



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

O DESENHO FUNCIONALISTA COMO MODELO, UM PARADIGMA A SER SUPERADO

**Viridiana Gabriel Gomes** (Universidade de Brasília) - viridianagg@gmail.com

*Doutoranda*

**Marcos Borges Dias** (Prisma Consultoria) - marcosborgesdias@gmail.com

*Especialista*

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao completar 50 anos de existência, a cidade de Brasília representa uma oportunidade única de reflexão sobre o modelo urbanístico do Movimento Moderno e seus paradigmas. Os anos que sucederam as duas Grandes Guerras representaram um período de intensas experimentações urbanísticas em todo o ocidente. Se acreditava que o Urbanismo Moderno seria capaz de criar uma nova cidade e um novo modelo de vida, porém rapidamente se percebeu a necessidade de modelos urbanísticos menos utópicos e mais associados à observação da realidade local.

Em 1960, na contra mão do debate urbanístico internacional surge Brasília, tida por alguns teóricos como a manifestação tardia do Movimento Moderno. Ainda que descolada do tempo real de então, essa cidade concebida por Lúcio Costa representa, desde seu primeiro esboço, o Brasil Novo.

Com suficiente clareza formal e simplicidade conceitual, o Plano Urbanístico de Brasília foi capaz de consolidar a nova capital do país, tida pela classe política como uma idéia utópica de Juscelino Kubitschek. O fenômeno de Brasília e sua repercussão na construção do novo cidadão brasileiro podem ser melhor entendidos em análises que superam o campo urbanístico e abarcam as manifestações arquitetônicas, sociais e culturais da época.

No presente momento, nos deparamos com uma situação distinta, o contexto político, econômico e social não é mais o mesmo, e o peso simbólico do ato heróico representado pela mudança da capital se diluiu com o tempo. A cidade se consolidou e os resultados dessa grande experiência urbanística tornam-se visíveis. Este artigo traz à tona o questionamento sobre a pertinência da perpetuação do Modelo Funcionalista sobre a concepção das novas áreas de expansão urbana na periferia de Brasília. Considerando a defasagem temporal e a ausência de apelo simbólico que justifique tais práticas, no momento atual, pretende-se ponderar sobre os efeitos negativos observados em setores concebidos sob o Modelo Funcionalista.

## **2. CONTEXTO ATUAL**

A centralização das principais funções administrativas da cidade na área do Plano Piloto e o lento processo de consolidação das atividades secundárias e terciárias nas “cidades satélites”, previstas por Lúcio Costa, justificam a atual situação de desequilíbrio no sistema de mobilidade da grande Brasília. Dados do Ministério do Trabalho e Emprego, RAIS 2002 (

Relação Anual de Informações Sociais), apontam que 70,52% dos empregos do Distrito Federal, não computados os empregos temporários da construção civil, localizam-se no Plano Piloto (Mancine 2008, pg 85).

Com o objetivo de alterar este cenário, o Governo do Distrito Federal, após algumas tentativas frustradas, retomou em 2006 uma política de descentralização dos postos de trabalho através da implementação das “Áreas de Desenvolvimento Econômico” na região metropolitana de Brasília. Desde então, a principal ação do governo tem sido a consolidação destes núcleos de desenvolvimento urbano, econômico e social, no sentido de fomentar a economia das cidades adjacentes ao Plano Piloto, revertendo a atual situação de dependência destes núcleos. Pretende-se combater um dos maiores problemas do planejamento urbano do Distrito Federal: a excessiva concentração espacial de atividades econômicas no Plano Piloto. Tal fato impõe grandes deslocamentos diários da população na direção da zona central, o que causa grandes congestionamentos nas vias de ligação, sobrecarga dos serviços de transporte em horários específicos e perda de qualidade de vida para a população em geral.

