acordo entre o Ministério da Agricultura, o Escritório Técnico de Agricultura e a Companhia Urbanizadora, para o desenvolvimento agropecuário do futuro Distrito Federal;

f) aprovar e encaminhar ao C.A. as propostas do Diretor do Departamento de Viação e Obras em que é pedida a dispensa da concorrência administrativa para a construção das pistas de pouso para aviões, rede de águas e esgotos, do hotel e do Palácio Residencial do Sr. Presidente da República, serviços esses que seriam executados por firmas comprovadamente idôneas e especializadas, mediante contrato pelo sistema de administração contratada e a dispensa de concorrência pública, substituída pela concorrência administrativa, para a construção da rodovia Brasília — Anápolis;

g) — aprovar a aquisição de dois motores Diesel de 120 HP;

h) — aprovar a concorrência administrativa realizada para a construção de uma Usina Piloto Hidrelétrica, de que foi vencedora a firma Elin do Brasil — Eletro Indústria S.A.

LEI N.º 2.874 — DE 19 DE SETEMBRO DE 1956

Dispõe sobre a mudança da Capital Federal, e dá outras providências

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

## CAPÍTULO I

Art. 1.º A Capital Federal do Brasil, a que se refere o art. 4.º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, será localizada na região do Planalto Central, para esse fim escolhida, na área que constituirá o futuro Distrito Federal circunscrita pela seguinte linha:

Começa no ponto da lat. 15º 30' S. e long. 48º 12' W. Green. Dêsse ponto, segue para leste pelo paralelo de 15º 30' S. até encontrar o meridiano de 47º e 25' W. Green. Dêsse ponto segue o mesmo meridiano de 47º e 25' W. Green, para o sul até o talvegue do Córrego S. Rita, afluente da margem direita do Rio Prêto. Daí pelo talvegue do citado córrego S. Rita, até a confluência deste com o Rio Prêto, logo a jusante da Lagoa Feia. Da confluência do córrego S. Rita com o Rio Prêto, segue pelo talvegue deste último, na direção sul, até cruzar o paralelo de 16º 03' S. Daí, pelo paralelo 16º 03' na direção Oeste, até encontrar o talvegue do Rio Descoberto. Daí para o norte, pelo talvegue do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º 12' W. Green. Daí para o Norte pelo meridiano de 48º 12' W. Green, até encontrar o paralelo de 15º, 30' S., fechando o perímetro.

Art. 2.º Para cumprimento da disposição constitucional citada no artigo anterior, fica o Poder Executivo autorizado a praticar os seguintes atos:

a) constituir, na forma desta lei, uma sociedade que se denominará Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, com os objetivos indicados no art. 3.º;

b) estabelecer e construir, através dos órgãos próprios da administração federal e com a cooperação dos órgãos das administrações estaduais, o sistema de transportes e comunicações do novo Distrito Federal com as Unidades Federativas, coordenando esse sistema com o Plano Nacional de Viação;

c) dar a garantia do Tesouro Nacional às operações de crédito negociadas pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, no país ou no exterior, para o financiamento dos serviços e obras da futura capital, ou com ela relacionados;

d) atribuir à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, mediante contratos ou concessões, a execução de obras e serviços de interesse do novo Distrito Federal, não compreendidos nas atribuições específicas da empresa;

e) firmar acordos e convênios com o Estado de Goiás, visando à desapropriação dos imóveis situados dentro da área do novo Distrito Federal e do seu posterior desmembramento do território do Estado e incorporação ao domínio da União;

f) estabelecer normas e condições para a aprovação dos projetos de obras na área

do futuro Distrito Federal, até que se organize a administração local;

g) instalar, no futuro Distrito Federal, ou nas cidades circunvizinhas, serviços dos órgãos civis e militares da administração federal e nêles lotar servidores, com o fim de criar melhores condições ao desenvolvimento dos trabalhos de construção da nova cidade.

Parágrafo único. O Congresso Nacional deliberará, oportunamente, sobre a data da mudança da Capital, ficando revogado o art. 6.º da Lei n.º 1.803, de 5 de janeiro de 1953.

#### CAPÍTULO II

### DA COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

#### Seção I

##### Da Constituição e fins da Companhia

Art. 3.º A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil terá por objeto:

1, planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de empresas idôneas com as quais contratar;

2, aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;

3, execução, mediante concessão, de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital;

4, prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho de Administração.

Parágrafo único. A Companhia poderá aceitar doação pura e simples de direitos e bens imóveis e móveis ou doação condicional, mediante autorização por decreto do Presidente da República.

Art. 4.º O Presidente da República designará, por decreto, o representante da União nos atos constitutivos da sociedade e nos de que trata o art. 24, § 2.º, desta lei.

Art. 5.º Nos atos constitutivos da Companhia inclui-se a aprovação:

- a) das avaliações de bens e direitos arrolados para integrarem o capital da União;
- b) dos estatutos sociais; e
- c) do plano de transferência de quaisquer serviços públicos que venham a passar para a mesma sociedade.

Art. 6.º A constituição da sociedade e quaisquer modificações em seus estatutos serão aprovadas por decreto do Presidente da República.

Parágrafo único. Dependará, todavia, de autorização legislativa expressa qualquer alteração que vise a modificar o sistema de administração da Companhia, estabelecido nesta lei.

Art. 7.º Na organização da Companhia serão observadas, no que forem aplicáveis, as normas da legislação de sociedades anônimas, dispensado, porém, qualquer depósito de capital em estabelecimento bancário.

Art. 8.º A Companhia terá a sua sede na região definida no art. 1.º, sendo indeterminado o prazo de sua duração.

#### Seção II

##### Do Capital Social

Art. 9.º A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil terá o capital de Cr\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de cruzeiros), dividido em 500.000 (quinhentos mil) ações ordinárias nominativas do valor de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros) cada uma.

Art. 10.º A União subscreverá a totalidade do capital da sociedade, integralizando-o mediante:

I. A incorporação dos estudos, bens e direitos integrantes do acervo da Comissão exploradora do Planalto Central do Brasil,

de 1892, da Comissão de Estudos para Localização da Nova Capital do Brasil, de 1946, e da Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, criada pelo Decreto n.º 32.976, de 8 de junho de 1953, e alterada pelo Decreto n.º 38.281, de 9 de dezembro de 1955.

II. A transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço de custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que for sendo adquirida pela União, excluídas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União.

III. A incorporação de outros bens móveis ou imóveis ou direitos pertencentes à União, resultantes ou não de desapropriações.

IV. A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de cruzeiros), necessária às despesas de organização, instalação e início dos serviços da Companhia.

V. A entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 195.000.000,00 (cento e noventa e cinco milhões de cruzeiros), posteriormente, quando for considerada necessária.

§ 1.º O capital social poderá ser aumentado com novos recursos a esse fim destinados ou com a incorporação dos bens mencionados no inciso III deste artigo.

§ 2.º As ações da Companhia Urbanizadora poderão ser adquiridas com autorização do Presidente da República, por pessoas jurídicas de direito público interno, as quais, entretanto, não poderão aliená-las senão à própria União, assegurado a esta, de qualquer modo, o mínimo de 51% (cinquenta e um por cento) do capital social.

