



Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



Maurício Guimarães Goulart

**O HORIZONTE DE BRASÍLIA:
A definição da zona de entorno e a gestão compartilhada do conjunto
urbanístico de Brasília**

Brasília – DF
Junho/2016

Maurício Guimarães Goulart

**O HORIZONTE DE BRASÍLIA:
A definição da zona de entorno e a gestão compartilhada do conjunto
urbanístico de Brasília**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como parte dos
requisitos para obtenção do título de
especialista em Gestão Pública.
Orientador: Prof. Dr. Antônio Ernesto
Lassance de Albuquerque Júnior

Brasília – DF
Junho/2016

Resumo

Este estudo lança luz sobre um problema atual – relativo à concertação de competências constitucionais comuns à União e ao Distrito Federal (a proteção de obras e monumentos de valor histórico, artístico e cultural) e competências exclusivas do ente local (o planejamento urbano) – cuja solução depende da construção de arranjos cooperativos efetivos. Analisa-se o processo de delimitação da zona de entorno (*buffer zone*) do conjunto urbanístico de Brasília, o qual se insere na atual agenda do IPHAN como um caso bastante emblemático, por suas dimensões físicas, por reunir aspectos fundamentais do concerto federativo, por congrega estatutos oficiais de reconhecimento em diversos níveis (inclusive internacional) e por abranger uma dinâmica urbana extremamente complexa. Por trás dessa temática, estão questões de primeira grandeza, como a do desenho institucional do federalismo brasileiro; os dilemas entre a preservação e o desenvolvimento; bem como a relação entre autonomia e interdependência das políticas públicas.

Lista de figuras

Fig. 1 – Congresso Nacional, com linha de cumeada a leste do conjunto urbanístico de Brasília (CUB) ao fundo	17
Fig. 2 – Área de interesse para preservação proposta pelo “GT Brasília”	19
Fig. 3 – Novas áreas residenciais propostas no estudo <i>Brasília revisitada 1985/87</i> (Anexo I do Decreto nº 10.829/1987)	20
Fig. 4 – Área de preservação proposta pelo <i>Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília</i> (1989)	21
Fig. 5 – Área tombada contendo áreas prioritária, B, C e D: proposta do trabalho <i>Brasília: patrimônio cultural contemporâneo</i> (1995)	22
Fig. 6 – Área de preservação segundo o Decreto nº 10.829/1987, coincidente com a área tombada pelo IPHAN, objeto das Portarias nº 04/1990 e nº 314/1992	23
Fig. 7 – Áreas (setores) de entorno do CUB, conforme Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012	27
Fig. 8 – CUB visto a partir da rodovia DF-001 (setor de entorno 04, área de proteção de mananciais APM Catetinho, extremidade sul da <i>zona de entorno</i>), com destaque para edifícios da área central do Plano Piloto	28
Fig. 9 e 10 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir de diferentes pontos da Asa Sul	29
Fig. 11 e 12 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir de diferentes pontos da Asa Norte	30
Fig. 13 e 14 – Margem da rodovia DF-001, no Riacho Fundo II (setor de entorno 03)	31
Fig. 15 – Eixo Monumental oeste e Pátio Ferroviário de Brasília (ao fundo), raro trecho ainda predominantemente desocupado a oeste do CUB	34
Fig. 16 e 17 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir da extremidade do Eixo Rodoviário Sul, com destaque para edifícios do Aeroporto	35
Fig. 18 e 19 – CUB e linha de cumeada do lado oposto, vistos a partir da rodovia DF-001 (setor de entorno 05, mirante natural próximo à Torre de TV Digital), com destaque para Ministérios e área central do Plano Piloto	36
Fig. 20 e 21 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir do Eixo Rodoviário Sul (após a quadra 212 Sul)	36
Fig. 22 – Área tombada com macroáreas A e B, conforme Portaria nº 166/2016	37
Fig. 23 – Área tombada com zona de entorno atual, conforme Portaria nº 68/2012, incluindo as regiões administrativas de Taguatinga, Águas Claras, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante (a oeste da EPIA), Park Way, Lago Sul, Lago Norte e Paranoá (a leste do lago), além das áreas de preservação ambiental (reservas da Marinha e do IBGE, APA Gama-Cabeça de Veado, Parque Nacional e Jardim Botânico de Brasília)	38
Fig. 24 – Proposta de nova delimitação da zona de entorno sob responsabilidade do IPHAN, mantendo o Aeroporto e as regiões administrativas de Lago Sul, Lago Norte e Paranoá (a leste do lago), além de parte da região administrativa do Plano Piloto (a oeste da EPIA), e excluindo as áreas de preservação ambiental, o Park Way e demais regiões a oeste da EPIA	38
Fig. 25 – Proposta de nova delimitação da zona de entorno, somada às áreas de preservação ambiental contíguas (APA Gama-Cabeça de Veado, Parque Nacional e Jardim Botânico de Brasília, em tom ocre na imagem)	39
Fig. 26 – Simulação da “ <i>buffer zone</i> efetiva”: macroárea B do CUB, zona de entorno proposta e áreas de preservação ambiental contíguas	39

Lista de abreviaturas

APA	Área de Proteção Ambiental
CUB	Conjunto Urbanístico de Brasília
EPIA	Estrada-Parque Indústria e Abastecimento
GDF	Governo do Distrito Federal
GT Brasília	Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPCUB	Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO ...	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

Sumário

Introdução	7
Referencial teórico	8
Um vocabulário próprio	13
Antecedentes	14
Correndo contra o tempo: a Portaria nº 68/2012 do IPHAN	25
Considerações finais	32
Referências bibliográficas	40
Referências legislativas	40

Introdução¹

De acordo com a Constituição Federal, competem a todos os entes federativos (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) as ações que visam à preservação de bens protegidos pelo Estado em razão de seu “valor histórico, artístico e cultural” (Art. 23)², além de caber a estes entes legislar concorrentemente sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico” e sobre a responsabilidade por dano a “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (Art. 24).

No que se refere, portanto, à gestão do patrimônio cultural (entendido em seu sentido mais amplo, considerando-se o artigo 216³), a Constituição Federal dispôs de uma estrutura de atribuições que é fundamentalmente de compartilhamento e que, por tal motivo, pressupõe articulação e coordenação em nível federativo.

Alicerçando sua atuação na definição ampliada de *patrimônio cultural* expressa no artigo 216 da Carta Magna, o IPHAN compartilha com Estados, Distrito Federal e Municípios a atribuição de zelar pela preservação dos bens culturais e estabelecer mecanismos legais para sua preservação. Ao longo da maior parte de sua história de quase 80 anos, no entanto, concentrou sua atuação essencialmente no patrimônio edificado tombado pelo próprio órgão, de forma isolada e ausente de articulações interinstitucionais dignas de nota, e quase sempre sob uma perspectiva técnica alheia a contatos externos e à participação social. Essa atuação focada tem sido insuficiente, na medida em que seu campo de atuação torna-se gradativamente mais complexo – com a adição de novos atores institucionais e sociais, novos interesses e novas agendas – com destaque para aquelas ligadas às questões urbanas emergentes nas grandes cidades brasileiras.

¹ O autor agradece a Fábio Rolim e Antônio Lassance, pelas valiosas contribuições ao texto, bem como aos seus entrevistados no IPHAN e na Secretaria de Estado de Gestão do Território do GDF.

² “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural...”

³ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

Consequência tardia de decisões tomadas no início de sua existência, o IPHAN atualmente busca equacionar um passivo de pendências e inexatidões na delimitação e na normatização de vários conjuntos urbanos, alguns protegidos há muitas décadas. A título de exemplo, em núcleos urbanos tombados como Ouro Preto e Congonhas (MG), a dinamização econômica ocorrida desde a década de 1940 alterou a feição urbana dessas cidades, levando à deterioração de seus entornos protegidos, seja pela ocupação desordenada ou pela destruição de características naturais relevantes para a preservação do ambiente em que estão inseridos. A ausência de delimitação das áreas de proteção ainda hoje dificulta a atuação do Instituto em suas atribuições de fiscalização e controle.

À luz desse contexto, pretende-se, neste breve estudo, lançar luz sobre o processo de delimitação do entorno do sítio tombado de Brasília, o qual se insere na atual agenda do IPHAN como um caso bastante emblemático, por suas dimensões físicas, por reunir aspectos fundamentais do concerto federativo, por congrega estatutos oficiais de reconhecimento em diversos níveis (inclusive internacional) e por abranger uma dinâmica extremamente complexa, que é afinal a dinâmica de uma cidade viva e pujante.

Referencial teórico

O “sistema nacional de patrimônio cultural”⁴ envolve, além do órgão federal, as secretarias estaduais e municipais que tratam do tema. É, por assim dizer, um subsistema de políticas públicas associado ao sistema de cultura, organizado em torno do Ministério da Cultura e das secretarias estaduais e municipais de cultura. Embora não se constitua em um “sistema” como o SUS, em termos de contar com uma sistemática regular de repasses e um arcabouço detalhado de condicionantes e programas mínimos, a proteção ao patrimônio histórico se vincula, tal e qual o SUS, a educação, a assistência social, e tantas outras, ao sistema federativo de políticas públicas.

Tanto a forma como se organiza quanto a existência de diversos conflitos, como os que se relacionam a leituras divergentes sobre como preservar um sítio tombado, denotam claramente que os problemas de pesquisa relacionados a esse subsistema devem estar referenciados em uma discussão sobre o federalismo, enquanto instituição,

⁴ Esta é a denominação atribuída pelo IPHAN, nos estudos que se referem a esse tipo de articulação interfederativa.

e especificamente sobre o federalismo brasileiro, enquanto construção institucional própria que enquadra esse sistema de políticas públicas aqui relacionado.

O federalismo brasileiro tem raízes na transição do Império para a República, tomando então emprestada dos Estados Unidos sua concepção de autonomia dos entes federados, conjugada com o equilíbrio de forças e a divisão de competências entre eles. Tendo variado entre momentos de maior centralização de poder – como a “era Vargas” e o regime militar – e outros de maior concessão aos estados – de que a Primeira República e o período 1946/1964 são exemplos – nosso federalismo sofreu, ao longo dos anos 1980, uma notável inflexão descentralizante, que Lassance (2012) qualifica como radicalização do federalismo. Para esse autor, naquele contexto histórico, “havia ainda o estímulo de uma tendência mundial, nos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização, com o reconhecimento e enaltecimento do ‘poder local’”.

No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma (LASSANCE, 2012).

Ainda segundo Lassance, o federalismo se presta a “estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. O federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade” (LASSANCE, 2012: 23).

Essa concepção dialoga com a ideia de federalismo como “fato empírico em reconhecimento à diversidade”, cujo valor essencial é o respeito e a preservação dessa diversidade (social, econômica, cultural e política) sob uma estrutura institucional que abriga governo central e governos subnacionais dentro de um mesmo Estado – como defende Cibele Franzese (2010: 32), baseando-se em Burgess (1993, apud FRANZESE).

Para seus defensores, o sistema federativo oferecerá condições de governança necessárias a Estados com grandes territórios e igualmente consideráveis heterogeneidades, assim como equacionaria, sob a batuta de um mesmo governo, os desafios de se manter a unidade territorial e, ao mesmo tempo, de tratar adequadamente as desigualdades e as características heterogêneas de suas partes constitutivas.

Em outras palavras, o objetivo central da federação é “compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Isso inclui a cooperação entre territórios – ou melhor, entre suas esferas de

governo – numa conjugação de esforços entre eles, para implementar políticas públicas de interesse comum. Inclui ainda ingredientes de conflito, autonomia, cooperação e coordenação – numa escala que vai do aparentemente inconciliável (os interesses em disputa e a garantia constitucional de autonomia dos entes federados) ao trabalho conjunto coordenado, cujo alcance é evidentemente complexo e somente factível se de fato houver interesses comuns – afinal, como lembram Abrucio, Franzese e Sano (2013), “a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos”.