O Plano de Ordenação Territorial do Distrito Federal (PDOT) aprovado em dezembro de 2008 apresenta estratégias de dinamização de espaços urbanos fora do perímetro do Plano Piloto. Como mostra a figura 1, imagem parcial do mapa, seis eixos de dinamização estão previstos no vetor sudoeste que corresponde ao vetor de maior expansão da cidade.

## Estratégias de Dinamização de Espaços Urbanos

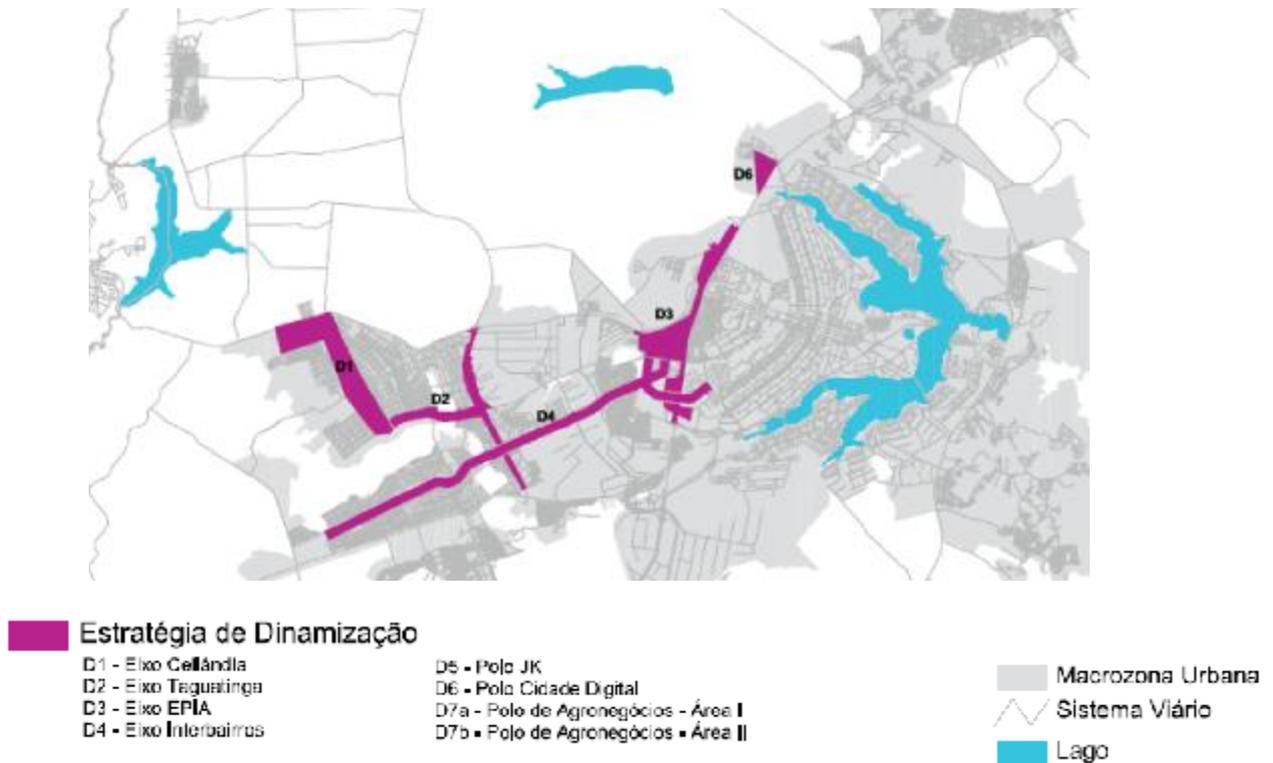


Figura 1. Mapa Eixos de Dinamização (Fonte: PDOT/2009)

A consolidação das 23 ADEs propostas faz parte desta estratégia de dinamização da periferia remetendo a uma redistribuição espacial de atividades. Criam-se novas centralidades e reforça-se a autonomia destes núcleos em relação ao centro administrativo da capital.