Art. 11. A sociedade poderá emitir, independentemente do limite estabelecido em lei, além de obrigações ao portador (debêntures) títulos especiais, os quais serão por ela recebidos com 10% (dez por cento) de ágio para o pagamento dos terrenos urbanos da nova Capital, vencendo ainda juros de 8% (oito por cento) ao ano.

#### Seção III

##### Da Administração e Fiscalização da Companhia

Art. 12. A administração e fiscalização da Companhia serão exercidas por um Conselho de Administração, uma Diretoria e um Conselho Fiscal, com mandato de 5 (cinco) anos e o preenchimento dos respectivos cargos far-se-á por nomeação do Presidente da República, com observância dos parágrafos seguintes:

§ 1.º O Conselho de Administração compor-se-á de 6 (seis) membros com igualdade de votos e suas deliberações serão obrigatórias para a Diretoria, cabendo, todavia, recurso ao Presidente da República.

§ 2.º A Diretoria será constituída de 1 (um) Presidente e 3 (três) Diretores.

§ 3.º As reuniões do Conselho de Administração serão presididas pelo Presidente da Diretoria, que nelas terá apenas o voto de qualidade.

§ 4.º O Conselho de Administração reunir-se-á, pelo menos, uma vez por semana e de suas deliberações lavrar-se-á ata circunstanciada, cujo teor, devidamente autenticado, será fornecido a cada um dos seus membros.

§ 5.º O Conselho Fiscal constituir-se-á de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes e exercerá as funções previstas na legislação de sociedades anônimas, sem as restrições do Decreto-lei n.º 2.928, de 31 de dezembro de 1940.

§ 6.º Um terço dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria e do Conselho Fiscal será escolhido em lista tripartite de nomes indicados pela Diretoria Nacional do maior partido político que integrar a corrente da oposição no Congresso Nacional.

§ 7.º As substituições de membros do Conselho de Administração, da Diretoria e do Conselho Fiscal, sejam definitivas, sejam eventuais por impedimento excedente de 30 (trinta) dias, serão realizadas pelo mesmo processo da constituição desses órgãos, consignado no parágrafo anterior.

§ 8.º Caberá, privativamente, ao Conselho de Administração decidir, por proposta da Diretoria, sobre planos de compra, venda, locação, ou arrendamento de imóveis de propriedade da Companhia, e bem assim sobre as operações de crédito por ela negociadas.

§ 9.º Atendido o disposto nesta lei, os estatutos regularão as atribuições e o funcionamento do Conselho de Administração e da Diretoria.

§ 10. Os membros do Conselho de Administração e da Diretoria terão residência obrigatória na área mencionada no art. 1.º.

#### Seção IV

##### Dos Favores e Obrigações da Companhia

Art. 13. Os atos de constituição da Companhia, integralização do seu capital, bem como as propriedades que possuir e as aquisições de direitos, bens imóveis e móveis que fizer e, ainda, os instrumentos em que figurar como parte, serão isentos de impostos e taxas de qualquer ônus fiscais compreendidos na competência da União, que se entenderá com as outras entidades de direito público, solicitando-lhes os mesmos favores para a sociedade, na esfera das respectivas competências tributárias.

Art. 14. A Companhia gozará de isenção de direitos de importação para consumo e de impostos adicionais em relação ao maquinismo, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados às suas obras e serviços, pagando, no entanto, esses tributos, no caso de revenda.

Parágrafo único. Todos os materiais e mercadorias referidos neste artigo, com restrição quanto aos similares de produção nacional, serão desembaraçados mediante portarias dos inspetores das Alfândegas.

Art. 15. A sociedade fica assegurado o direito de promover desapropriações, nos termos da legislação em vigor, e com as modificações constantes desta lei.

Art. 16. A Companhia remeterá suas contas, até 30 de abril de cada ano, ao Tribunal de Contas da União, que as apreciará, enviando-as ao Congresso Nacional, cabendo a este adotar, a respeito delas, as medidas que a sua ação fiscalizadora entender convenientes.

Art. 17. Os serviços, obras e construções necessários à instalação do Governo da República na futura Capital Federal serão realizados pela Companhia, independentemente de qualquer indenização, entendendo-se paga das despesas feitas pelos direitos, bens, favores e concessões que lhe são outorgados em virtude desta lei.

Art. 18. O Poder Executivo assegurará à Companhia, ainda, a utilização dos equipamentos, serviços e instalações dos órgãos da administração federal, sempre que se tornarem necessários às atividades da empresa.

Art. 19. Os atos administrativos e os contratos celebrados pela Companhia constarão de boletim mensal por ela editado e dos quais serão distribuídos exemplares aos membros do Congresso Nacional, autoridades ministeriais, repartições interessadas, entidades de classe e órgãos de publicidade.

Art. 20. A direção da Companhia Urbanizadora é obrigada a prestar as informações que lhe forem solicitadas pelo Congresso Nacional, acerca dos seus atos e deliberações.

Art. 21. Nos contratos de obras e serviços, ou na aquisição de materiais a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, a Companhia deverá:

a) determinar concorrência administrativa para os contratos de valor superior a Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), até Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros), sendo facultado, todavia, ao Conselho de Administração, por proposta da Diretoria, dispensar a exigência, em decisão fundamentada que constará da ata;

b) determinar concorrência pública para os contratos de mais de Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros), ficando permitida ao Conselho de Administração a dispensa da formalidade, com as cautelas da alínea anterior, dando-se dessa decisão ciência, dentro em 5 (cinco) dias, ao Presidente da República, que poderá mandar realizar a concorrência.

## Seção V

## Do Pessoal da Companhia

Art. 22. Os empregados da Companhia Urbanizadora ficam sujeitos, nas suas relações com a empresa, unicamente as normas de legislação do trabalho, sendo classificados nos diferentes institutos de aposentadorias e pensões, para fins de previdência, de acordo com a natureza de suas funções.

Art. 23. Os militares e funcionários públicos civis da União, das autarquias e das entidades de economia mista poderão servir na Companhia, na forma do Decreto-lei n.º 6.877, de 16 de setembro de 1944.

## CAPÍTULO III

## DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 24. Fica ratificado, para todos os efeitos legais, o Decreto n.º 480, de 30 de abril de 1955, expedido pelo Governador do Estado de Goiás, e pelo qual foi declarada de utilidade e de necessidade públicas e de conveniência de interesse social, para efeito de desapropriação, a área a que se refere o art. 1.º.

§ 1.º As desapropriações iniciadas poderão continuar delegadas ao Governo do Estado, ou passarão a ser feitas diretamente pela União.

§ 2.º Nas transferências, para o domínio da União, dos imóveis adquiridos pelo Governo de Goiás e nos atos de desapropriação direta em que vier a intervir e ainda nos da incorporação deles ao capital da Companhia Urbanizadora da Capital Federal, a União será representada pela pessoa a que se refere o art. 4.º desta lei.

§ 3.º Sempre que as desapropriações se realizarem por via amigável, os desapropriados gozarão de isenção de imposto de renda relativamente aos lucros auferidos pela transferência ao expropriante das respectivas propriedades imobiliárias.