Por isso mesmo que Franzese e diversos outros autores por ela destacados enxergam o federalismo como pacto, “uma espécie de acordo de confiança estabelecido entre os entes federativos, baseado no mútuo reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes” (FRANZESE, 2010: 33). Na mesma linha de raciocínio, para Abrucio, Franzese e Sano, como característica distintiva dos sistemas federativos (comparativamente aos Estados unitários),

...há neles mais de um governo agindo legitimamente na definição e elaboração das políticas públicas. Deste modo, mesmo havendo sempre algum grau de verticalidade e assimetria nas federações, seu funcionamento envolve, em maior ou menor medida, relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Em outras palavras, a natureza do jogo federativo é produzir pactos entre seus componentes. (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013)

A ideia de federalismo como pacto, acordo oriundo da vontade comum de suas partes constituintes (o governo central e os subnacionais, que no caso brasileiro dividem-se em entes que ocupam o mesmo nível hierárquico, quais sejam, estados, municípios e Distrito Federal), é importante para se compreender como se dá a organização de um Estado federalista e a repartição de atribuições, competências e responsabilidades entre seus componentes. Para Elazar (apud Franzese, 2010: 34), é a Constituição quem “garante que a federação se mantenha em bases não-centralizadas, formalizando o pacto e a coexistência de diferentes centros de poder dentro de uma mesma nação”. Tal pacto é baseado nas regras trazidas pela Constituição, em normas infraconstitucionais e em arranjos institucionais formais e informais que conformam as relações intergovernamentais. Estes últimos são tão necessários quanto maior for a lacuna deixada pelo arcabouço legislativo.

Abrucio, Franzese e Sano identificam duas formas básicas de colaboração federativa: o “sistema federativo de políticas públicas” e a “articulação federativa por meio do desenho das políticas públicas”.

São exemplos do primeiro tipo políticas como a do Sistema Único de Saúde (SUS), em que a repartição de competências e recursos é regulamentada. É uma forma de articulação que dá resposta a uma demanda temática, por meio de negociações que

envolvem os entes federativos com competência para cada tema. Interpretamos que ele pode ou não ser correspondente a um arranjo institucional formal – o SUS o é, enquanto as diversas formas de cooperação para a gestão do patrimônio cultural existentes no país não necessariamente são. É um tipo de articulação “vertical”, haja vista que lida com entes federados diferentes, interessados em formular conjuntamente uma determinada política setorial.

Enquanto o modelo de cooperação descrito acima tem cunho setorial – em que a aproximação se dá pela necessidade de se desenvolver políticas setoriais (ou temáticas) de interesse comum –, no segundo tipo, comparecem os arranjos de cunho territorial, em que os entes se aproximam em função de demandas comuns ao território do qual fazem parte (fenômeno que os autores chamaram de “associativismo territorial”). Assim, desenham-se arranjos institucionais com a finalidade de atender as demandas de comunidades vizinhas, ou vinculadas entre si por um fator geográfico comum, que sofrem com problemas oriundos dessa condição. São exemplo desses arranjos as regiões metropolitanas, os consórcios intermunicipais e os comitês de bacias hidrográficas. Pode-se classificar esse segundo tipo como “horizontal”, direção em que se dão as articulações entre entes federados de mesma caracterização (municípios com municípios, estados com estados), com vistas à solução de problemas que os afligem igual ou diferentemente, mas que têm origem comum.

Para arranjos institucionais que não sejam formalizados numa relação federativa, como é o caso dos sistemas federais de cultura e patrimônio, a contribuição de Zehavi – com a leitura que faz dos instrumentos oferecidos por Vedung, que este metaforicamente chama de “cenouras, porretes e sermões” – auxilia na compreensão dos estímulos à cooperação, que podem estar presentes ou ausentes, ser enfáticos ou discretos, a depender do momento e da situação na relação entre dois entes federados.

Para Zehavi (2012), a relação entre entes federados na implementação de uma política pública conta com instrumentos “leves” (*soft instruments*) e “rígidos” (*hard instruments*), tais como a *persuasão* e a *autoridade*, respectivamente. Por *persuasão* entendam-se os esforços de convencimento empreendidos entre os governos, em que a adesão (a uma mesma política) ocorre pelo convencimento de uma a outra parte, por preocupações comuns quanto à importância da referida política. No quesito da *autoridade* estão as leis e regulamentos, que por vezes obrigam determinado ente à adesão – como no caso de um conjunto urbano tombado, em que obrigações e restrições incidem sobre todos os entes federados e agentes, condicionando suas políticas para aquela área. Há ainda um terceiro instrumento, nem “leve” nem “rígido”, constituído pelos *recursos* (mormente financeiros), cuja oferta é capaz de estimular o

outro ente a agir. É o que Vedung compara a “sermões” (*persuasão*), “porretes” (*autoridade*) e “cenouras” (*recursos financeiros, estímulos etc.*).

No Distrito Federal, as políticas e muitos dos conflitos na questão do patrimônio histórico ainda se situam predominantemente nos campos da *autoridade* (a legislação, ou “porrete”, como dizíamos) e da *persuasão* (negociação, discurso, “sermão”), com tímida formalização em termos de arranjos institucionais consolidados nos planos federal e local, o que também é uma característica comum dos mais variados sistemas federalistas, em diversos de seus subsistemas. Essa particularidade é decisiva à análise da relação específica entre IPHAN e GDF, em um contexto tão peculiar quanto o caso concreto da delimitação do entorno do sítio tombado de Brasília. Portanto, se o enquadramento teórico informa vários dos parâmetros e contingências dessa relação, ao mesmo tempo requer uma análise também específica, diversa que é até mesmo quanto aos demais casos de articulação no modelo de sistema de políticas federativas.

O problema tratado neste breve estudo diz respeito à divisão de competências comuns e concorrentes entre a União e o Distrito Federal, este último um ente federado *sui generis*, acumulador das funções de estado e de município, que ganhou, com a Constituição de 1988, uma autonomia que nunca havia experimentado, a partir de então equiparado aos demais entes federados⁵.

O sítio histórico urbano de Brasília foi inscrito na Lista do Patrimônio Mundial pela UNESCO em 1987, após obtidas as garantias de proteção pelo Governo do Distrito Federal. Posteriormente, foi tombado pelo IPHAN (1990). Desde então, é o governo federal, como signatário de acordos internacionais que garantiram a inscrição do bem cultural na citada Lista, quem responde diretamente à UNESCO pela integridade do sítio. Mas sua gestão, conforme definido na Constituição, é compartilhada entre as esferas de governo federal e do Distrito Federal, pois envolve competências distintas, relacionadas à proteção do patrimônio cultural e ao planejamento urbano, aquela comum ao ente local e à União, esta exclusiva do Distrito Federal.

Ao longo dessas quase três décadas, houve esforços de aproximação distribuídos aleatoriamente entre momentos de distanciamento dos dois entes

⁵ Até 1990, o Governador do Distrito Federal (ou Prefeito, nos primeiros anos após a transferência) foi indicado pelo Presidente da República, além de não haver Poder Legislativo local. Os assuntos legislativos de interesse local eram tratados em uma comissão permanente no Senado Federal. Com a Emenda Constitucional nº 25, o Distrito Federal ganhou autonomia, o que significava que, como nos demais estados, haveria eleições diretas para o mandato seguinte. A Constituição de 1988 equiparou o Distrito Federal aos demais entes federados em todos os demais aspectos, ao dotá-lo de uma Câmara Legislativa e estabelecer que suas competências coincidiam com todas aquelas assumidas por estados e municípios.

federativos. Importa perceber que, sobretudo nas duas últimas décadas – com o processo de metropolização da capital federal e a valorização do preço da terra urbana, fenômenos indissociáveis de sua condição de capital federal e de bem reconhecido como patrimônio cultural brasileiro – instalou-se uma intensa disputa em torno de interesses divergentes na gestão do território. Sendo competências exclusivas do ente local o planejamento e a gestão urbanos, tais transformações na realidade urbana do Distrito Federal, à medida que exacerbaram o interesse do mercado imobiliário sobre a cidade, cobraram um alto preço do governo local, provocando impacto nas relações interfederativas e até mesmo entre os poderes da República – visto que os três poderes estão sediados no interior do conjunto tombado.

Um vocabulário próprio

Antes de adentrarmos no histórico e análise do caso, é necessária uma explanação inicial a respeito de terminologias-chave para sua compreensão – precisamente, as diferenças entre *área tombada* e *área de entorno*.

Conforme o Decreto-Lei nº. 25/1937 – que organiza a preservação do patrimônio cultural de natureza material no Brasil e é o principal marco normativo em vigor a este respeito – bens, públicos ou particulares (art. 2º), móveis ou imóveis vinculados a fatos memoráveis ou de excepcional valor (art. 1º), que tenham sido inscritos em um dos Livros do Tombo (art. 1º, § 1º e art. 4º), não poderão em nenhum caso sofrer modificação sem prévia autorização especial do IPHAN (artigo 17) e tampouco em sua vizinhança ser feita construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade (artigo 18). Naquele primeiro momento o conceito de visibilidade restringia-se à percepção visual, mas hoje é consensualmente complementado com o caráter de ambiência, como explica Sonia Rabello:

Entende-se, hoje, que a finalidade do art. 18 do Decreto-lei 25/37 é a proteção da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano.

Neste sentido, não só prédios reduzem a visibilidade da coisa, mas qualquer obra ou objeto que seja incompatível com uma vivência integrada com o bem tombado. O conceito de visibilidade, portanto, ampliou-se para o de ambiência, isto é, harmonia e integração do bem tombado à sua vizinhança, sem que exclua com isso a visibilidade propriamente dita. (...)

Caberá ao órgão competente estabelecer para cada tombamento os critérios pelos quais protegerá a visão do bem tombado, critérios estes que variarão conforme a categoria, tamanho, espécie de bem. (RABELLO, 2009: 122-3)

Da leitura conjunta dos artigos 17 e 18 se afigura a distinção entre aquilo que é efetivamente protegido (o objeto da proteção legal) e aquilo que garante ao objeto condições apropriadas de percepção e entendimento, considerando-se critérios visuais e de ambientação. Nos casos de bens tombados como conjuntos (como são os casos de áreas urbanas), esta diferenciação é comumente caracterizada como *área tombada* e *área de entorno* – configurando um par que deve ser pressuposto e indissociável, sob o risco de comprometimento da leitura dos valores que fundamentaram a proteção conferida. Assim, o bem tombado é o objeto que reúne intrinsecamente os valores culturais manifestos, ao passo que seu entorno é o objeto que, não tendo valor intrínseco, reúne as condições que conferem o entendimento do contexto (histórico, espacial, social etc.) daquele objeto⁶.

O Plano-Piloto de Brasília, concebido pelo arquiteto-urbanista Lúcio Costa por ocasião do concurso que selecionou a melhor proposta para a nova capital do país, em 1957, é um bem *tombado* (em duas esferas, federal e distrital) e, portanto, demanda sua *área de entorno* específica. Esta área de entorno deve considerar os critérios de visibilidade e ambiência do bem tombado, mediante sua delimitação geográfica e a normatização de parâmetros para intervenções em seu interior.

Antecedentes

O reconhecimento de Brasília como bem cultural ocorreu em 1987. Contrariamente à maioria dos casos, naquele ano, antes mesmo de ganhar a proteção do tombamento pelo IPHAN, o Plano-Piloto de Lúcio Costa foi inscrito na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. A chancela se deu a partir de pedido formulado pelo Governo do Distrito Federal, que, a fim de atender à exigência da UNESCO quanto à existência de alguma forma de proteção prévia ao reconhecimento internacional, editou o Decreto nº 10.829/1987. A constituição deste marco normativo se deu sob o formato jurídico de uma regulamentação do artigo 38 da Lei nº. 3751, de 13/04/1960 (que dispunha sobre a organização administrativa do Distrito Federal em vias de ser transferido, mas trazia uma determinação relativa ao “plano-piloto a que obedece a urbanização de Brasília”⁷). Assim, o decreto distrital se concretizou e delimitou uma

⁶ O conceito de *entorno* em Patrimônio Cultural aproxima-se do (mas sem ser o mesmo) de “gradiente”, “amortecimento” ou “tampão” (*buffer*, em inglês), comumente adotados em Meio Ambiente para se referir às zonas intermediárias para áreas protegidas, como unidades de conservação. Tanto vale a aproximação, que é muito comum a utilização de uma coisa pela outra – a UNESCO utiliza essa nomenclatura para bens de patrimônio cultural.

⁷ “Art 38. Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal.”

imensa área destinada à preservação, com 112 quilômetros quadrados, posteriormente convertida em *área tombada*.