### 3. O ESTUDO SOBRE AS ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O presente artigo explora parte de uma avaliação realizada pelo Governo do Distrito Federal em 2009, sobre o desenvolvimento e grau de consolidação das ADEs. O trabalho desenvolvido se deu sobre uma amostragem de 5 ADEs dentro do universo das 23 existentes, algumas ainda em fase de projeto e outras implementadas nos anos noventa. Como estudos de caso foram escolhidas duas ADEs localizadas em pontos de conurbação entre as cidades de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, com grandes contingentes populacionais (vide Figura 2).



Figura 2. Vista aérea das cidades de Ceilândia, Samambaia e Taguatinga. Delimitação das ADEs: Setor de Materiais de Construção e Setor de Indústria de Ceilândia. ( Google Earth 2009)

### 3.1. O CASO DAS ADEs DA CIDADE DE CEILÂNDIA

As duas ADEs escolhidas no estudo são as mais antigas, localizam-se na Ceilândia e encontram-se subproveitadas. O parcelamento dessas áreas prevê grandes lotes voltados ao uso de indústrias de médio e grande porte. Somente algumas quadras limítrofes ao bairro residencial passaram por processo de reparcelamento e mudança de uso, ocasionando uma mescla de usos comercial e residencial. A imagem abaixo mostra a área que passou por processo de reparcelamento em 1994 ( dados fornecidos pela TERRACAP, 2009).

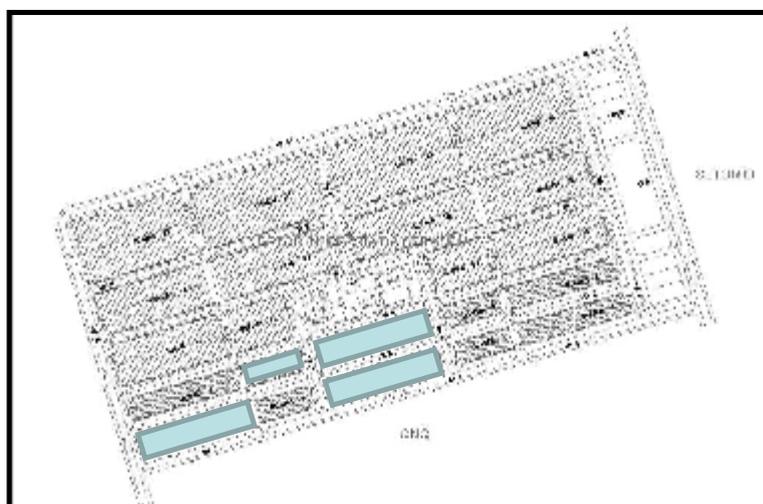


Figura 3. Áreas de reparcelamento na ADE Setor de Industria da Ceilândia.

### **3.2. A DISCUSSÃO SOBRE O USO MISTO**

Foram observados, em outras ADEs, diversos casos de inserção clandestina do uso residencial, o que indica forte demanda nesse sentido. O governo se opõe à inserção do uso residencial nas ADEs, pois entende isso como uma distorção do verdadeiro sentido dessas áreas, o que poderia inviabilizar todo um esforço de descentralização das atividades econômicas de Brasília. O debate sobre a mescla de usos se dá em duas escalas, uma mais ampla, referente à cidade e outra mais pontual, referente ao lugar. O governo entende que na escala da cidade o uso residencial é predominante e não deve se estender sobre novas áreas de desenvolvimento econômico, sob o risco de beneficiar o mercado imobiliário e prejudicar o planejamento estratégico da cidade. Porém, na escala local, percebe-se na avaliação das ADEs existentes, que o uso residencial tende à funcionar como amálgama entre estas e o entorno urbano adjacente.