§ 4.º Os imóveis desapropriados na área do novo Distrito Federal e os referidos no art. 15 poderão ser alienados livremente pelo poder expropriante e pelos proprietários subsequentes, sem que se lhes aplique qualquer preferência legal, em favor dos expropriados.

Art. 25. Tornar-se-ão indivisíveis os lotes de terras urbanas do futuro Distrito Federal, desde que alienados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Fica expressamente proibida a alienação das mais áreas de terras do mencionado Distrito a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Parágrafo único. A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil organizará os planos que assegurem o aproveitamento econômico dos imóveis rurais, executando-os diretamente ou apenas mediante arrendamento.

Art. 26. Ficam os Institutos de Previdência Social, as Sociedades de Economia Mista e as Autarquias da União autorizados a adquirir títulos e obrigações da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, referidos no art. 11 desta lei.

Parágrafo único. Esses títulos também poderão ser vendidos aos militares, funcionários federais, servidores de autarquias e de sociedades de economia mista da União, desde que autorizem o desconto das prestações devidas, desdobráveis pelo prazo de 60 (sessenta) meses, nas respectivas folhas de pagamento.

Art. 27. A fim de assegurar os fornecimentos necessários às obras da nova Capital, ficam incluídas na categoria de primeira urgência as rodovias projetadas para ligar o novo Distrito Federal aos centros industriais de São Paulo e Belo Horizonte e ao porto fluvial de Pirapora, no Estado de Minas Gerais.

Art. 28. Os lotes de terras em que se dividirem, a partir da vigência desta lei, as propriedades rurais existentes até uma distância de 30 (trinta) quilômetros do lado externo da linha perimétrica do novo Distrito Federal, em áreas inferiores a 20 (vinte) hectares, só poderão ser inscritos no Registro Imobiliário e expostos à venda depois de dotados os logradouros públicos de tais loteamentos dos serviços de água encanada, luz elétrica, esgotos sanitários, meios-fios e pavimentação asfáltica.

Art. 29. A legislação peculiar às sociedades anônimas será aplicada como subsidiária desta lei à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil.

Art. 30. É transferido para o Ministério da Fazenda o saldo da verba 4, consignação 4.3.00, subconsignação 4.3.01 — item I — "despesas com a desapropriação da totalidade das áreas do novo Distrito Federal, inclusive indenização ao Estado de Goiás", atribuída ao Ministério da Justiça pelo orçamento vigente.

Art. 31. Fica aberto o crédito especial de Cr\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de cruzeiros) para atender ao disposto no art. 10, item IV, desta lei.

Art. 32. O Poder Executivo estabelecerá a forma de extinção da Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, depois de transferidos os contratos por ela celebrados com terceiros para a responsabilidade da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil.

Art. 33. É dado o nome de Brasília à nova Capital Federal.

Art. 34. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 19 de setembro de 1956; 135.º da Independência e 68.º da República.

JUSCELINO KUBITSCHEK.

Nereu Ramos.

Antônio Alves Câmara.

Henrique Lott.

José Carlos de Macedo Soares.

S. Paes de Almeida.

Lúcio Meira.

Ernesto Dornelles.

Clovis Salgado.

Parsifal Barroso.

Henrique Fleury.

Maurício de Medeiros.

## ESTATUTOS SOCIAIS DA COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

## CAPÍTULO I

## DENOMINAÇÃO, SEDE, OBJETO E DURAÇÃO

Art. 1.º A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, que poderá usar a sigla NOVACAP, é uma sociedade por ações, constituída pela União, na forma da Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956, e se regerá por essa lei, pelos presentes Estatutos e pela legislação aplicável às sociedades anônimas.

Art. 2.º A Companhia, que funcionará por tempo indeterminado, tem sua sede na região definida no art. 1.º da Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956, onde deverão ter residência obrigatória os membros do Conselho de Administração e da Diretoria.

Art. 3.º A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil tem por objeto:

1. Planejamento e execução dos serviços de localização, urbanização e construção da futura Capital, diretamente ou através de órgãos da administração federal, estadual e municipal ou de empresas idôneas com as quais contratar.

2. Aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal, ou em qualquer parte do Território Nacional, relacionados com os objetivos sociais.

3. Execução, mediante concessão, de obras serviços de competência federal, estadual e municipal, pertencentes à nova Capital.

4. Estudo e execução, diretamente ou não, dos planos regionais de abastecimento do futuro Distrito Federal.

5. Prática de todos os demais atos concernentes à nova Capital, ou com ela relacionados.

## CAPÍTULO II

## DO CAPITAL E DAS AÇÕES

Art. 4.º O capital social é de ..... Cr\$ 500.000.000,00, dividido em 500.000 ações ordinárias, nominativas, do valor de ..... Cr\$ 1.000,00 cada uma, subscrito pela União.

Parágrafo único. O capital poderá ser aumentado com novos recursos a esse fim destinados, ou com a incorporação de outros bens pertencentes à União.

Art. 5.º A integralização do capital far-se-á:

I. Mediante a incorporação dos estudos, bens e direitos integrantes do acervo da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, de 1892; da Comissão de Estudos para Localização da nova Capital do Brasil, de 1946, e da Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal, criada pelo Decreto número 32.976, de 8 de junho de 1953, e alterada pelo Decreto n.º 38.281, de 9 de dezembro de 1955.

II. Com a transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço do custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que for sendo adquirida pela União, exciuidas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União.

III. Pela incorporação de outros bens móveis ou imóveis ou direitos pertencentes à União, resultantes ou não de desapropriações.

IV. Mediante a entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 125.000.000,00, necessária às despesas de organização, instalação e início aos serviços da Companhia.

V. Com a entrada, em dinheiro, da importância de Cr\$ 195.000.000,00, posteriormente, quando for considerada necessária.

Art. 6.º As ações da Companhia Urbanizadora poderão ser adquiridas, com autorização do Presidente da República, por pessoas jurídicas de Direito Público interno, as quais, entretanto, não poderão aliená-las senão à própria União, assegurado a esta, de qualquer modo, o mínimo de 51% do capital social.

Art. 7.º É facultada a emissão de títulos múltiplos representativos das ações e a conversão deles, a todo tempo, em títulos simples mediante solicitação da parte interessada.

Art. 8.º A Sociedade poderá emitir títulos ao portador (debêntures) e títulos especiais, os quais serão por ela recebidos com 10% de ágio, para o pagamento dos terrenos urbanos da nova Capital, vendendo, tais títulos, os juros de 8% ao ano.

Parágrafo único. Além dos títulos a que se refere este artigo é facultado à Sociedade emitir outros, ao portador, destinados exclusivamente à venda de terrenos do novo Distrito Federal.

## CAPÍTULO III

## DA ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA COMPANHIA

Art. 9.º A administração e fiscalização da Companhia serão exercidas por um Conselho de Administração, uma Diretoria e um Conselho Fiscal, com mandato de cinco anos, e o preenchimento dos respectivos cargos se fará por nomeação do Presidente da República, observado o disposto no art. 12, § 6.º, da Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956.