Cabe destacar, no entanto, que antecederam a proposição do GDF as primeiras mobilizações da comunidade brasiliense pela preservação dos remanescentes da fase de construção da nova capital – como as instalações do Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira (HJKO, atual Museu Vivo da Memória Candanga), tombado pelo GDF em 1985, e a Vila Planalto, esta protegida em 1988, também em nível local. Desde 1981, técnicos de GDF, IPHAN e Universidade de Brasília estiveram juntos na constituição do Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília (“GT Brasília”), que conduziu um abrangente estudo, pode-se dizer o primeiro levantamento histórico compreensivo do patrimônio cultural e ambiental existente no Distrito Federal. Seus resultados, na forma de um detalhado relatório (GRUPO DE TRABALHO, 1985), ofereceram subsídio à proposição da candidatura à lista da UNESCO (REIS, 2009). Esse relatório contemplava as fazendas históricas, os núcleos urbanos pré-existentes a Brasília, os acampamentos pioneiros e o patrimônio natural, além da proposta de “preservação dinâmica” do Plano Piloto⁸. Acabou substituído por um decreto (nº 10.829/1987) que delimitava a área de preservação concentrada no Plano Piloto.

De todo modo, a candidatura de Brasília foi precursora, porque nunca antes um sítio representativo do Movimento Moderno na Arquitetura e Urbanismo, então com menos de 30 anos de existência, havia sido protegido legalmente⁹. Desde então, essa norma serviu como instrumento-guia na gestão do sítio, definindo conceitos, diretrizes e algumas regras práticas, sem diferenciar a área tombada da área destinada à proteção de seu entorno.

Pouco tempo depois do reconhecimento pela UNESCO em 1987, José Aparecido de Oliveira, governador quando da elaboração do decreto, tornou-se Ministro

⁸ É interessante inferir sobre em que sentido esta mobilização se relacionaria ao período de abertura política gradativamente implantada entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980. Para Segawa (2009), “os anos da ditadura foram os de consolidação de Brasília e marcados pelo afastamento de Niemeyer e Costa, que, solitariamente, defendia à distância sua criação. Foi com o fim do autoritarismo militar e a ascensão de José Aparecido de Oliveira no Governo do Distrito Federal em 1985 que Costa e Niemeyer reataram suas relações com a capital”.

⁹ “A candidatura de Brasília foi a primeira postulação de uma obra com princípios da arquitetura e urbanismo modernos a ser examinada pelo Comitê do Patrimônio Mundial. O reconhecimento de Brasília criou o precedente para a inclusão de monumentos do século 20, até então ausentes na lista da Unesco” (SEGAWA, 2009).

da Cultura¹⁰, passando a conduzir ele mesmo a iniciativa de tombamento pelo IPHAN¹¹. O tombamento federal ocorreu em 1990, mesmo ano em que o IPHAN publicou sua primeira portaria de normatização da área tombada (Portaria nº 04/1990) e que depois foi revogada e substituída pela Portaria nº 314/1992.

A proteção de Brasília como patrimônio cultural brasileiro teve estímulos tanto externos – por pressões vindas da sociedade local, mencionadas anteriormente – quanto internos – pela via institucional. Pelo lado do engajamento da comunidade, em meados da década de 1980, como informado anteriormente, ocorreram as primeiras manifestações populares visando à valorização de lugares e edifícios que a população então reconhecia como componentes de sua identidade cultural. No ambiente técnico-acadêmico, Reis (2009) destaca que a proteção do conjunto urbanístico de Brasília, ocorrida no contexto das mudanças trazidas pela Constituinte, representava uma reação, vinda de dentro das instituições, ao futuro que o novo aparato político-administrativo reservava ao Distrito Federal:

O Diário Oficial da União publicou, em 13/03/1990, penúltimo dia do governo José Sarney (...), a homologação do tombamento do conjunto urbanístico de Brasília. (...) Na verdade, esse tombamento expressava o temor da área federal sobre um possível desvirtuamento urbano da cidade, após a consolidação da sua autonomia político-administrativa, configurada na eleição de seu mandatário e na instituição da Câmara Legislativa. (REIS, 2009: 226)

Se o tombamento, a partir daquele momento, efetivamente protegeria o conjunto urbanístico da “sanha” construtiva e urbanizadora que poderia advir da atuação de um Poder Legislativo recém-criado, o mesmo não se pode dizer em relação às áreas diretamente vizinhas ao sítio, destacando-se a presença do lago e das colinas que conformam e dominam a paisagem circundante, a leste do Plano Piloto. Para elas, embora seja marcante a sua presença na margem oposta do Lago Paranoá, do lado do sol nascente, emoldurando o sítio onde se construiu a cidade, o regramento nada reservava.

¹⁰ À época o cargo de governador do Distrito Federal era indicado pelo Presidente da República; José Aparecido de Oliveira foi também o primeiro ministro da Cultura, quando da criação deste Ministério em 1985, cargo em que permaneceu efemeramente antes de ser Governador, mas que voltou a ocupar entre 1988 e 1990, ambos os períodos durante o mandato de José Sarney na Presidência.

¹¹ Até 1990, a SPHAN era uma Secretaria do Ministério da Cultura, incumbida dos atos normativos relativos à proteção do patrimônio cultural brasileiro, enquanto a Fundação Pró-Memória constituía o órgão executivo da política federal de preservação. Isso explica o fato de que a Portaria nº 04/1990 do IPHAN é um ato do Secretário da pasta, disciplinando aspectos da proteção do bem cultural então recentemente tombado. Vale acrescentar que, segundo Reis, o antecedente Decreto nº 10.829/1987 é de autoria de “profissionais ligados a Lucio Costa e vinculados ao Sphan/Pró-Memória, sendo o mesmo grupo que três anos depois faria a regulamentação do tombamento federal” (REIS, 2009: 225).

Reconhecidamente, há vasta região na vizinhança do sítio tombado que guarda com ele intensa relação paisagística, conformando aquilo que aqui tratamos como “horizonte de Brasília”. Dada a configuração de “anfiteatro” do sítio onde se assenta o conjunto urbanístico, essa relação é tanto mais nítida quanto mais simbólica na paisagem natural a leste do Plano Piloto, como ilustra a imagem muitíssimo difundida do Congresso Nacional e da Esplanada dos Ministérios como “figura”, tendo como “fundo” a linha de cumeada que delimita a bacia hidrográfica do Lago Paranoá. A ocupação daquela colina verde permanece ainda rarefeita, mas em risco devido ao intenso processo de adensamento que vem ocorrendo naquela região nas duas últimas décadas, ameaçando a configuração “figura/fundo” tão conhecida.



Fig. 1 – Congresso Nacional, com linha de cumeada a leste do conjunto urbanístico de Brasília (CUB) ao fundo. (Foto do autor)

Não foi por outra razão que diversos estudos dos governos federal e local sucederam o Decreto nº 10.829, buscando aperfeiçoar a delimitação do sítio protegido, a fim de estabelecer parâmetros diferenciados no interior da enorme *área tombada* e, em alguns deles, criar e delimitar a *área de entorno*. Nenhum lograra êxito, até que o IPHAN, instado pela UNESCO a fazê-lo, na iminência de uma visita de monitoramento,

apresentou a delimitação atual (Portaria nº 68/2012), que, embora se baseasse em estudos então em curso no GDF, foi elaborada sem um debate adequado acerca de potenciais conflitos.

O referido estudo do “GT Brasília” (concluído em 1985) já propunha áreas “concêntricas”, a partir do conjunto do Plano Piloto, em que a rigidez das regras para preservação era gradativamente reduzida, estabelecendo desde já uma compreensão diferenciada, relativa à proteção rigorosa do conjunto e a parâmetros de proteção de sua visibilidade – ou seja, uma “zona de entorno”. Tais zonas “concêntricas” eram a “área de interesse especial de preservação”, mais rígida, coincidente com o próprio Plano-Piloto, a “área de amortecimento”, contígua, e uma “área de interesse para preservação”, mais externa, como que se identificasse a “zona de entorno”, assim descrita na Síntese dos trabalhos do “GT”:

Dentre os elementos do sítio físico o relevo foi tomado como fundamental para a delimitação da Área de Interesse de Preservação, pelo fato de a linha de cumeadas circundantes comportar-se como um limite do horizonte visual, bastante claro e uniforme praticamente em 360°... (...) ...o horizonte é definido por colinas que circundam a Área em todas as direções, e bem mais enfaticamente a Leste, pela depressão do referido Lago. No lado oposto, o ponto máximo ocorre na região do Cruzeiro, junto ao Memorial JK, cuja cota é de 1172 m, a partir do qual uma pequena depressão prolonga-se até o limite Oeste da Área de Interesse de Preservação. (GRUPO DE TRABALHO, 1985)

A “área de interesse para preservação” era pouco maior que o objeto de tombamento posterior pelo IPHAN e sua preservação obedeceria a parâmetros menos radicais de proteção da ambiência e da visibilidade. Reis explica:

Essa proposta, formalizada no *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília*, ainda incluía a criação do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural de Brasília e integrava a documentação da candidatura da cidade na Unesco – o *Dossiê Brasília*. Contudo, por ser entendida como de aplicação complexa e abarcar elementos fora dos limites geográficos de interesse da Unesco, foi preterida em favor do Decreto nº 10.829/1987. (REIS, 2009: 225)

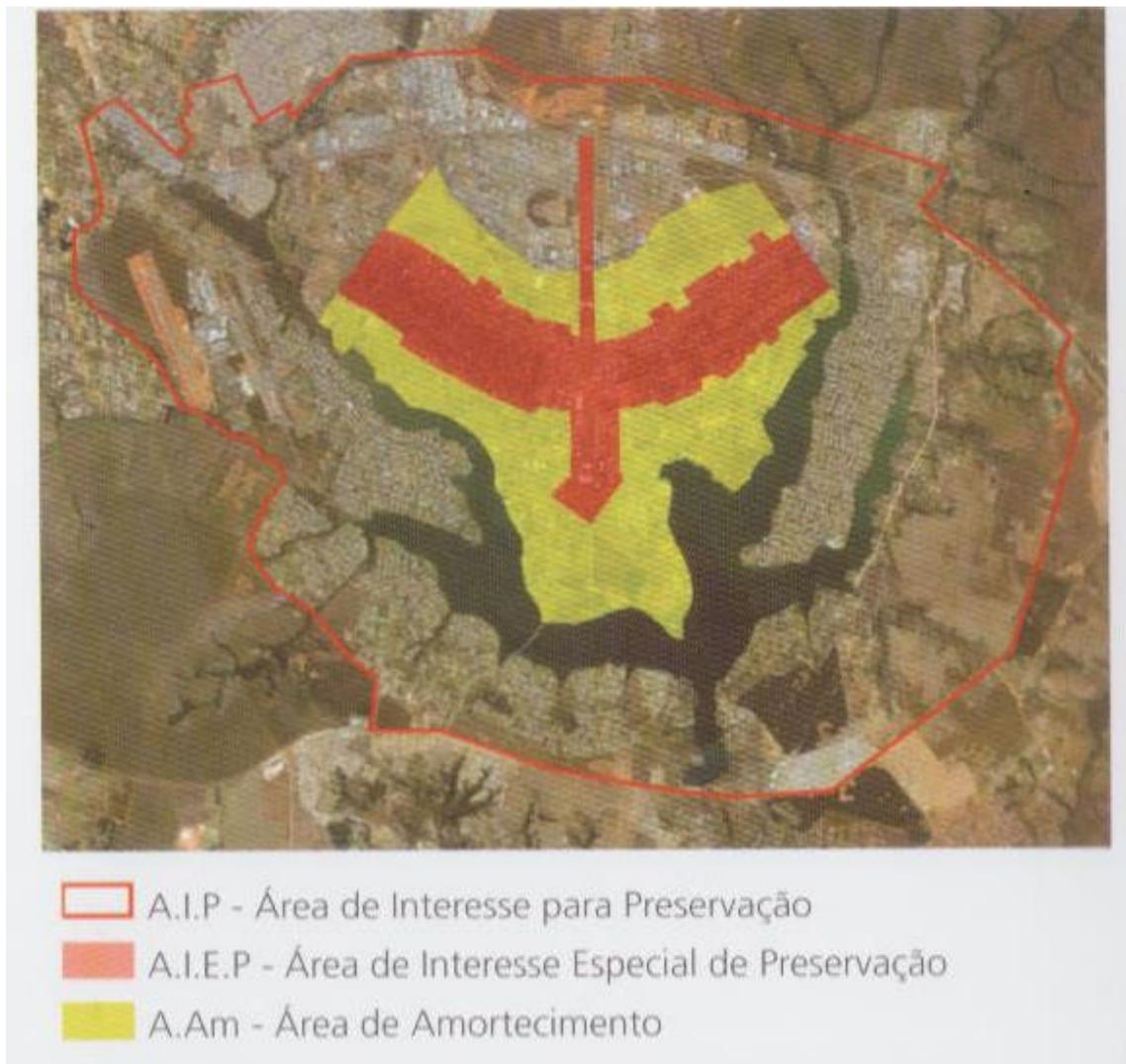


Fig. 2 – Área de interesse para preservação proposta pelo “GT Brasília” (GRUPO DE TRABALHO, 1985, imagem extraída de REIS, 2009)