O estudo desenvolvido levanta a hipótese de que a legislação urbanística vigente, ao restringir o uso misto dessas áreas, pode estar contribuindo para o atual quadro de desistências de desenvolvimento de empreendimentos nas ADEs. A análise do PDOT de 1997 revela que a viabilização das diretrizes de ordenamento territorial fica, em grande medida, condicionada às normas específicas constantes nos Planos Diretores Locais. Embora o PDOT sinalize para a possibilidade de atenuar a segregação de usos do solo - herança do planejamento urbano modernista que subsidiou o projeto das demais cidades - as normas específicas que definiriam usos permitidos ou proibidos pertencem ao escopo dos PDLs de cada Região Administrativa.

No caso da cidade de Ceilândia, o PDL trata com maior flexibilidade as normas relativas ao uso do solo urbano, ao abandonar o controle rigoroso das atividades permitidas em cada lote através das NGBs (normas de edificação, uso e gabarito), e adotar um sistema de classificação de lotes por níveis de incomodidade. O critério de classificação dos lotes em categorias de usos com maiores ou menores restrições se deu a partir de sua localização em relação à hierarquia viária: quanto maior a categoria da via limdeira ao lote, maior o leque de usos permitidos no lote. No entanto, essa tendência ao abandono dos preceitos do urbanismo modernista que pregava a segregação de usos e atividades na cidade não foi estendida às ADEs da Ceilândia.

Conforme o PDL - Lotes superiores

a 1000m<sup>2</sup>, passíveis de incidir o

instrumento da Edificação

Compulsória  
SMC- 1000m<sup>2</sup>

Testada 15

Grandes áreas -

4x1050m<sup>2</sup>

Áreas médias - 3x700m<sup>2</sup>

Áreas pequenas - 2x210m<sup>2</sup>

testada 20

ou 180m<sup>2</sup>

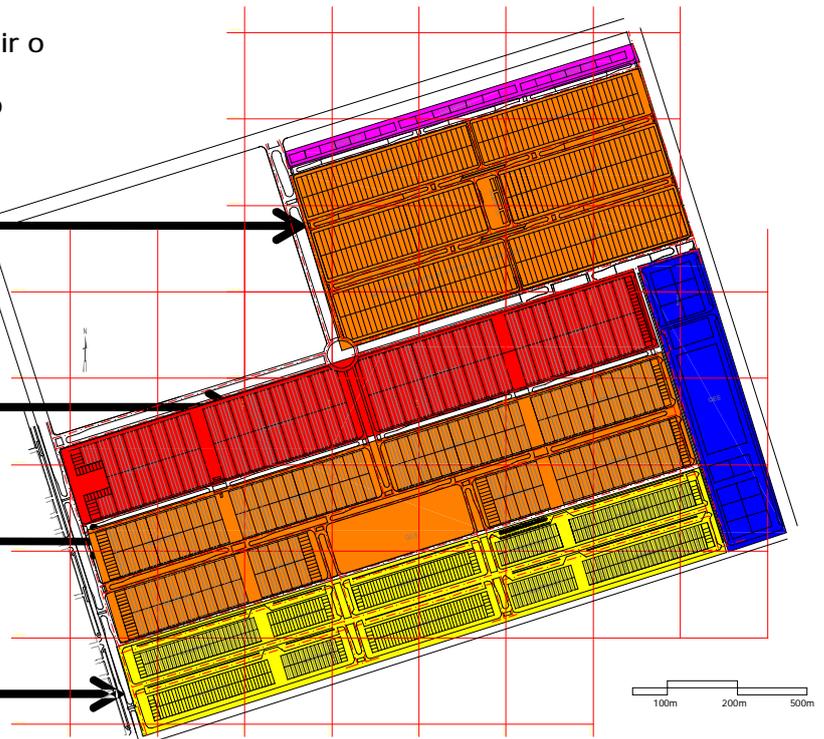


Figura 4. – Dimensionamento dos lotes ( projeto cedido pela TERRACAP – 2009 )

PDOT - Art. 59. Nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs, os lotes corresponderão à categoria de Lotes com Restrição à Residência – L3.