Art. 10. As substituições dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria e do Conselho Fiscal, sejam definitivas, sejam eventuais por impedimento excedente de 30 dias, serão realizadas pelo mesmo processo de constituição desses órgãos.

Art. 11. As substituições previstas no artigo anterior, nos casos de ausência ou impedimento dos respectivos titulares, ocasionais ou por espaço de tempo inferior a 30 dias, serão feitas por pessoa que o Presidente da Companhia designar.

## Seção I

## Do Conselho de Administração

Art. 12. O Conselho de Administração compor-se-á do Presidente da Companhia, como Presidente do Conselho, apenas com voto de desempate, e de seis membros, com igualdade de votos, escolhidos entre cidadãos de reconhecida idoneidade moral e compro-

vada capacidade; suas deliberações serão obrigatórias para a Diretoria, salvo recurso para o Presidente da República.

Art. 13. São atribuições do Conselho de Administração:

1. Decidir, privativamente, por proposta da Diretoria, sobre os planos de compra, venda, locação ou arrendamento de imóveis de propriedade da Companhia e bem assim sobre as operações de crédito por ela negociadas.

2. Dispensar, mediante proposta da Diretoria, em decisão fundamentada, que constará de ata, a concorrência administrativa para os contratos de obras e serviços ou para aquisições de materiais a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, de valor superior a Cr\$ 1.000.000,00, até Cr\$ 10.000.000,00.

3. Dispensar, com as mesmas cautelas da alínea anterior, a concorrência pública, para os contratos ali mencionados, de valor superior a Cr\$ 10.000.000,00, dando-se dessa decisão, dentro de cinco dias, conhecimento ao Presidente da República, que poderá mandar realizar a concorrência.

4. Autorizar a renúncia de direitos ou transação.

5. Aprovar as normas gerais de contabilidade e os créditos básicos que deverão presidir a apuração de resultados e amortização de capitais investidos.

6. Realizar inspeções nos serviços da Sociedade, visando a sua eficiência e melhoria.

7. Enviar ao Tribunal de Contas da União até 30 de abril de cada ano, para os fins previstos em lei, as contas gerais da Sociedade, relativas ao exercício anterior.

Art. 14. O Conselho de Administração reunir-se-á na sede da Sociedade, ordinariamente, nos dias determinados, e extraordinariamente, quando for para isso convocado pelo Presidente, em dia e hora previamente fixados. Das suas deliberações lavrar-se-á ata circunstanciada, cujo teor será fornecido, em cópia autêntica, a cada um dos seus membros.

Art. 15. O Conselho deliberará, válidamente, com a presença de quatro dos seus membros, pelo menos, inclusive o Presidente ou quem as suas vezes fizer.

## Seção II

### Da Diretoria

Art. 16. A Diretoria da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil será composta de um Presidente e três Diretores.

Art. 17. Cada membro da Diretoria deverá cautionar, para garantia da sua gestão, a importância de Cr\$ 50.000,00, em dinheiro, antes de entrar em exercício.

Art. 18. A Diretoria reunir-se-á, ordinariamente, nos dias determinados e, extraordinariamente, quando convocada pelo Presidente, e as suas deliberações serão tomadas com a presença de três membros, no mínimo, cabendo ao Presidente, além do voto comum, o de desempate.

Art. 19. Compete à Diretoria:

a) elaborar e propor ao Conselho de Administração as normas ou atos que devam ser por eles expedidos ou aprovados;

b) apresentar ao Conselho de Administração relatórios, boletins estatísticos e balancetes que lhe permitam acompanhar e fiscalizar as atividades da Sociedade;

c) expedir os regulamentos dos diversos departamentos e serviços da Sociedade;

d) conceder férias e licenças aos Diretores;

e) exercer, dentro dos limites legais e estatutários, os poderes de administração da Companhia, não expressamente incluídos na competência dos outros órgãos da Sociedade;

f) realizar concorrência administrativa para os contratos de obras e serviços, ou aquisição de materiais a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, de valor superior a

Cr\$ 1.000.000,00, até Cr\$ 10.000.000,00; e concorrência pública para os mesmos contratos, de mais de Cr\$ 10.000.000,00;

g) prestar as informações que lhe forem solicitadas pelo Congresso Nacional, acerca de seus atos e deliberações.

Art. 20. Cabe ao Presidente da Companhia a superintendência, a direção e a coordenação dos trabalhos da Sociedade e, especialmente:

I. Representar a Sociedade em suas relações com terceiros, em juízo e fora dele, podendo, em nome dela, nomear procuradores, prepostos e mandatários.

II. Convocar e presidir as reuniões da Assembléia-Geral, do Conselho de Administração e da Diretoria.

III. Designar para as diversas Diretorias os respectivos Diretores.

IV. Nomear, promover, transferir, licenciar, punir e demitir os empregados da Companhia, conceder-lhes férias e abonar-lhes faltas, podendo delegar poderes aos dirigentes de Departamentos em que se subdividir a administração dos negócios da Sociedade.

V. Movimentar, conjuntamente com um Diretor, que for por ele designado, as contas da Companhia nos estabelecimentos de crédito, fazer depósitos e retiradas, emitir cheques, endossá-los e assinar ordens de pagamento, dar recibos e passar quitações, podendo delegar tais atribuições.

VI. Designar os dirigentes dos diversos Departamentos, dentre os membros da Diretoria, ou não.

VII. Apresentar o relatório anual da Companhia, o balanço e as contas a serem encaminhadas à Assembléia Geral.

VIII. Trazer o Conselho de Administração e a Diretoria permanentemente informados dos serviços da Companhia e das medidas gerais determinadas para assegurar-lhes maior eficiência.

Art. 21. A ausência de qualquer diretor, por mais de 30 dias, das respectivas funções, sem que lhe tenha sido para isso concedida a necessária licença, importará em perda automática do cargo.

## Seção III

### Do Conselho Fiscal

Art. 22. O Conselho Fiscal compõe-se de três membros efetivos e três suplentes.

Art. 23. O Conselho Fiscal exercerá as funções previstas nas leis de sociedade por ações, sem as restrições do Decreto-lei n.º 2.928, de 31 de dezembro de 1940.

## CAPÍTULO IV

### DA ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 24. A Assembléia-Geral reunir-se-á, ordinariamente, até 30 de abril de cada ano, para os fins previstos em lei, e, extraordinariamente, quando convocada para se pronunciar sobre os assuntos de interesse da Sociedade.

Art. 25. A Assembléia-Geral será instalada e presidida pelo Presidente da Companhia, que designará, dentre os presentes, dois Secretários para constituir a mesa diretora dos trabalhos.

Parágrafo único. O Presidente da República designará, por decreto, o representante da União, que funcionará, cada ano, nas assembleias gerais ordinárias e extraordinárias da Sociedade.

## CAPÍTULO V

### DO PESSOAL DA COMPANHIA

Art. 26. Os empregados da Companhia ficam sujeitos, nas suas relações com a empresa, unicamente às normas da legislação do trabalho, sendo classificados nos diferentes Institutos de Aposentadoria e Pensões, para

fins de previdência, de acordo com a natureza de suas funções.