Como repetidamente ocorreu até sua morte em 1998, Lucio Costa foi chamado a opinar. Contribuiu supervisionando o estudo *Brasília 57-85: do plano-piloto ao Plano Piloto* (1985), de autoria dos arquitetos Adeildo Viegas de Lima e Maria Elisa Costa, sua filha. Nesse relatório, eram apontados problemas relativos à preservação do conjunto urbano, identificando-os como “desvirtuamento do projeto original” (REIS, 2009). Lucio Costa ainda participaria diretamente da proposta de tombamento federal, seja enviando suas considerações por meio de correspondências trocadas com Ítalo Campofiorito – arquiteto ligado a ele, que conduziu a proposição de proteção patrimonial na condição, primeiro, de autor do Decreto nº 10.829, e posteriormente de Secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (do Ministério da Cultura) – ou com o novo estudo *Brasília revisitada* (1987), de sua própria autoria, que constou como anexo do decreto distrital. Nele, a região que acabou *tombada* era identificada (ausente uma delimitação do

entorno, contudo), mas Costa ainda apontava 6 áreas em sua vizinhança para uso residencial e ocupação semelhante ao modelo de “edifícios sobre pilotis”, consagrado nas superquadras. Três delas foram implantadas, correspondendo atualmente ao Setor Sudoeste, ao Setor Noroeste e às Quadras Econômicas Lucio Costa (esta última implantada com o mesmo projeto, mas em local alternativo, na Região Administrativa do Guará, fora dos limites do conjunto tombado).



Fig. 3 – Novas áreas residenciais propostas no estudo *Brasília revisitada 1985/87* (Anexo I do Decreto nº 10.829/1987). Notem-se as ocupações propostas para as áreas E e F, componentes da *zona de entorno* em todos os estudos citados.

Algo semelhante às áreas diferenciadas do “GT Brasília” foi proposto por uma comissão de técnicos do GDF e do governo federal, a qual desenvolveu novo estudo entre 1988 e 1989, desta feita tendo como referência a área de preservação, então já delimitada no citado decreto distrital. Dividia o sítio tombado em zonas diferenciadas (Plano Piloto e áreas imediatamente adjacentes, tais como Setores de Clubes Norte e Sul, o Parque da Cidade e uma área simetricamente correspondente a ele na Asa Norte), entendendo como “entorno paisagístico” alguns setores externos, como o Lago Paranoá e a colina a leste dele, até a linha de cumeada de sua bacia hidrográfica (mas apenas daquele lado). Resultou desse trabalho o *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília*, que, no entanto, não chegou a transformar-se em lei.

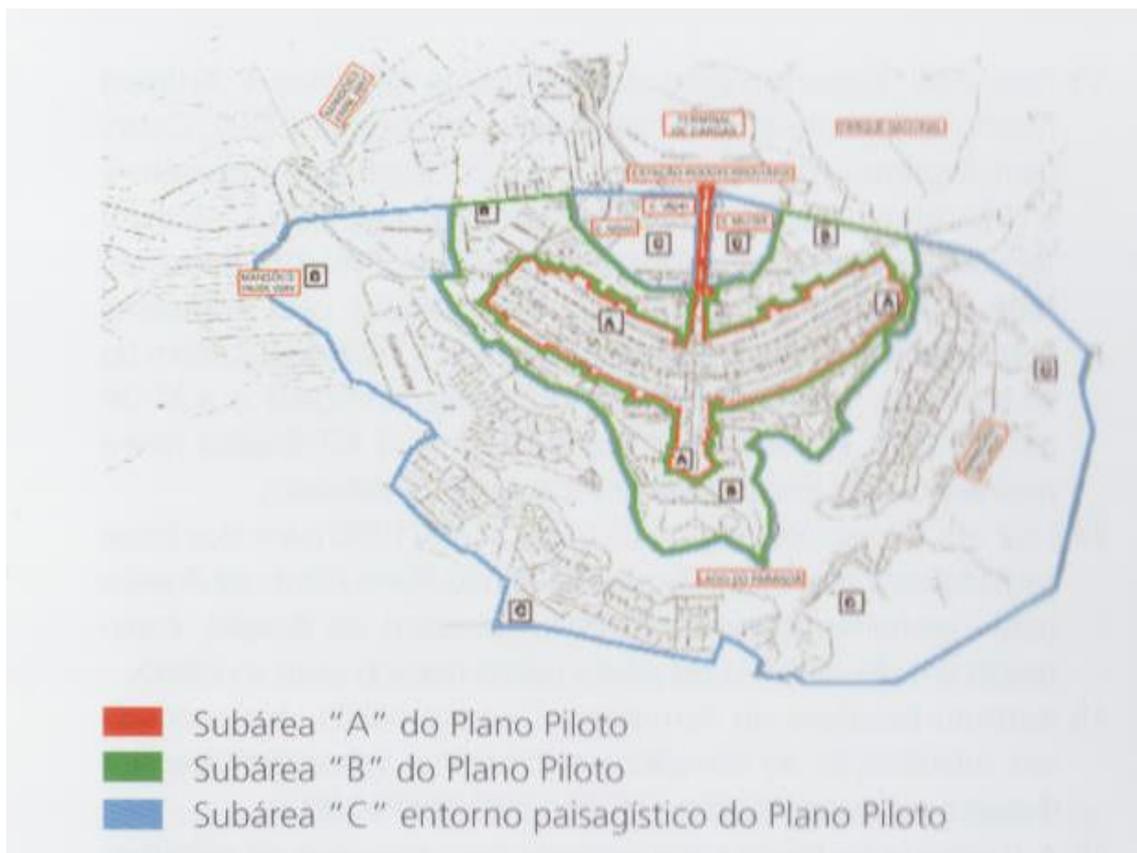


Fig. 4 – Área de preservação proposta pelo *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília* (1989)

Em 1995, o trabalho *Brasília: patrimônio cultural contemporâneo*, de autoria de três membros¹² da comissão de 1989, tentaria novamente propor a divisão da área tombada em sub-áreas, a fim de pormenorizar os critérios referentes a tombamento e à proteção do entorno – mas igualmente sem obter sucesso.

¹² Os arquitetos Sandra Bernardes, Carlos Madson Reis e Dulce Blanco Barroso, a primeira representando o IPHAN, e os demais, o DePHA/GDF.

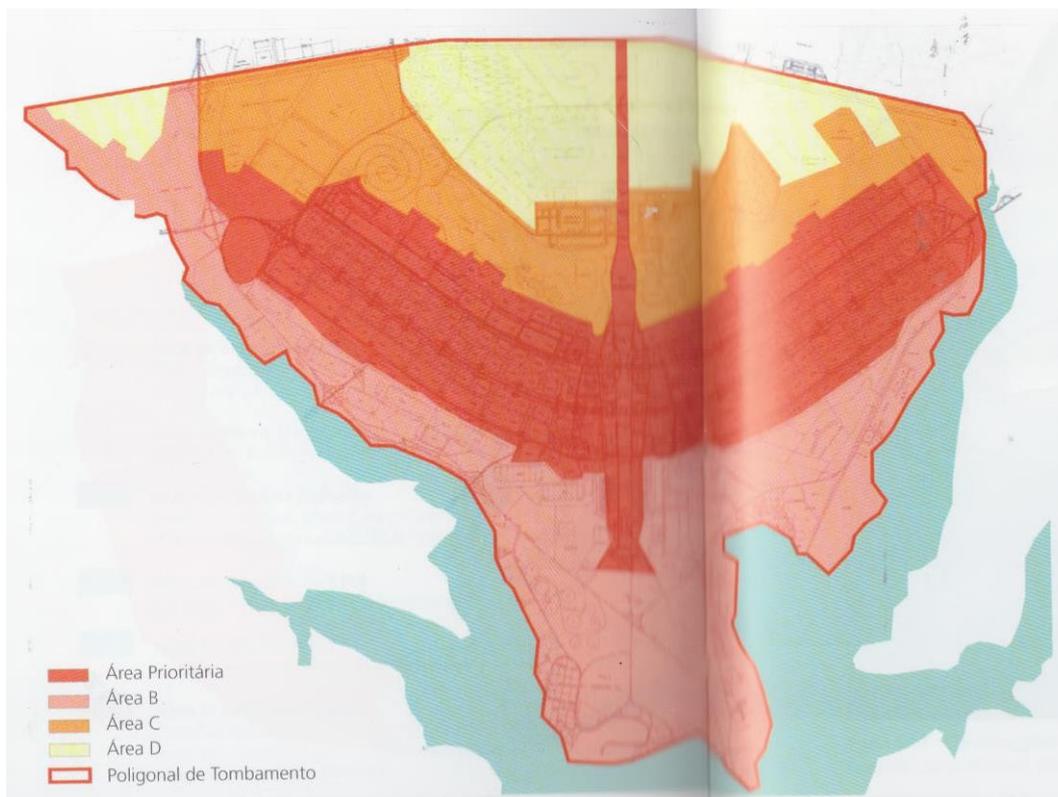


Fig. 5 – Área tombada contendo áreas prioritária, B, C e D: proposta do trabalho *Brasília: patrimônio cultural contemporâneo* (1995)

Após observar essas iniciativas em perspectiva histórica, é interessante considerar a investigação conduzida por Perpétuo (2015), que, ao rememorar o momento da elaboração do Decreto nº 10.829 entrevistando seu autor e investigando sua atuação, mostrou evidências de sua intenção de inserir no interior da *área tombada* uma *área de entorno*. Considerado objeto-foco da proteção do tombamento o conhecido desenho do “avião” – que envolve as áreas diretamente ligadas aos “dois eixos que se cruzam em ângulo reto” de que falava Lucio Costa – o Decreto nº 10.829 elencava textualmente os parâmetros para a área do Plano Piloto, enquanto para seu entorno restaria um artigo:

CAPÍTULO VI Das áreas já ocupadas do entorno direto dos dois eixos
 Art. 12 - Com o objetivo de assegurar a permanência, no tempo, da presença urbana conjunta, das quatro escalas referidas nos capítulos II, III, VI e V deste Decreto, em todas as áreas já ocupadas no entorno dos dois eixos e contidas no perímetro delimitado no Parágrafo único do art. 1º deste Decreto, ficam mantidos os critérios de ocupação aplicados pela administração nesta data...

Segundo Perpétuo (2015), na sessão do Conselho Consultivo do IPHAN,

No ponto do debate em que se discutia o que poderia ser objeto de alteração em Brasília, mesmo após o tombamento, travou-se o seguinte diálogo entre os conselheiros:

“GILBERTO FERREZ – a proteção ao Plano Piloto, só.

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

GILBERTO FERREZ – exatamente o que está aqui.

SECRETÁRIO [ÍTALO CAMPOFIORITO] – **em português simples, é o avião e uma área de entorno** (sic) que é limitada em cima, como o senhor está vendo por essa linha aqui, que é a estrada de indústria e abastecimento [Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA] e por baixo, pela margem do lago, apenas.” (Perpétuo, 2015: 225, grifado no original)

Com a transposição do texto do decreto e a edição de duas portarias, pelo IPHAN, nos dois primeiros anos após o tombamento federal, com sua estrutura não dividida em capítulos, no tombamento federal perdeu-se a compreensão de que o artigo 12 do decreto, inserido em um capítulo intitulado “das áreas já ocupadas do entorno direto dos dois eixos”, quisesse referir-se à *área de entorno* relacionada àquela *área tombada* – haja vista que o mapa não as diferenciava. Vale destacar que as áreas delimitadas para ocupação futura, contidas no estudo *Brasília revisitada*, parte do próprio decreto, eram consideradas áreas não ocupadas, portanto não sujeitas à manutenção dos critérios de ocupação, e sim destinadas a “expansão e adensamento”, contidas no perímetro da área tombada.