ADEs Ceilândia	Setor de Depósito de Materiais de Construção	Setor de Indústria da Ceilândia
Categoria de usos	L3 – lotes com restrição à residência	L3 – lotes com restrição à residência
Coefficientes de aproveitamento	1,5	2,0
Taxa de permeabilidade	Função da área do lote: < 200m <sup>2</sup> ----- <b>0%</b> 200 > 500m <sup>2</sup> ---- <b>10%</b> 500 > 2000m <sup>2</sup> --- <b>20%</b> > 2000m <sup>2</sup> ----- <b>30%</b>	Função da área do lote: < 200m <sup>2</sup> ----- <b>0%</b> 200 > 500m <sup>2</sup> ---- <b>10%</b> 500 > 2000m <sup>2</sup> --- <b>20%</b> > 2000m <sup>2</sup> ----- <b>30%</b>

Figura 5. Tabela 1- Parâmetros de uso e ocupação do solo previstos no PDL de Ceilândia

### 3.3. ANÁLISE DO DESENHO URBANO DAS ADEs DE CEILÂNDIA

Avaliar a integração das ADEs em seus pontos de inserção é o passo seguinte desta reflexão. Nesse sentido a análise da evolução da ocupação urbana no entorno das ADEs da

Ceilândia comprova que, esta área de localização periférica, com o passar do tempo, inseriu-se no contexto da cidade, e se viu cercada por bairros residenciais. No entanto estes setores representam hoje uma barreira física entre as áreas adjacentes, uma vez que encontra-se subutilizada e sem vitalidade urbana.

Após análise dos projetos urbanísticos das duas ADEs, o estudo identificou alguns problemas relacionados à concepção original claramente pautada em princípios funcionalistas:

1. Inadequação entre o tamanho dos lotes e o sistema viário;
2. Superdimensionamento do sistema viário e ausência de uma hierarquização viária interna;
3. Ociosidade dos espaços públicos e falta de integração espacial com o entorno, devido à monofuncionalidade do espaço urbano e rígido zoneamento;
4. Excessiva linearidade dos espaços abertos, que pode vir a configurar corredores e espaços propícios a atividades ilícitas, particularmente devido à presença de empenas cegas.

#### **4. DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE INTERVENÇÕES URBANAS**

O processo de recuperação dos espaços estudados baseia-se na idéia de atenuar os efeitos negativos produzidos pelo desenho funcionalista e pelo rígido zoneamento presente nas ADEs . Para isso foram definidas diretrizes que buscam conciliar o discurso do planejamento urbano com um urbanismo mais humanizado.

##### **4.1. METODOLOGIA E PROPOSTA**

Através de uma abordagem sobre diferentes escalas, sugerem-se Planos Globais para os dois Setores, que correspondem a propostas mais abrangentes. Os Planos propostos devem ser entendidos como projetos estruturantes responsáveis por estabelecer uma lógica e uma identidade ao espaço em questão. O Plano de Acessibilidade propõe uma hierarquização para o sistema viário e novas conexões diretas com o entorno imediato. O Plano de Reparcelamento deveria ocorrer junto a uma revisão sobre a previsão de usos. A inserção de novos usos poderia se dar na ocupação de áreas residuais, como afastamentos laterais em becos e em alguns canteiros centrais de vias que passariam por um redimensionamento conforme a nova hierarquização viária. Os Planos de Espaços Públicos e de Equipamentos são complementares e possuem a função de implementar novas atividades de lazer no setor voltadas à integração com a comunidade dos bairros vizinhos.