Art. 27. Os militares e funcionários públicos civis da União, das autarquias e das entidades de economia mista poderão servir na Companhia, na forma do Decreto-lei n.º 6.877, de 16 de setembro de 1944.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. Os resultados das operações da Companhia serão apurados em balanço final, quando terminadas as construções a que se refere o art. 17 da Lei n.º 2.874, de 19 de setembro de 1956.

Art. 29. A Sociedade fica assegurada o direito de promover desapropriações, nos termos da legislação em vigor.

Art. 30. Os serviços, obras e construções necessários às instalações do Governo da República na futura Capital Federal serão realizados pela Companhia, independentemente de qualquer indenização, entendendo-se paga das despesas feitas pelos direitos, bens, favores e concessões que lhe são assegurados pelas leis em vigor.

Art. 31. A Companhia fica assegurada a utilização dos equipamentos, serviços e instalações dos órgãos da administração federal, sempre que se tornarem necessários às atividades da empresa.

Art. 32. Os atos administrativos e os contratos celebrados pela Companhia constarão de boletim mensal.

Art. 33. Os atos de constituição da Companhia, integralização do seu capital, bem como as propriedades que possuir e as aquisições de direitos, bens imóveis e móveis que fizer e, ainda, os instrumentos em que figurar como parte, serão isentos de impostos e taxas e de quaisquer ônus fiscais compreendidos na competência tributária da União.

Art. 34. A Companhia gozará de isenção de direito de importação para consumo e de impostos adicionais e afins, em relação aos maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados às suas obras e serviços, pagando, no entanto, esses tributos, no caso de revenda.

Art. 35. Durante o período de organização e até que sejam feitas, no novo Distrito Federal, as instalações necessárias, os órgãos de direção e fiscalização da Companhia poderão exercer parte de suas atividades e as suas reuniões fora da área designada para sede social.

DECRETO N.º 480, DE 30 DE ABRIL DE 1955, a que se refere o art. 24, Capítulo III, da Lei n.º 2.874 de 19 de setembro de 1956.

Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal.

O Governador do Estado de Goiás, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo artigo 38, item I, da Constituição Estadual; e

Considerando que a mudança da Capital Federal, para o interior do país, imperativo nacional consubstanciado em todas as Constituições Republicanas, desde a de 1891, alcança, neste momento, fase decisiva; pois que,

Considerando que a Comissão constituída por força do § 1.º do art. 4.º do Ato das Distribuições Constitucionais Transitórias de 1946, e a que se refere o decreto federal de 11 de dezembro de 1954, encerrando a primeira etapa de suas atividades, já fez a escolha do local destinado à nova sede do Governo da União;

Considerando que tal medida é de indisfarçável interesse para todo o país, pois forçará o deslocamento de considerável corrente demográfica para o interior e com isto, desafogando o congestionamento do litoral, como que reencontrará a marcha dos Bandeirantes, estendendo, de fato, as nossas fronteiras econômicas aos limites geográficos do território pátrio e estabelecendo, em sentido verdadeiramente nacional, a irradiação do progresso do centro para a periferia;

Considerando que, cabendo a Goiás, por uma fatalidade geográfica, vir a ter dentro do seu território o futuro Distrito Federal, desse acontecimento lhe advirão inegáveis e diretos benefícios, cujos efeitos se propagarão a toda a região central do país;

Considerando que se torna, por isto, dever do Estado de Goiás cooperar estreitamente com os órgãos federais, a fim de criar facilidades que assegurem a marcha ininterrupta do grandioso empreendimento; e, finalmente,

Considerando que, para tanto, se impõe, de imediato, adoção de providência que coiba

a especulação em torno das terras compreendidas dentro do perímetro escolhido e já demarcado para a Nova Capital da República,

RESOLVE:

Com fundamento no Decreto-lei federal n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, e especialmente no art. 141, § 16, da Constituição Federal:

Art. 1.º — Fica declarada de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social, para efeito de desapropriação, a área destinada à Nova Capital Federal, e que, já escolhida e demarcada pela respectiva Comissão de Localização, dentro dos limites abaixo descritos, será oportunamente incorporada ao domínio da União: — "O perímetro começa no ponto de lat. 15º 30' S. e Long. 48º 12' W. Green. — Dêsse ponto segue para Leste pelo paralelo de 15º 30, S. até encontrar o meridiano de 47º 25' W. Green., para o Sul, até encontrar o Talweg do córrego Santa Rita, afluente da margem direita do Rio Prêto. Daí pelo Talweg do citado córrego

Santa Rita até a confluência deste com o Rio Prêto, logo a jusante da Lagoa Fela. Da confluência do córrego Santa Rita com o Rio Prêto, segue pelo Talweg deste último, na direção Sul, até cruzar o paralelo de 16º 03' S. Daí, pelo paralelo 16º 03' na direção Oeste até encontrar o Talweg do Rio Descoberto. Daí, para o Norte, pelo Talweg do Rio Descoberto até encontrar o meridiano de 48º 12' W. Green. — Daí, para o Norte, pelo meridiano de 48º 12' W. Green, até encontrar o paralelo de 15º 30' S., fechando o perímetro".

Art. 2.º — O presente decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado de Goiás, em Goiânia, aos 30 de abril de 1955, 67.º da República.

JOSÉ LUDOVICO DE ALMEIDA.  
Sebastião Dante de Camargo Junior.  
José Peizoto da Silveira.  
José Feliciano Ferreira.  
Ivan Alnes Ferreira.  
Luiz Angelo Milazzo.  
Jayme Câmara.

## **ANEXO III – LEGISLAÇÃO PREPARATÓRIA DO TOMBAMENTO**

### **Brasília revisitada - Lúcio Costa (Documento elaborado por Lúcio Costa, base para o pleito de tombamento da cidade) - 1985/87**

- Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão urbana
- Agradeço ao Governador José Aparecido de Oliveira bem como ao seu Secretário de Viação e Obras Carlos Magalhães por esta oportunidade de ainda fazer algumas ponderações.
- Brasília vive hoje um momento decisivo. Nos trinta anos decorridos desde a apresentação do plano-piloto ao juri internacional que escolheria a proposta a ser implantada (10/III/57) a cidade consolidou-se, de fato, como capital definitiva do país.
- Vendo Brasília atualmente, o que surpreende, mais que as alterações, é exatamente a semelhança entre o que existe e a concepção original.
- É evidente que uma cidade inaugurada há pouco mais de 25 anos está no começo de sua existência, passada a fase de consolidação a vitalidade urbana é manifesta e crescente, sobretudo agora, com o restabelecimento do poder civil que a gerou — Brasília preenche suas áreas ainda desocupadas e quer se expandir.
- Não menos evidente é o fato de que — por todas as razões — a capital é histórica de nascença, o que não apenas justifica mas exige que se preserve, para as gerações futuras, as características fundamentais que a singularizam.
- É exatamente na concomitância destas duas contingências que reside a peculiaridade do momento crucial que Brasília hoje atravessa: de um lado, como crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original, de outro, como preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidade tão jovem.
- "A liberação do acesso ao concurso reduziu de certo modo a consulta àquilo que de fato importa, ou seja, a concepção urbanística da cidade propriamente dita, porque esta não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele, a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região. Trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto de sentido ainda desbravador nos moldes da tradição colonial. E o que se indaga é como, no entender de cada concorrente, uma tal cidade deve ser concebida."(introdução à memória descritiva do plano-piloto)
- Assim, o plano-piloto (como de resto as outras propostas apresentadas) foi, na realidade, uma concepção já traduzida em termos de projeto urbano, e não apenas uma definição preliminar de partido e diretrizes gerais relativas a uso e ocupação do solo, e isto porque o objetivo era a transferência da capital — e não a elaboração de projeto — em 3 anos.