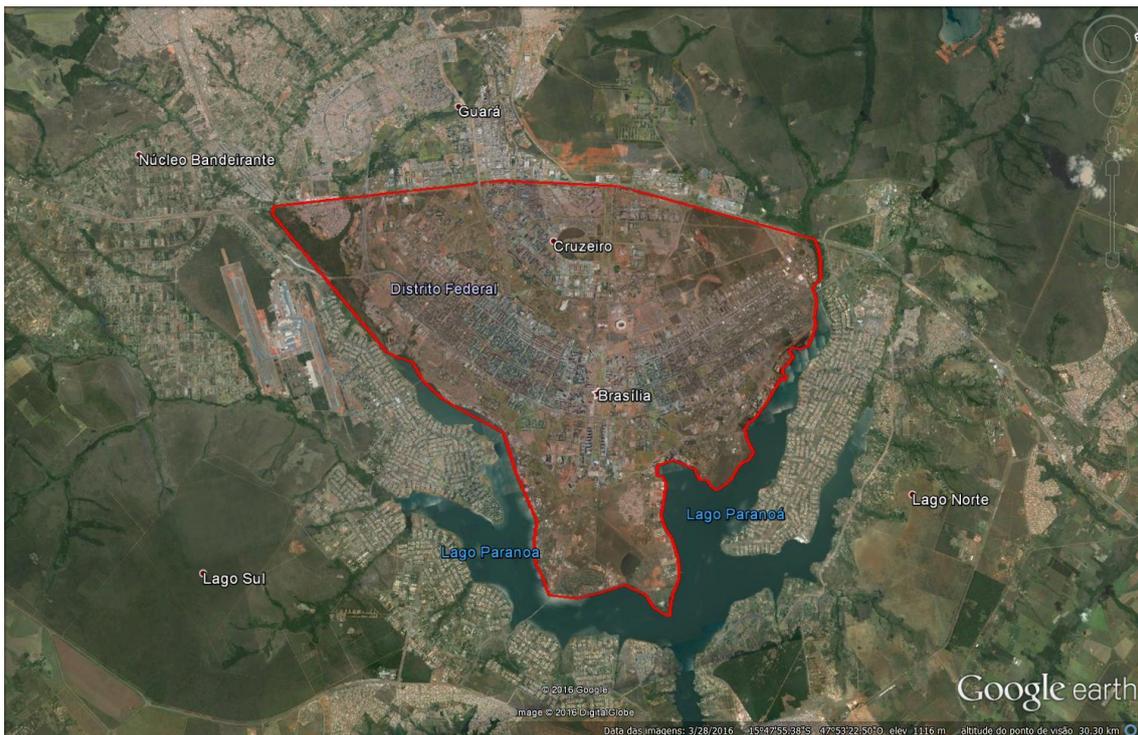


Fig. 6 – Área de preservação segundo o Decreto nº 10.829/1987, coincidente com a área tombada pelo IPHAN, objeto das Portarias nº 04/1990 e nº 314/1992

A consequência foi imediatamente sentida: enquanto muitas áreas no interior do conjunto tombado ficaram sem definição sobre a forma de ocupação, também a área merecedora de preservação mais rigorosa (como a que foi apontada, por exemplo, por

Reis, Barroso e Ribeiro, em 1995) ficou desprovida de uma zona de amortecimento clara, uma vez que, na interpretação corrente dos instrumentos citados, o conjunto urbanístico é monolítico, quase indivisível¹³.

A necessidade da criação e formalização de uma *buffer zone*, ou área-gradiente, ou ainda *área de entorno* (como conceituamos anteriormente), para o sítio tombado vinha sendo recorrentemente apontada pelo menos desde 1993, quando da primeira missão de monitoramento. Como parte da sistemática de validação e manutenção de sua chancela, consultores daquela organização em visitas aproximadamente decenais, reiteradamente apontam a delimitação do entorno do sítio tombado como uma das medidas de acautelamento capazes de (ou necessárias para) disciplinar a ocupação do território, nas áreas externas ao sítio tombado.

Em relatório, o arquiteto colombiano German Samper Gnecco, responsável pela inspeção, “aponta a necessidade de uma ação governamental que concilie a preservação da cidade com seu desenvolvimento. Sua preocupação era que o acelerado crescimento populacional viesse a comprometer a preservação da área tombada” (REIS, 2009: 227). Naquele ano, em seu relatório, a UNESCO exortou à “permanência de cinturão verde como área non-aedificandi a fim de garantir individualidade formal do plano, isolando-o do crescimento urbano de seus arredores” (Parecer nº. 09/2011, de 23/12/2011, de autoria de Anna Finger, Coordenadora de Identificação e Proteção do IPHAN).

Ao mesmo tempo, avançava e se consolidava a ocupação do entorno ao longo dos anos, com a UNESCO reiterando, na missão seguinte, em 2001, a exortação à delimitação da área-gradiente e ao estabelecimento de suas diretrizes. Nesse relatório a UNESCO chama a atenção ao fato de, até aquele momento, ainda não ter sido definido o entorno do conjunto urbanístico de Brasília; quanto às imediações deste, alerta que “*mudanças ocorridas na própria cidade e nos subúrbios alteram partes do conceito original*”. E “*a Missão [da UNESCO] considera como prioridade máxima definir e implementar uma zona tampão que inclua tanto a área a ser construída como a natural, como meio de proteção não só da própria cidade mas também de parte da paisagem que forma os limites visuais dos espaços da cidade*” (Parecer nº. 09/2011, de 23/12/2011, de autoria de Anna Finger).

¹³ Tal entendimento foi finalmente rompido com a publicação pelo IPHAN da Portaria nº 166, de 11/05/2016, que, com o objetivo de complementar e detalhar a Portaria nº 314/1992, ousou subdividir o vasto sítio tombado em duas “macroáreas”, a prioritária contendo o “avião” e áreas imediatamente circundantes (alcançando o lago a leste e os parques urbanos a oeste) e a subsidiária abrangendo “bairros” como Sudoeste, Cruzeiro, Noroeste e Candangolândia. Essa normativa não altera os limites da *área tombada*, tampouco os da *área de entorno*.

Destaca-se ainda manifestação nesse sentido na 33^a. Sessão do Comitê no Patrimônio Mundial, em 2009, quando foi mencionado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT, projeto de lei então em votação no legislativo distrital), principalmente quanto à ausência de zona-tampão com regulamentação específica e quanto à criação de novas áreas urbanas no entorno do Plano Piloto¹⁴.

Correndo contra o tempo: a Portaria nº 68/2012 do IPHAN

Mais recentemente a Superintendência do IPHAN no Distrito Federal focou seus trabalhos na questão do entorno ao contratar estudos, reunindo documentos e bases cartográficas e passando a analisá-los regularmente, dando encaminhamento a um diagnóstico da situação, bem como propondo aproximações à delimitação e à elaboração de diretrizes para a área. Reunindo estas bases¹⁵, foi aberto processo administrativo em 2011, tendo como objeto a delimitação da poligonal de entorno, bem como a normatização dos parâmetros para intervenções nela incidentes.

De outro lado, após a aprovação do PDOT em 2009, o GDF lançou-se à tarefa de elaborar o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) – que constituiria a mais abrangente reforma na legislação de uso do solo incidente sobre o conjunto desde sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO. Essa revisão enfrentou percalços, como trocas no governo local, crises no Executivo, além da interrupção do trabalho de uma consultoria contratada, na fase anterior à elaboração dos parâmetros de uso e ocupação que comporiam o plano. Destaca-se, nesse contexto, a mobilização da comunidade do Plano Piloto, que aponta reiteradamente os interesses mudancistas do mercado imobiliário como suposto mote do novo plano, enquanto os gestores, tanto locais quanto federais, ressentem-se da baixa efetividade dos instrumentos atuais para a gestão urbana do sítio – instrumentos que, de resto, são superficialmente conhecidos e pouco apropriados pela população.

Antes de seu envio à Câmara Legislativa, em 2012, o plano foi debatido com a comunidade das quatro Regiões Administrativas que compõem o sítio tombado, por meio de audiências públicas, que no entanto não apaziguaram os ânimos. O projeto de

¹⁴ O PDOT teve votação pela Câmara Legislativa distrital e foi publicada no Diário Oficial do Distrito Federal em 27/04/2009.

¹⁵ Entre as referências, utilizadas em lugar dos estudos citados nos *Antecedentes*, destacam-se: *Bacia do Lago Paranoá como área de entorno do conjunto urbanístico e paisagístico de Brasília* (2005), trabalho de autoria de Mônica Veríssimo, contratado pelo IPHAN, e o modelo digital do terreno da bacia do Lago Paranoá, produzido pelo Centro de Informações Geográficas do Exército, sobre o qual foi desenvolvido um “mapa de visibilidades” que alicerçou a definição da “zona de entorno”, tal como se encontra na Portaria nº 68/2012.

lei resultante desse debate sofreu alterações importantes, após a dispensa da consultoria e antes de ser enviado à Câmara Legislativa. Com nova substituição no governo local em 2014, acabou retirado da pauta do Legislativo para revisão¹⁶.

Do lado da definição de agenda pelo IPHAN, em 2012 ocorreria mais uma inspeção periódica da UNESCO, cujo foco seria a verificação do estado de preservação da área tombada, mas que havia sido provocada pela própria discussão em andamento sobre o PPCUB. Era sabido que a questão da definição do entorno, como já exortado pelos consultores daquela organização ao longo dos últimos anos, estaria na pauta, ainda mais com o intenso crescimento urbano no interior da bacia hidrográfica do Lago Paranoá, agravado pela ausência de instrumentos dirigidos a contê-lo, no PDOT.

Compelido pela iminente visita dos inspetores externos, para a empreitada de definição e normatização do entorno, o IPHAN optou por escolher num novo estudo (Veríssimo) e num novo mapa (Exército), excluindo importantes estudos anteriores (citados neste texto). O estudo técnico do PPCUB, agora em revisão, contém diretrizes para uma “zona de entorno”, porém sem efeito prático, uma vez que o plano se limitará à atual “área tombada”. Esses três estudos concordam num ponto: a delimitação da bacia hidrográfica do Paranoá – área várias vezes mais extensa que o imenso conjunto tombado – como *zona de entorno*. Encontra-se no processo ainda uma carta de Maria Elisa Costa, corroborando essa opção, sem mais considerações – à maneira dos antigos processos de tombamento da chamada “fase heroica” do IPHAN, expeditos e baseados na palavra dos intelectuais que o fundaram.

¹⁶ Chegaram a ser encaminhados ao Legislativo local dois projetos de lei complementar: o PLC nº 52/2012 e o PLC nº 78/2013, ambos retirados de tramitação pelo Poder Executivo.