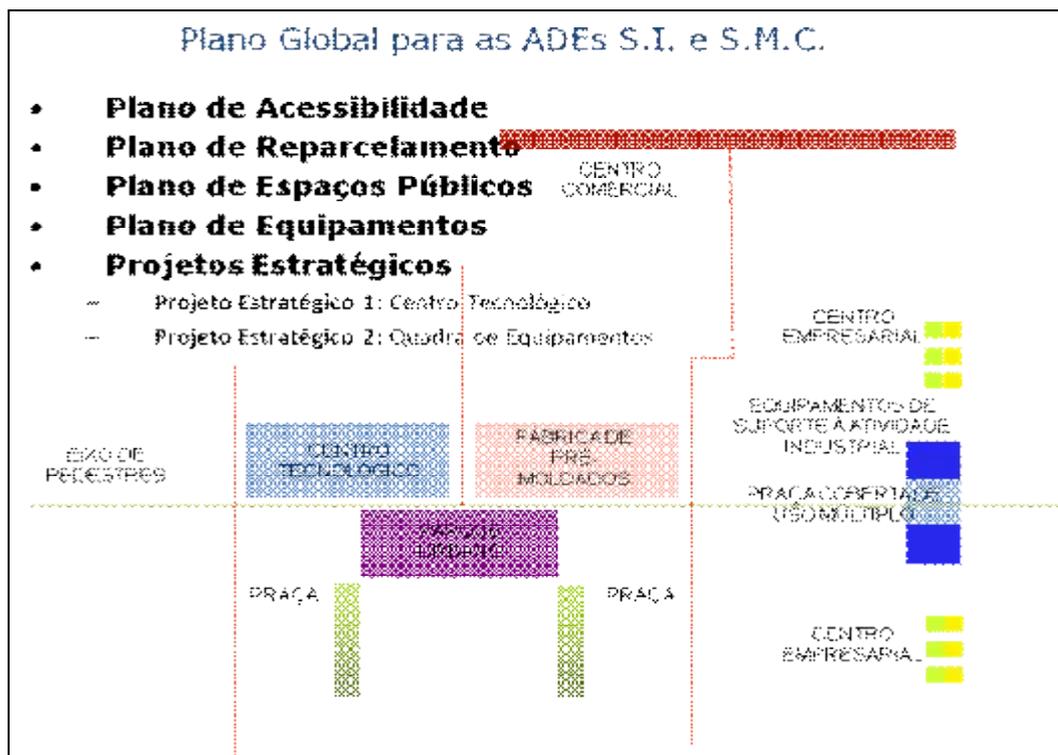
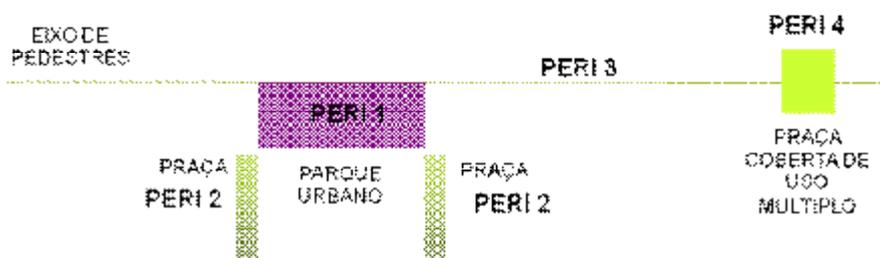


Figura 6. Planos Globais para as ADEs  
( Prisma Consultoria – Viridiana Gomes, Clarissa Sampaio . 2009 )

Em seguida se propõem estudos de detalhe, chamados Projetos Especiais de Reforma Interior(PERI), que correspondem a propostas pontuais a serem desenvolvidas conforme critérios de prioridades. Os estudos de detalhe são definidos mediante a leitura das deficiências e potencialidades encontradas, por exemplo, no Plano de Espaços Públicos os quatro PERIs que aparecem são parte do aproveitamento da estrutura existente que representa uma potencialidade e buscam responder a uma demanda por espaço público urbanizado, o que representa uma grande deficiência no setor.

No caso do Plano de Reparcelamento, os projetos de detalhe devem levar em consideração a situação específica de cada uma das quadras, em função da dimensão dos lotes, a forma como estes se organizam e seu uso.