- "Se a sugestão é válida, estes dados, conquanto sumários na sua aparência, já serão suficientes, pois revelarão que apesar da espontaneidade original, ela foi, depois, intensamente pensada e resolvida."(memória descritiva do plano piloto.

## **CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DO PLANO-PILOTO**

### **1 - A interação de quatro escalas urbanas**

A concepção urbana de Brasília se traduz em quatro escalas distintas: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

A presença da escala monumental — "não no sentido da ostentação, mas no sentido da expressão palpável, por assim dizer, consciente daquilo que vale e significa" — conferiu à cidade nascente, desde seus primórdios, a marca inelutável de efetiva capital do país.

A escala residencial, com 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.

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

As extensas áreas livres, a serem densamente arborizadas ou guardando a cobertura vegetal nativa, diretamente contígua a áreas edificadas, marcam a presença da escala bucólica.

A escala monumental comanda o eixo retilíneo — Eixo Monumental — e foi introduzida através da aplicação da "técnica milenar dos terraplenos" (Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios), da disposição disciplinada porém rica das massas edificadas, das referências verticais do Congresso Nacional e da Torre de Televisão e do canteiro central gramado e livre da ocupação que atravessa a cidade do nascente ao poente.

As Superquadras residenciais, intercaladas pelas Entrequadras (comércio local, recreio, equipamentos de uso comum) se sucedem, regular e linearmente dispostas ao longo dos 6 km de cada ramo do eixo arqueado - Eixo Rodoviário-Residencial. A escala definida por esta sequência entrosa-se com a escala monumental não apenas pelo gabarito das edificações como pela definição geométrica do território de cada quadra através da arborização densa da faixa verde que a delimita e lhe confere cunho de "pátio interno"urbano.

A escala gregária surge, logicamente, em torno da interseção dos dois eixos, a Plataforma Rodoviária, elemento de vital importância na concepção da cidade e que se tornou, além do mais, o ponto de ligação de Brasília com as cidades satélites. No centro urbano, a

densidade de ocupação se previu maior e os gabaritos mais altos, à excessão dos dois Setores de Diversões.

E a intervenção da escala bucólica no ritmo e na harmonia dos espaços urbanos se faz sentir na passagem, sem transição, do ocupado para o não-ocupado — em lugar de muralhas, a cidade se propôs delimitada por áreas livres arborizadas.

## **2 - A estrutura viária**

O plano de Brasília teve a expressa intenção de trazer até o centro urbano a fluência de tráfego própria, até então, das rodovias; quem conheceu o que era a situação do trânsito no Rio de Janeiro, por exemplo, na época, entenderá talvez melhor a vontade de desafogo viário, a idéia de se poder atravessar a cidade de ponta a ponta livre de engarrafamentos.

O que permanece incompreensível é até hoje não existir - pelo menos na área urbana - um serviço de ônibus municipal impecável, que se beneficie das facilidades existentes (apenas a título de exemplo: as pistas laterais do Eixo Rodoviário -Residencial — destinadas prioritariamente ao transporte coletivo — tem mão nos dois sentidos; no entanto sua utilização pelos ônibus só se faz numa direção em cada uma delas). Bem como não se ter ainda introduzido o sistema de "transferência" que se impõe para que o passageiro não seja onerado indevidamente.

A estrutura viária da cidade funciona como arcabouço integrador das várias escalas urbanas.

## **3 - A questão residencial**

O plano-piloto optou por concentrar a população próximo ao centro (Eixo Rodoviário-Residencial), através da criação de áreas de vizinhança que só admitem habitação multifamiliar; mas habitação multifamiliar não na forma de apartamentos contruídos em terrenos inadequados e constringendo os moradores das residências vizinhas, como geralmente ocorre.

A proposta de Brasília mudou a imagem de "morar em apartamento", e isto porque morar em apartamento na Superquadra significa dispor de chão livre e gramados generosos contíguos à "casa" numa escala que um lote individual normal não tem possibilidade de oferecer.

E prevaleceu a idéia de distribuir a ocupação residencial em áreas definidas "a priori" para apartamentos (Superquadras) e para casas isoladas — estas, mais afastadas do centro.

## **4 - Orla do lago**

O Plano-piloto refuga a imagem tradicional no Brasil da barreira edificada ao longo da água; a orla do lago se pretendeu de livre acesso a todos, apenas privatizada no caso dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica.

## **5 - A importância do paisagismo**

"De uma parte, técnica rodoviária; de outra técnica paisagística de parques e jardins.  
"(memória descritiva do plano-piloto)

A memória descritiva do plano deixou clara a importância da volumetria paisagística na interação das quatro escalas urbanas da cidade; o canteiro central da Esplanada gramado, as cercaduras verdes das Superquadras, a massa densamente arborizada prevista para os Setores Culturais (ainda até hoje desprovidos de vegetação).

Daí a importância da remoção — enquanto é tempo — das palmeiras imperiais indevidamente plantadas ao longo do Eixo Rodoviário-Residencial para o Eixo Monumental; as razões desta impugnação foram claramente explicadas em dois pareceres anexados a este relato.

São de recomendar, ainda, providências imediatas para a criação de massas compactas de araucária na área abaixo do terrapleno da Praça dos Três Poderes, para que seu verde escuro sirva de fundo e valorize o branco dos palácios, bem como o plantio de renques de pau-rei no entorno direto do edifício do Tribunal de Contas da União — imperdoável aberração no local onde se encontra — a fim de atenuar sua lamentável interferência visual no conjunto da Praça.

#### **6 - A presença do céu.**

Da proposta do plano-piloto resultou a incorporação à cidade do imenso céu do planalto, como parte integrante e onnipresente da própria concepção urbana — os "vazios" são por ele preenchidos; a cidade é deliberadamente aberta aos 360 graus do horizonte que a circunda.

#### **7 - O não alastramento suburbano**

A implantação de Brasília, partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Prevvia-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais — proposição contrária à idéia do alastramento suburbano extenso e rasteiro.

Assim, a partir do surgimento precoce e imprevisto das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada a uso rural.

Tal abordagem teve como conseqüência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília. Mas, em contrapartida, a longa distância entre as satélites e o "Plano Piloto" isolou demais a matriz dos dois terços de sua população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, além de gerar problemas de custo para o transporte coletivo.

Daí a proposta apresentada no início do atual governo da implantação de Quadras Econômicas — ou Comunitárias — ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades

satélites, sendo mantida a destinação das áreas aos fundos desta orla urbanizada à cultura hortogranjeira.