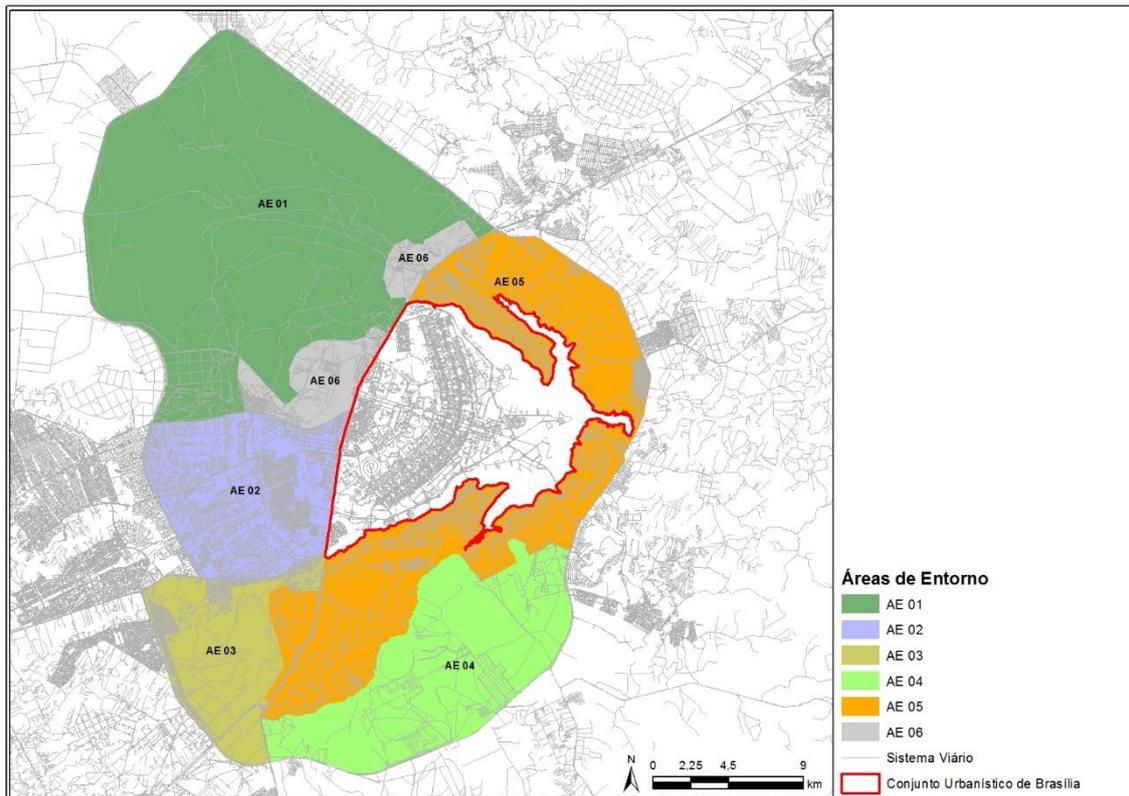


Fig. 7 – Áreas (setores) de entorno do CUB, conforme Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012. Neste mapa, a área identificada como “Conjunto Urbanístico de Brasília” corresponde, na verdade, à área tombada e ao Lago Paranoá somados.

A despeito das dificuldades de gestão que se anunciavam – a bacia, além de gigantesca, é heterogênea, abrigando tanto bairros densamente ocupados quanto áreas ainda rarefeitas de grande interesse para o mercado imobiliário – o IPHAN, premido pelo prazo reduzido, pouco fez pela articulação com o “cogestor” do conjunto tombado, preferindo obter deste informações e tomar decisões unilaterais, justificadas também pelo compromisso que assumira e que logo adiante lhe seria cobrado, e não do governo local. Tendo participado na condição de membro da comissão de acompanhamento designada pelo GDF, o IPHAN antecipou-se à arrastada tramitação do PPCUB e, surpreendendo a todos, publicou a Portaria nº 68, às vésperas da visita de monitoramento da UNESCO. Publicada no Diário Oficial da União numa quarta-feira de Cinzas, 22 de fevereiro de 2012, a portaria delimita a poligonal de entorno do conjunto tombado e dá diretrizes para intervenções nela incidentes, abrangendo uma paralela de 500 metros situada além da linha de cumeada da bacia hidrográfica do Paranoá, correspondente, *grosso modo*, ao traçado da DF 001, rodovia tomada como referência por razões práticas.



Fig. 8 – CUB visto a partir da rodovia DF-001 (setor de entorno 04, área de proteção de mananciais APM Catetinho, extremidade sul da *zona de entorno*), com destaque para edifícios da área central do Plano Piloto – Torre de TV à esquerda, Banco Central à direita e Torre de TV Digital na linha de cumeada, no centro da foto. (Foto do autor)

Como mostra a documentação arrolada no processo administrativo, a dinâmica de desenvolvimento foi predominantemente interna ao IPHAN, com algumas articulações com outros atores institucionais, porém, rarefeitas, pontuais e sem continuidades significativas. Assim, a poligonal escolhida reflete estudos encomendados com a delimitação pré-definida, sem mencionar propostas anteriores como o “GT Brasília” (consubstanciado no *Anteprojeto de Lei de Preservação do Patrimônio Histórico, Natural e Urbano de Brasília*, 1989, jamais votado) ou *Brasília: patrimônio cultural contemporâneo* (1995). Enquanto isso, o projeto de lei do PPCUB, ainda não aprovado pelo Legislativo local, limita-se, como dissemos, a apontar diretrizes para a *área de entorno*, poligonal que receberá parâmetros urbanísticos específicos em outro projeto de lei complementar (o da *Lei de uso e ocupação do solo*, igualmente em fase de estudos), explicitando a segmentação e a desarticulação do próprio modelo de planejamento urbano local.

A Portaria nº 68/2012, além de definir os limites do “entorno” do conjunto tombado, divide-o em 6 “setores” e limita alturas máximas diferenciadas para as construções em cada setor. Em termos resumidos, estabelece – em toda a linha de

cumeada da bacia (a própria rodovia DF-001), na faixa adicional de 500 metros e também nos setores a leste do lago (o “fundo” da mirada do Congresso Nacional) – uma altura máxima de 9 metros, equivalente a um edifício de 3 pavimentos. Nos setores a oeste, chamados de “ocupação consolidada” e de “ocupação controlada”, as alturas máximas podem variar até 10 pavimentos, a depender da faixa de altitude em que se encontra o lote. Águas Claras aparece como exceção no setor de “ocupação consolidada”, admitindo prédios de até 25 pavimentos ou 80 metros. Todos esses limites, no entanto, tornam-se flexíveis com a regra prevista no artigo 11, que conclui a portaria:

Todos os projetos que excedam os limites estabelecidos nesta Portaria deverão ser submetidos ao IPHAN para análise e manifestação, nos termos do art. 18 do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e da Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010.

A escolha pela bacia do Paranoá como limite relacionou-se à celeridade e à urgência que a matéria adquiriu, com a iminência da visita dos especialistas da UNESCO. Sem oportunidade de promover os debates adequados, optou-se por eleger a mesma área de entorno dos estudos, então adiantados, do PPCUB. Isso evitaria questionamentos futuros. A existência de outros trabalhos corroborando essa delimitação também contribuiu para a tomada de decisão.



Fig. 9 e 10 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir de diferentes pontos da Asa Sul. (Fotos do autor)



Fig. 11 e 12 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir de diferentes pontos da Asa Norte. (Fotos do autor)

Embora a portaria, com esses parâmetros, logre êxito ao controlar a verticalização na face leste da *buffer zone*, resguardando visadas importantes a partir do sítio tombado – e de fora para dentro dele, desde mirantes naturais que permitem descortiná-lo com o lago em primeiro plano – cabem críticas ao instrumento. A que nos parece mais importante relaciona-se à ausência de articulação com os parâmetros urbanísticos locais, que podem conflitar com as alturas impostas na portaria do IPHAN. Um dos exemplos em que isso ocorreu foi um caso, já analisado pelo IPHAN, de construção no Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos, na Região Administrativa do Guará, cuja altura máxima permitida nos regulamentos locais (Plano Diretor Local, anterior à portaria) era de 34 metros, enquanto na Portaria nº 68 esse limite era de 21 metros. Por não afrontar as diretrizes gerais expostas no artigo 2º da portaria¹⁷, o anteprojeto foi aprovado.

Outra crítica notável deve-se à ausência de apontamentos para casos que a norma trata como exceção, como o citado. A intenção não explícita era que o analista, ao deparar com a situação descrita no artigo 11, recorresse às diretrizes gerais do artigo 2º, avaliando a intervenção de acordo com seu impacto sobre a visibilidade do conjunto urbanístico, de dentro para fora e vice-versa. Também estava implícito que a portaria estabelecia “linhas de corte” de altura das edificações, abaixo das quais qualquer projeto

¹⁷ Art. 2º Todas as intervenções na área de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília deverão obedecer as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantir a leitura do traçado e a preservação do espírito, concepção e ambiência do Plano Piloto, projetado por Lucio Costa, conforme disposto no documento Brasília Revisitada, anexo I do Decreto nº 10.829/1987 do Governo do Distrito Federal e da Portaria nº 314/1992 do IPHAN;

II – Garantir a visibilidade do horizonte a partir da área tombada;

III – Garantir a visibilidade do Plano Piloto a partir dos mirantes naturais existentes na cumeada da Bacia do Lago Paranoá. (Portaria nº 68/2012, art. 2º).

contaria com a anuência do IPHAN, exigindo-se análise do órgão federal apenas para alturas acima dos limites pré-definidos. Ora, se o artigo 11 estabelece a necessidade de “análise e manifestação” do IPHAN para todos os projetos que excedam as alturas máximas fixadas por setor, mas deixa à discricionariedade do analista a avaliação, guiando-se apenas pelas diretrizes gerais, a tendência é obedecer a norma local, promulgada, aliás, por quem tem atribuição de fazê-lo, haja vista que a definição de uso e ocupação do solo é uma competência municipal – e, por extensão, também do Distrito Federal. Tal postura evita, como é óbvio, questionamentos administrativos e judiciais.

Ademais, se já era assustadoramente grande a *área tombada*, a expansão da atuação do IPHAN até os limites da bacia hidrográfica, pelo menos na área “subsidiária” a oeste, tem pouco efeito prático no sentido de se conservarem as visadas para aquela direção, visto que, de dentro para fora e a partir do chão, a conformação de “anfiteatro” do sítio onde se assenta o Plano Piloto acaba por ocultá-las, na maior parte das situações. Essa forma natural faz com que a cidade (o conjunto tombado) mantenha intensa relação paisagística com o lago, situado a leste, relegando ao segundo plano as ocupações a oeste. Adicionalmente, como agravante, tem-se o fato de que a rodovia DF-001, limite físico de referência, por vezes não coincide com a linha de cumeada (como no trecho entre o Recanto das Emas e o Riacho Fundo II, regiões administrativas a oeste, distantes 30 quilômetros do centro do Plano Piloto), ficando o conjunto invisível, de fora para dentro, ocultado pela própria cumeada.

Portanto, a julgar pela área de abrangência da norma de preservação do entorno e pelo descompasso observado com a legislação local de uso e ocupação do solo, divergências como essa poderão ser frequentes, tornando a exceção como regra.



Fig. 13 e 14 – Margem da rodovia DF-001, no Riacho Fundo II (setor de entorno 03). Nesse trecho, a rodovia situa-se além da bacia hidrográfica do Paranoá, por isso o CUB não pode ser visto. (Fotos do autor)

Considerações finais

É crível supor que o processo que culminou com a definição da poligonal de entorno do conjunto tombado mediante portaria do IPHAN, às vésperas da visita da UNESCO, tenha sido motivado pelo fracasso, ao longo dos anos, das tentativas de constituição conjunta desse instrumento entre os governos federal e local.

Para além da fragilidade de uma agenda comum com o GDF para este fim, a constituição formal de uma poligonal de entorno e respectivas diretrizes para a proteção da ambiência e visibilidade do conjunto urbanístico de Brasília acabou não se firmando na agenda daqueles entes federados, por razões diversas – algumas das quais já esboçadas – relativas à desarticulação entre os governos, mas também às relações conflituosas entre burocracia e poder decisório, que parece influenciar tanto IPHAN quanto GDF. Desta forma, naquele contexto de inércia e inaptidão para uma agenda mútua – talvez explicada pelos interesses divergentes sobre o território a ser regulado – que até ali redundava numa “não decisão”, levou-se em conta que a pressão para deflagrar o procedimento recaiu sobre o IPHAN, por ter sido compromisso firmado anteriormente e, sob uma perspectiva mais ampla, por ser ele o órgão federal que responde diretamente à UNESCO pela proteção dos sítios do Patrimônio Mundial existentes no Brasil.

Para uma compreensão mais abrangente do problema, no entanto, deve-se considerar que o documento *Brasília revisitada* (de autoria de Lucio Costa) – principal base para a proteção do conjunto por ter força de lei, anexo que é do Decreto pioneiro do GDF –, embora demonstre preocupação com a ocupação do entorno, também viabiliza novos parcelamentos dentro da área tombada, desde que compatíveis com o “espírito” do Plano Piloto. Isso permite inferir que Costa, em *Brasília revisitada*, chega a tratar essa área inserida no conjunto como “entorno direto” do Plano Piloto, dadas as preocupações ali expressas com relação à ambiência e à visibilidade do conjunto tombado, ainda que atualmente se tenha clareza sobre o caráter *projetual* (e não de *planejamento e gestão*) das soluções ali propostas e, por fim, sobre a insuficiência de suas diretrizes para a adequada gestão do sítio. Esta discussão – em que um dos lados admite haver uma *buffer zone* inscrita no perímetro de tombamento, por sua generosa área, modelos diversos de ocupação e vastas porções até hoje desocupadas, como aliás confirmou Ítalo Campofiorito – ainda persiste, e também pode explicar por que esse assunto, apesar das cobranças, não se incorporou espontaneamente às agendas de GDF e IPHAN.