## **COMPLEMENTAÇÃO E PRESERVAÇÃO**

Complementar e preservar estas características significa, por conseguinte:

1 - Proceder ao tombamento do conjunto urbanístico-arquitetônico da Praça dos Três Poderes, incluindo-se os palácios do Itamarati e da Justiça, de vez que constituem sua vinculação arquitetônica com a Esplanada dos Ministérios, cuja perspectiva ficará valorizada com a transferência das palmeiras imperiais.

2 - Manter os gabaritos vigentes nos dois eixos e em seu entorno direto (até os Setores de Grandes Áreas, inclusive), permanecendo não edificáveis as áreas livres diretamente contíguas, e baixa a densidades, com gabaritos igualmente baixos, nas áreas onde já é prevista ocupação entre a cidade e a orla do lago. Isto é fundamental.

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. Este será o traço diferenciador — gabarito alto no centro comercial, mas deliberadamente contido nas áreas residenciais, a fim de restabelecer, em ambiente moderno, escala humana mais próxima da nossa vida doméstica e familiar tradicional.

3 - Garantir a estrutura das unidades de vizinhança do Eixo Rodoviário - Residencial, mantendo a entrada única nas Superquadras, a interrupção das vias que lhes dão acesso — para evitar tráfego de passagem — bem como ocupando devidamente as Entrequadras não comerciais com instalações para esporte e recreio e demais equipamentos de interesse comunitário, sobretudo escolas públicas destinadas ao ensino médio. Proibir a vedação das áreas cobertas de acesso aos prédios (pilotis) e dos parqueamentos — cobertos ou não.

4 - Reexaminar os projetos dos setores centrais, sobretudo os ainda pouco edificadas, no sentido de propiciar a efetiva existência da escala gregária — além da Rodoviária e dos dois Setores de Diversões — prevendo percursos contínuos e animados para pedestres e circulação de veículos dentro dos vários quarteirões, cuja ocupação deve, em princípio, voltar-se mais para as vias internas do que para as periféricas.

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.

5 - Providenciar as articulações viárias necessárias para fazer prevalecer na cidade de hoje a mesma clareza e fluência viárias contidas no risco original e, paralelamente, "arrematar" a cidade como um todo (recomendo neste sentido consulta ao trabalho "Brasília 57-85")

6 - Proceder urgentemente às obras de recuperação da Plataforma Rodoviária, que devem ser coordenadas por arquiteto identificado com o projeto original, a ser mantido com rigorosa fidelidade.

7 - Acabar devidamente e manter sempre limpos os logradouros de estar. A começar pelas duas pracinhas da Plataforma Rodoviária — cuidar das plantas, dos bancos e do permanente funcionamento das fontes.

### **ADENSAMENTO E EXPANSÃO URBANA DO "PLANO PILOTO"**

Uma vez assegurada a proteção do que se pretende preservar, trata-se agora de verificar onde pode convir ocupação — predominantemente residencial — em áreas próximas do "Plano Piloto", ou seja, na bacia do Paranoá, e de que forma tal ocupação deve ser conduzida para integrar-se ao que já existe, na forma e no espírito, ratificando a caracterização de cidade parque — "derramada e concisa" — sugerida como traço urbano diferenciador da capital.

Como já foi mencionado, a primeira proposição neste sentido foi a implantação intermitente de seqüências de Quadras Econômicas ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades satélites. A proposta visou aproximar de Brasília as populações de menor renda, hoje praticamente expulsas da cidade — apesar da intenção do plano original ter sido a oposta - e, ao mesmo tempo, dar também a elas acesso à maneira de viver própria da cidade e introduzida pela superquadra.

Na Quadra Econômica — espécie de "pré-moldado" urbano — a disposição escalonada dos blocos (pilotis e três pavimentos) ao longo da trama viária losangular abre, no interior de cada quadra espaço livre para instalação dos complementos da moradia: lugar para jogos ao ar livre, "áreas de encontro" cobertas para os moços e para os velhos, creche, jardim de infância. A existência deste "quintal comum", com a quase totalidade de chão aberta ao uso de todos, e desses complementos ou "extensões da habitação", ensejando desafogo de tensões, possibilitam convívio doméstico em clima de descontração, mesmo em apartamentos mínimos, além de assegurar boa densidade populacional (cerca de 500 hab/ha). Ao mesmo tempo, essa implantação compacta reduz sensivelmente o custo da infraestrutura urbana uma vez que não compromete grandes superfícies.

Quando, ao longo das vias de ligação, for fisicamente inviável a implantação de Quadras Econômicas, podem ser admitidos núcleos residenciais multifamiliares de outro tipo, desde que com gabarito máximo de pilotis e quatro pavimentos e taxa de ocupação do terreno análogas às das quadras. Em qualquer caso, deve ser reservada faixa contígua à estrada para densa arborização.

Chegando a Brasília propriamente dita, seis áreas comportam ocupação residencial multifamiliar; sendo diretamente vinculadas ao "Plano Piloto" passam, por conseguinte, a interferir no jogo das escalas urbanas.

As duas primeiras (A e B), na parte oeste da cidade, resultam da distância excessiva entre a Praça Municipal e a Estrada Parque Indústria e Abastecimento decorrente do deslocamento do conjunto urbano em direção ao lago recomendado por Sir William Holford no julgamento do concurso.

A terceira (C), já proposta em 1984, está ligada à intenção de se fixar a Vila Planalto.

A quarta (D), é sugerida pela existência de centros comerciais consolidados na área fronteira.

E as duas últimas (E e F) visam abrir perspectiva futura de maior oferta habitacional multifamiliar em áreas que, embora afastadas, vinculam-se ao núcleo original tanto através da presença do lago como pelas duas pontes que se pretende construir (a primeira pessoa a me alertar para tal possibilidade foi o economista Eduardo Sobral, mais de 10 anos atrás). Poderiam ser chamadas "Asas Novas" — Asa Nova Sul e Asa Nova Norte.

Na implantação dos dois novos bairros a oeste — Oeste Sul e Oeste Norte — foram previstas Quadras Econômicas (pilotis e três pavimentos) para responder à demanda habitacional popular e Superquadras (pilotis e seis pavimentos) para classe média, articuladas entre si por pequenos centros de bairro, com ocupação mais densa, gabaritos mais baixos (dois pavimentos sem pilotis) e uso misto.

A idéia de se implantar um renque de pequenas Quadras (240x240m) com gabarito de quatro pavimentos sobre pilotis ao longo da via localizada entre a Vila Planalto e o Palácio da Alvorada (área C) surgiu como única forma realista de, uma vez admitida a fixação da Vila, barrar de fato a gradual expansão de parcelamento em lotes individuais naquela direção, o que interferiria de forma não apenas inadequada mas desastrosa com a escala monumental tão próxima; à primeira vista, a presença destas quadras — Quadras Planalto — pode parecer contraditória com a recomendação de se manterem baixos a densidade e os gabaritos nas áreas onde é admitida ocupação entre o "Plano Piloto" e a orla do lago; na realidade, entretanto, o gabarito uniforme de quatro pavimentos ao longo de cerca de 1.000 metros cria uma dominante horizontal serena que, aliada à presença — indispensável — dos enquadramentos arborizados das Quadras assegura a harmonia do conjunto com seu entorno.

A ocupação residencial da quarta área (D) só é admissível na forma de renque singelo de pequenas quadras (como as Quadras Planalto, com pilotis e quatro pavimentos) ou de Quadras Econômicas (pilotis e três pavimentos). Em razão da localização desta área, a fim de evitar interferência negativa com o Eixo Rodoviário sul, além do gabarito ser mais baixo, toda a extensão de terreno compreendida entre as novas quadras e o Eixo deve

permanecer não edificada ou destinada a usos que impliquem em baixa densidade de ocupação, e sempre cobertas de verde para diluir no arvoredo as construções.

A área E — Asa Nova Sul — sugere ocupação linear, também na forma de pequenas quadras como as Quadras Planalto, com gabarito uniforme de 4 pavimentos sobre pilotis e cercadura arborizada.

Já na área F, muito mais extensa e com topografia peculiar, a ocupação deve prever Quadras Econômicas ou conjuntos geminados para atender à população de menor renda, e considerar a eventual possibilidade de fixação, em termos adequados, da atual Vila Paranoá. Os demais núcleos de edifícios residenciais devem ser soltos do chão, tendo, no máximo, 4 pavimentos e com gabarito de preferência uniforme para que se mantenha, apesar da ocupação, a serenidade da linha do horizonte, sendo cada conjunto, — desta vez de fato e de saída — emoldurado por farta arborização. Os centros de bairro, mais densamente ocupados, devem sempre ter gabaritos mais baixos.

Nessas "Asas Novas", mesmo quando de configuração diversificada, deve também prevalecer a mesma conotação de cidade parque, vale dizer, pilotis livres, predomínio de verde, gabaritos baixos.

Convém ainda destinar parte da Asa Nova Norte a parcelamento em lotes individuais, aproveitando os caprichos da topografia, respeitada a proteção arborizada dos córregos e nascentes. Assim, esta expansão futura atenderá às três faixas de renda.

No intuito de tornar a área das "Mansões" criadas por Israel Pinheiro economicamente mais adequadas, propõe-se admitir nelas uso condominial, onde metade da área original, ou seja, 10.000 m<sup>2</sup>, seriam preservados para a casa matriz, podendo a outra metade comportar até 5 novas unidades, todas com entrada comum — independentemente ou não da entrada principal — e constituindo um só conjunto embora sendo, eventualmente, delimitadas por cercas vivas; seria também admissível nessas áreas a instalação de clubes de recreio.

E convém insistir no atendimento à necessidade de habitação popular através da implantação, em grande escala, de Quadras Econômicas, apelando inclusive para as possibilidades da fabricação em série, dentro da tecnologia desenvolvida pelo arquiteto João Filgueiras Lima, e que já conta com fábrica montada em Brasília.

Tudo depende, em última análise, de decisão convicta neste sentido — os meios de fazer acabam aparecendo. Como capital, cabe a Brasília inovar na matéria, mostrando ao país que existe esta alternativa aos tristes aglomerados monótonos de casinhas pseudo-isoladas que proliferam, e se tornaram a imagem melancólica do BNH.

Se computado o custo verdadeiro de cada unidade residencial — incluindo terreno, infraestrutura urbana e construção dos blocos de apartamentos e dos "complementos da moradia", cai por terra a idéia da casa isolada ser a solução economicamente mais viável para o problema da habitação popular. Tanto assim que em países com Cuba e China, onde

o caixa é único e o dinheiro pouco, não se cogita de assentamentos residenciais rasteiros, até mesmo em áreas rurais. Além do que, o lote mínimo, com janelas confrontando e seu quintal inexistente porque em geral ocupado por outra família, nada tem a ver com a imagem romântica que se propaga da "casa própria".

Em todo o caso, para atendimento à demanda popular nos moldes tradicionais — lotes individuais — existe o projeto Samambaia, elaborado por técnicos do GDF na administração passada, inclusive com esta intenção.

## **CONCLUSÃO**

O "quantum" populacional atingido pela abertura à ocupação dessas novas áreas, pelos adensamentos previstos, pela ocupação residencial multifamiliar nas margens das vias de ligação entre Brasília e as satélites, pelo adensamento controlado destes núcleos e pela implantação da Samambaia, deve ser considerado a população limite para a capital federal, a fim de não desvirtuar a função primeira — político-administrativa — que lhe deu origem. A Brasília não interessa ser grande metrópole.

Como nossa estrutura econômico-social induz à migração de populações carentes para os grandes centros urbanos, é essencial pensar-se desde já no desenvolvimento, em áreas próximas à capital de núcleos industriais capazes de absorver, na medida do possível, essas migrações com efetiva oferta de trabalho. Brasília não é, no caso, uma simples miragem. Cidade fundamentalmente político-administrativa e de prestação de serviços, a demanda de mão de obra, sobretudo não qualificada, é necessariamente menor embora a proximidade do poder central crie a ilusão de facilidades que, de fato, não existem.

Quanto ao escalonamento, no tempo, das implantações aqui sugeridas cabe ao Departamento de Urbanismo da Secretaria de Viação e Obras coordenar os estudos a serem feitos conjuntamente com as demais Secretarias e concessionárias de serviços públicos a fim de definir com segurança o melhor procedimento, bem como as tecnologias a serem utilizadas, tendo em vista o abastecimento de água e energia, o transporte, o saneamento e a preservação do meio ambiente, o controle da poluição do Lago Paranoá e a proteção da área a ser ocupada pela futura represa do São Bartolomeu — integrando, enfim, como um todo, as novas proposições e o planejamento do território do Distrito Federal.

Finalmente, o importante ao se pensar na complementação, na preservação, no adensamento ou na expansão de Brasília é não perder de vista a postura original, é estar-se imbuído de lucidez e sensibilidade no trato dos problemas urbanos; é perceber que coisas maiores e coisas menores têm importância análoga, consideradas cada uma em sua escala; é enfrentar os inúmeros problemas do dia a dia com disposição, firmeza e flexibilidade; é tanto saber dizer não como dizer sim na busca contínua da resposta adequada, — tarefa

tantas vezes ingrata e inglória para os técnicos que participam dedicadamente de sucessivas administrações ; é fazer prevalecer o senso comum, fugindo das teorizações acadêmicas e protelatórias, e da improvisação irresponsável. É lembra-se que a cidade foi pensada "para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se, com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país."

O plano-piloto de Brasília não se propôs visões prospectivas de esperanto tecnológico, nem tampouco resultou de promiscuidade urbanística, ou de elaborada e falsa "espontaneidade". Brasília é a expressão de um determinado conceito urbanístico, tem filiação certa, não é uma cidade bastarda. O seu "facies" urbano é o de uma cidade inventada que se assumiu na sua singularidade e adquiriu personalidade própria graças à arquitetura de Oscar Niemeyer e à sua gente.

*(Extraído do COE - Código de Obras e Edificações - Brasília, DF)*