À desarticulação entre os entes federativos e à descontinuidade da gestão – causada pela falta de apoio político aos trabalhos desenvolvidos pelos burocratas de ambos os entes federados – pode-se somar a total ausência de demanda pelas medidas constantes na Portaria nº 68/2012 por parte da sociedade – pois o assunto só constituiu agenda a partir de reiteradas exigências da UNESCO, com baixa repercussão entre a comunidade local.

Todos esses fatores nos levam a considerar a escassez de estímulos à cooperação como explicação para a inércia dos entes. Se, de um lado, o GDF possui interesses imobiliários na área – porque possui uma empresa pública sem paralelos no mundo institucional brasileiro, a Terracap, que gerencia e vende as terras ainda pertencentes ao patrimônio público –, a baixa capacidade de fiscalização do IPHAN explica, por seu turno, tantos anos de espera. Se o IPHAN, com o tombamento federal, tem em suas mãos o “porrete” de Vedung (citado por Zehavi, 2012), não houve “cenouras” que seduzissem o GDF a agir – menos ainda por ser o governo federal o interlocutor direto com a UNESCO, que cobrava a delimitação da *buffer zone*.

No campo do “sermão” – que é o instrumento da persuasão e do convencimento, para Vedung – os dois entes agora possuem um Acordo de Cooperação Técnica firmado, inexistente em 2012, o que pode leva-los à cooperação, ainda que careça de amadurecimento, somente alcançado com disposição e tempo.

Pelo que pudemos ver até aqui, passados quatro anos de vigência, a Portaria nº 68/2012 logo carecerá de uma avaliação de sua efetividade, no que tange à sua extensão no território e aos instrumentos de gestão que oferece. Cabe considerar que os setores inseridos na *buffer zone* não têm, todos eles, importância equivalente na consecução dos objetivos de garantir a visibilidade “do horizonte a partir da área tombada” e “do Plano Piloto a partir dos mirantes naturais existentes na cumeada da Bacia”.



Fig. 15 – Eixo Monumental oeste e Pátio Ferroviário de Brasília (ao fundo), raro trecho ainda predominantemente desocupado a oeste do CUB. As áreas verdes correspondem, do plano mais próximo ao mais distante, ao Pátio Ferroviário, ao Setor Militar Complementar e ao Parque Nacional de Brasília. (Foto do autor)

Em campo, a visibilidade do conjunto urbanístico a partir da linha de cumeada, sobretudo a oeste, já se encontra comprometida pela ocupação pré-existente à portaria, sendo raras as oportunidades de se enxergar o Plano Piloto. A inadequação fica ainda mais flagrante quando o limite da zona de entorno extrapola a bacia hidrográfica (como na região do Riacho Fundo), pois o conjunto dali não é mais visível, tampouco se veem, a partir da área tombada, as edificações construídas em profusão naquele trecho da DF-001. Adicionalmente, o comparecimento de Águas Claras como um “setor de entorno” não tem qualquer efeito sobre a proteção da ambiência, pois não é razoável supor que um novo edifício de 25, 30 ou 35 pavimentos, em companhia de outros tantos, vá “manchar” o horizonte de Brasília. Ainda com relação aos setores a oeste, a presença do Parque Nacional de Brasília, unidade de conservação consolidada, já garante a proteção do horizonte naquele trecho, tornando desnecessária a dupla proteção na unidade de conservação – já que é da gestão compartilhada que estamos falando. Em sua vizinhança, no entanto, a área de ocupação rarefeita situada no prolongamento imaginário do Eixo Monumental ao poente não deve comportar adensamento futuro, sob

pena de comprometer a relação do eixo mais simbólico do plano de Lucio Costa com a paisagem que ele contribui para destacar.

A leste do conjunto protegido, por sua vez, a ocupação ainda dispersa, na forma predominante de habitações unifamiliares, era citada como medida protetiva até mesmo no Decreto nº 10.829/1987 – medida que caiu com o tombamento federal. Desde diversos pontos de observação no interior do conjunto tombado, ainda é possível ver a linha de cumeada da bacia, ameaçada por intervenções pontuais, como a Torre de TV Digital, ou de maior volume construído, como a ampliação do Aeroporto com o conceito de “aerotrópolis”, noticiada nos jornais, ainda em fase de planejamento¹⁸.

Na região da Torre de TV Digital encontram-se mirantes naturais, de onde é possível contemplar impressionantes vistas do conjunto urbano. A linha de cumeada é também mais nítida e próxima dele nesses setores, o que corrobora a opção de manter essa área – que inclui Lago Norte e Lago Sul – sob proteção como *buffer zone*. Contudo, vale lembrar que também aí, como no caso do Parque Nacional, há uma extensa unidade de conservação, o Jardim Botânico de Brasília, cuja presença contribui para a proteção da visibilidade e da ambiência do conjunto sem que seja necessário estender a área de atuação do IPHAN.



Fig. 16 e 17 – Linha de cumeada a leste do CUB, vista a partir da extremidade do Eixo Rodoviário Sul, com destaque para edifícios do Aeroporto – hotel com 9 pavimentos (foto à esq.) e terminal de passageiros (cobertura clara, na foto à dir.), ambos inaugurados em 2014. (Fotos do autor)

18

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/12/18/interna_cidadesdf,511227/ampliacao-do-aeroporto-leva-ate-sete-anos-para-conclusao-veja-o-pro.shtml



Fig. 18 e 19 – CUB e linha de cumeeada do lado oposto, vistos a partir da rodovia DF-001 (setor de entorno 05, mirante natural próximo à Torre de TV Digital), com destaque para Ministérios e área central do Plano Piloto. (Fotos do autor)



Fig. 20 e 21 – Linha de cumeeada a leste do CUB, vista a partir do Eixo Rodoviário Sul (após a quadra 212 Sul). A área verde próxima à linha do horizonte é a APA Gama-Cabeça de Veado. (Fotos do autor)

Essa reavaliação é oportuna, sobretudo num cenário de maior estímulo à cooperação interfederativa, que adquiriu concretude há pouco mais de um ano, com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre IPHAN e GDF, envolvendo o órgão federal e três distritais – Agência de Fiscalização e Secretarias de Cultura e de Gestão do Território e Habitação – na gestão compartilhada do conjunto urbanístico de Brasília. Somado à recente Portaria nº 166/2016, que estabeleceu “macroáreas” diferenciadas no interior da *área tombada*, o aperfeiçoamento do instrumento de proteção do *entorno*, eliminando sobreposições e focando pragmaticamente no que ainda se mantém como de interesse para a preservação desse bem cultural, seria desejável – para a administração pública, pela possibilidade de concertação entre os entes, e para a sociedade, pela eliminação de conflitos entre os regulamentos, proporcionando maior transparência no relacionamento com os cidadãos.

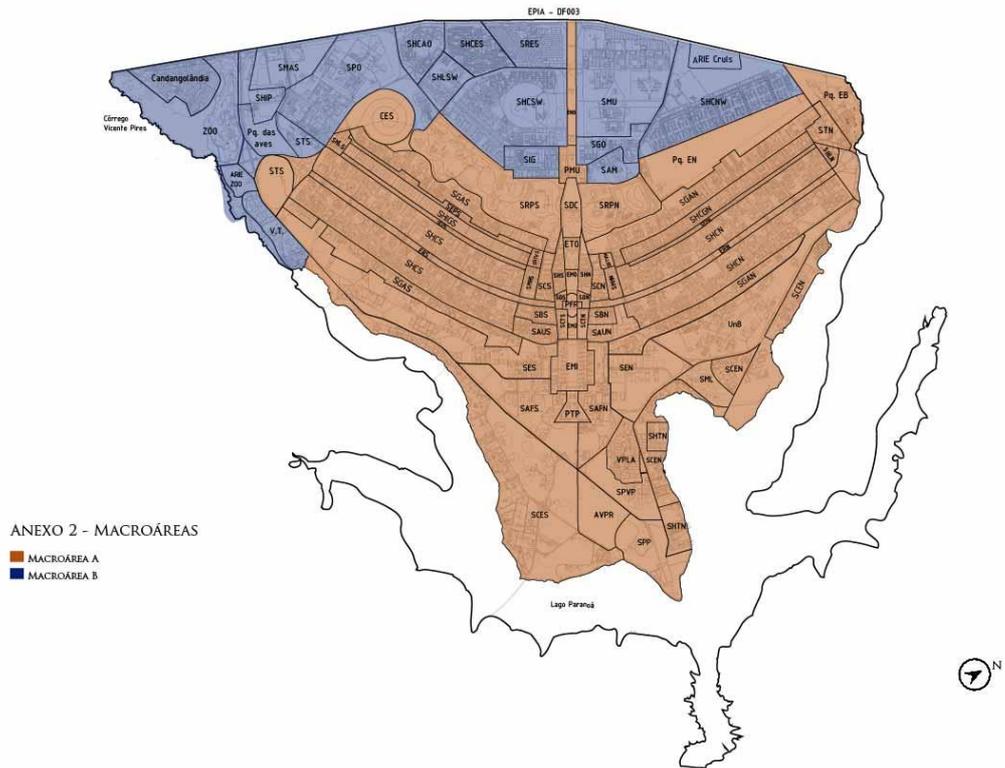


Fig. 22 – Área tombada com macroáreas A e B, conforme Portaria nº 166/2016

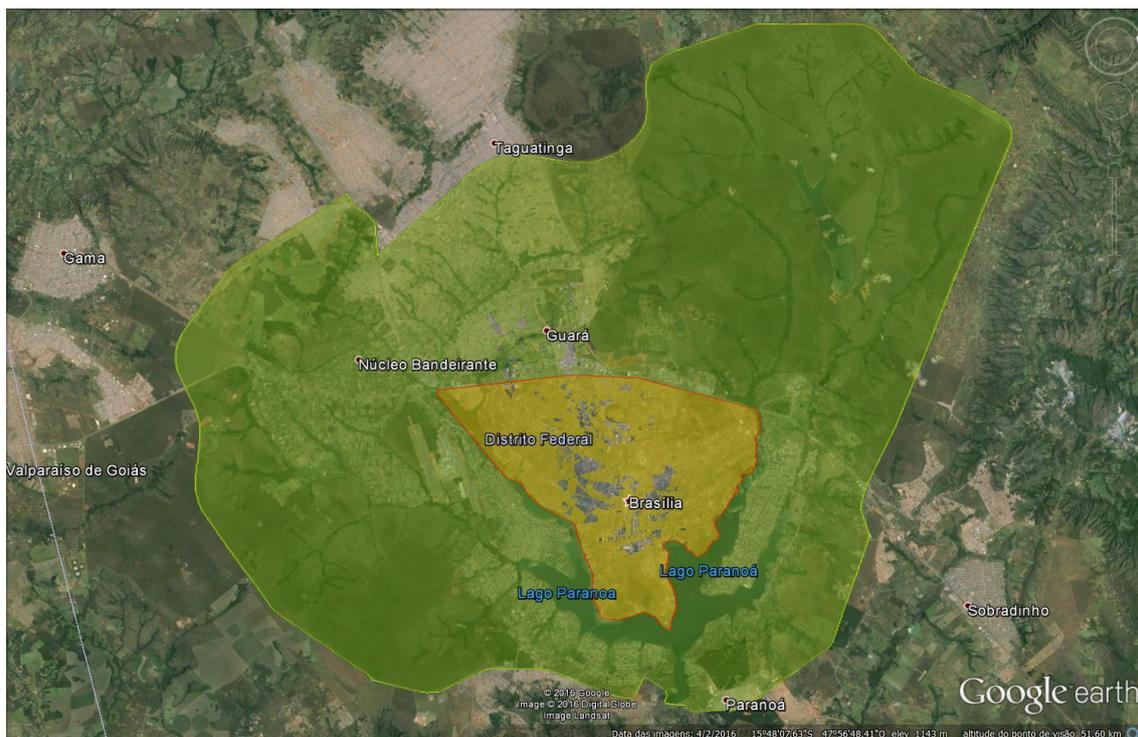


Fig. 23 – Área tombada com zona de entorno atual, conforme Portaria nº 68/2012, incluindo as regiões administrativas de Taguatinga, Águas Claras, Vicente Pires, Guarará, Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante (a oeste da EPIA), Park Way, Lago Sul, Lago Norte e Paranoá (a leste do lago), além das áreas de preservação ambiental (reservas da Marinha e do IBGE, APA Gama-Cabeça de Veado, Parque Nacional e Jardim Botânico de Brasília).

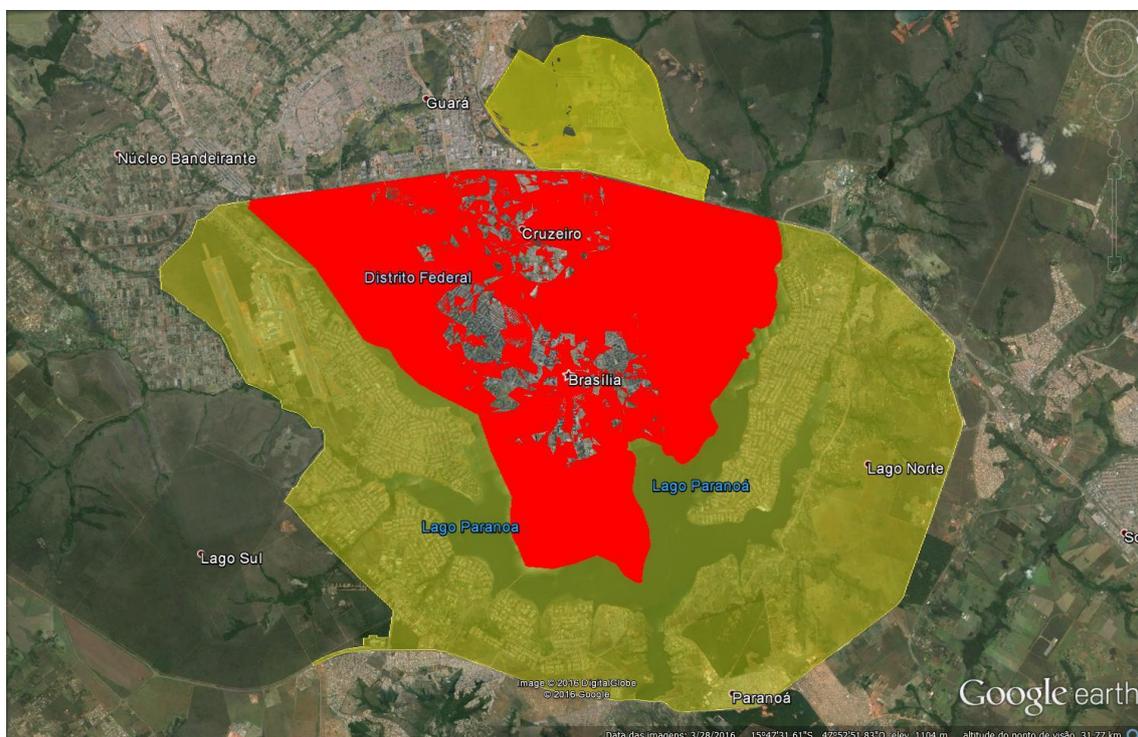


Fig. 24 – Proposta de nova delimitação da zona de entorno sob responsabilidade do IPHAN, mantendo o Aeroporto e as regiões administrativas de Lago Sul, Lago Norte e Paranoá (a leste do lago), além de parte da região administrativa do Plano Piloto (a oeste da EPIA), e excluindo as áreas de preservação ambiental, o Park Way e demais regiões a oeste da EPIA. Em vermelho, os limites do conjunto tombado.

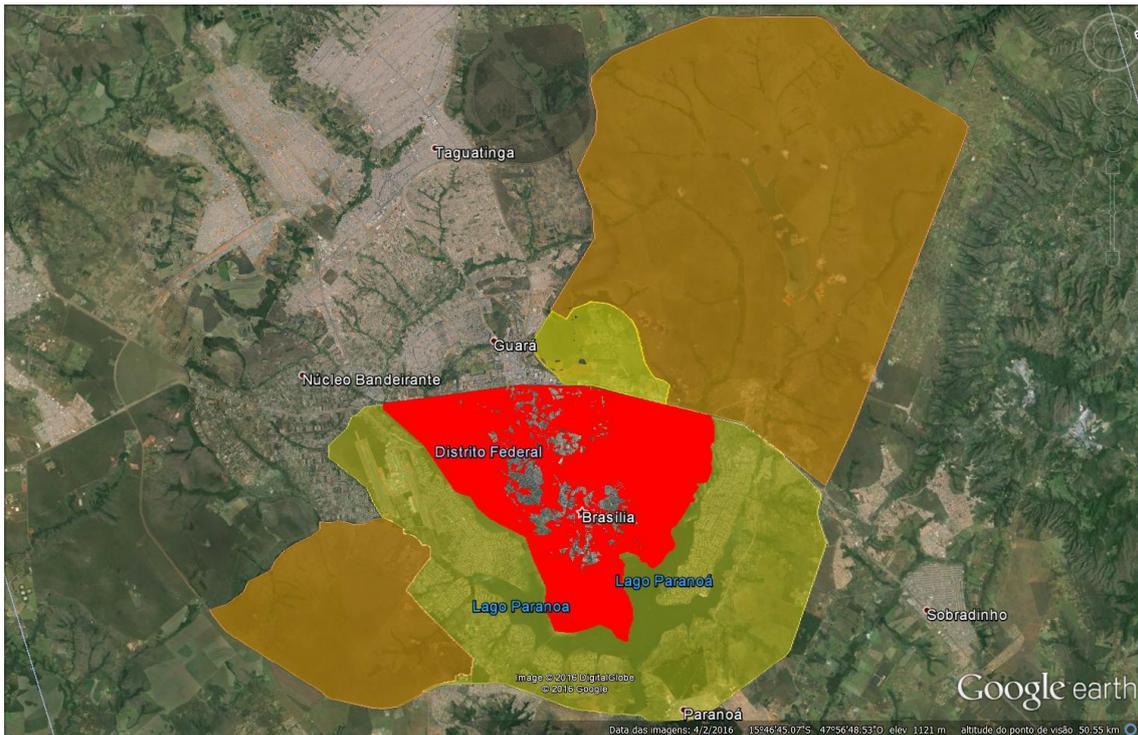


Fig. 25 – Proposta de nova delimitação da zona de entorno, somada às áreas de preservação ambiental contíguas (APA Gama-Cabeça de Veado, Parque Nacional e Jardim Botânico de Brasília, em tom ocre na imagem). As áreas de preservação ambiental, graças a essa condição, cumpririam a função de zonas-tampão, mesmo excluídas da zona de entorno sob responsabilidade do IPHAN.

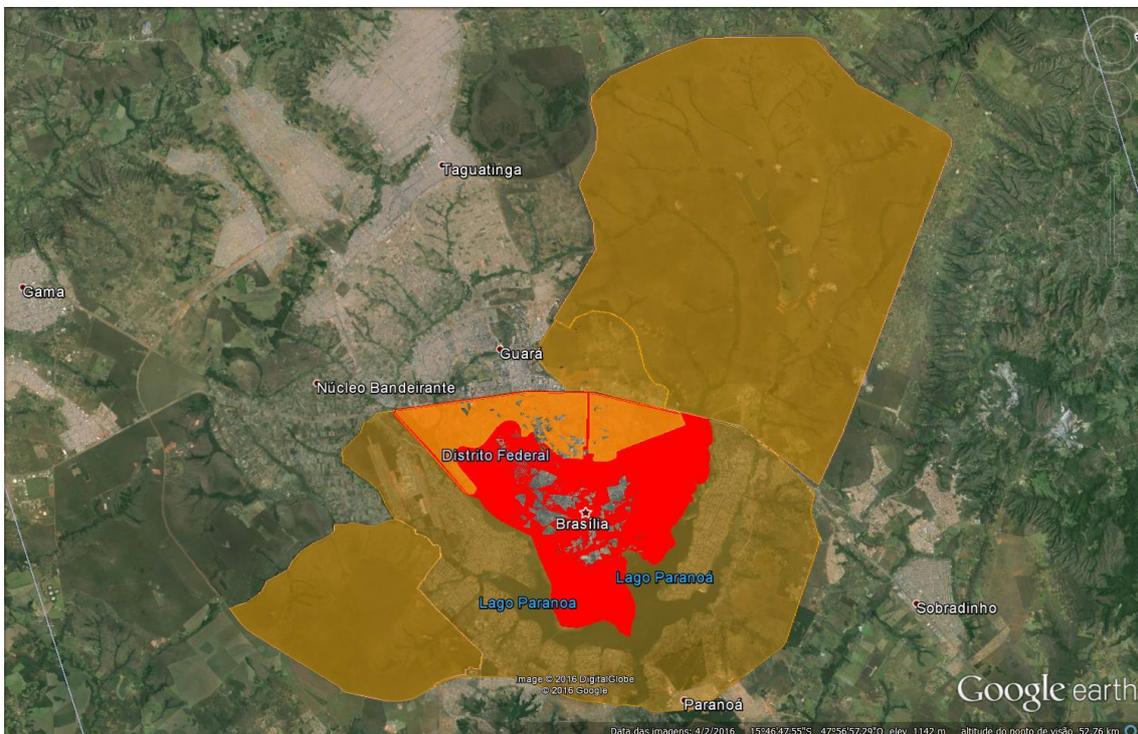


Fig. 26 – Simulação da “buffer zone efetiva”: macroárea B do CUB, zona de entorno proposta e áreas de preservação ambiental contíguas. Nesta hipótese, a “buffer zone efetiva” (em tons de amarelo, na imagem) protegeria a ambiência e a visibilidade da “zona de preservação prioritária” (macroárea A do CUB, em vermelho), desde que contasse com a manutenção das áreas ambientais.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. "Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios". In: **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. José Celso Cardoso Jr., Gilberto Bercovici (org.). Brasília: IPEA, 2013, p. 129-163.
- COSTA, Lucio. **Registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.
- FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010. (Tese, Doutorado em Administração Pública e Governo)
- GRUPO DE TRABALHO para a Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Brasília**: síntese dos trabalhos. Brasília: Governo do Distrito Federal/ Universidade de Brasília/ Ministério da Cultura, 1985.
- LASSANCE, Antonio. "Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado". In: **Federalismo à brasileira**; questões para discussão. Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance (org.). Brasília: IPEA, 2012, p. 23-36
- PERPÉTUO, Thiago Pereira. **Uma cidade construída em seu processo de patrimonialização**: modos de narrar, ler e preservar Brasília. Rio de Janeiro: IPHAN, 2015. (Dissertação, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural)
- RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação de bens culturais**; o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. 156 p. (Série Reedições do IPHAN)
- REIS, Carlos Madson. "Preservação do conjunto urbanístico de Brasília; alguma coisa está fora da ordem". In: **Brasília 1960 2010**: passado, presente e futuro. Francisco Leitão (org.). Brasília: Docomomo/Terracap/GDF, 2009, p. 219-237.
- SEGAWA, Hugo. "Por um olhar desimpedido: sobre o projeto da Praça da Soberania, de Oscar Niemeyer". **MDC: Mínimo Denominador Comum**, Belo Horizonte/Brasília, 9.fev.2009. Disponível em <https://mdc.arq.br/2009/02/09/por-um-olhar-desimpedido/>. Acesso em 15.mar.2015.
- ZEHAVI, Amos. "New governance and policy instruments: are governments going 'soft'?". In: **The Oxford Handbook of Governance**. David Levi-Faur (org.). Oxford: Oxford Handbooks, 2012.

Referências legislativas

- BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em 15.mar.2015.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm. Acesso em 25.mai.2016.
- BRASIL. Lei nº. 3751, de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3751.htm. Acesso em 25.mai.2016.
- BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a delimitação e diretrizes para a área de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília, sede da capital da República Federativa do Brasil, situado no Distrito Federal, bem como objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22.fev.2012. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_68_de_15_de_fevereiro_de_2012.pdf. Acesso em 25.mai.2016.
- BRASIL. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 166, de 11 de maio de 2016. Estabelece a complementação e o detalhamento da Portaria nº

314/1992 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13.mai.2016. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_n_166_de_11_de_maio_de_2016.pdf. Acesso em 25.mai.2016.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992. Sem ementa. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_314_de_8_de_outubro_de_1992.pdf. Acesso em 25.mai.2016.

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