## Plano de Espaços Públicos



### • Projetos Especiais de Reforma Interior

- PERI 1 - Parque Urbano
- PERI 2 - 2 Praças de convívio
- PERI 3 - Calçadão da ADE
- PERI 4 - Praça Coberta

Figura 7. Plano de Espaço Público e respectivos Projetos Especiais de Reforma Interior ( Prisma Consultoria – Viridiana Gomes, Clarissa Sampaio . 2009 )

Um exemplo desta metodologia de aproximação seria o caso do estudo sobre o sistema viário e o parcelamento dos lotes. Sugere-se um reparcelamento criterioso no sentido de eliminar as empenas cegas voltadas a passagens de pedestres, que hoje representam becos perigosos. Tais passagens poderão transformar-se em vias de trânsito rodado também, sempre que a caixa da via permitir.

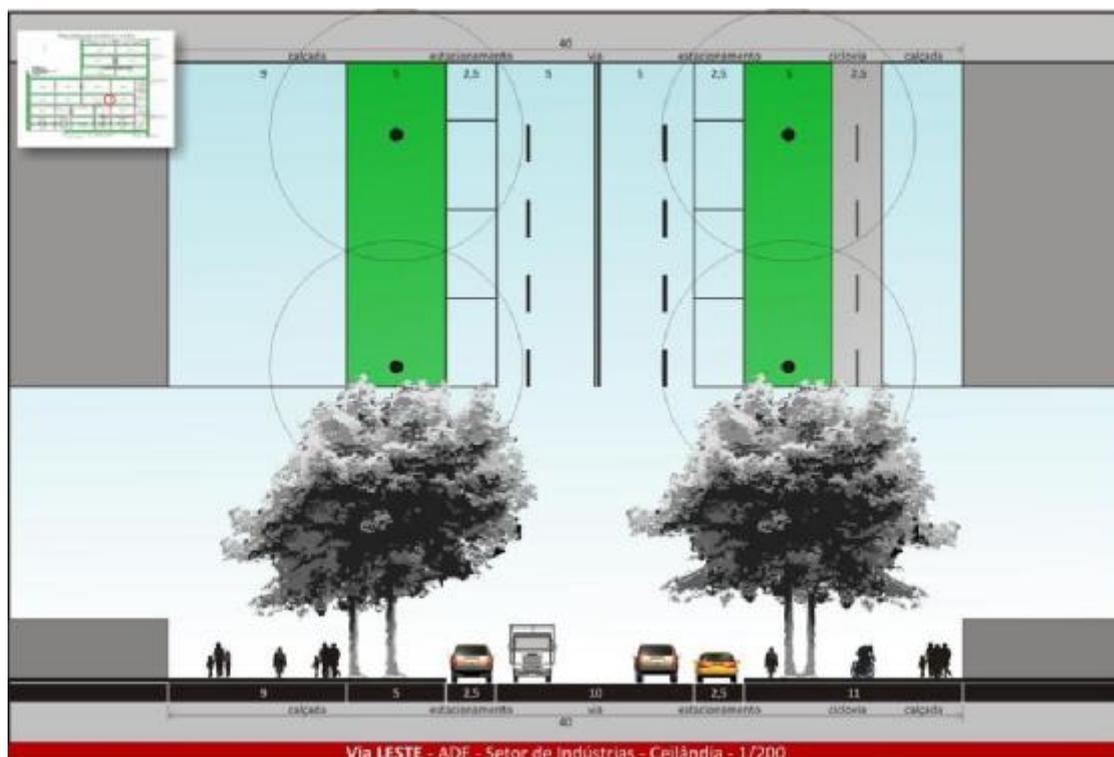


Figura 8. PERI Via Leste - Proposta de Intervenção sobre área livre ociosa, sugere-se a criação de uma nova via.

( Prisma Consultoria – Viridiana Gomes, Clarissa Sampaio e Marcos Dias . 2009 )

Quanto às áreas livres o Plano de Espaços Públicos buscou potencializá-las já que estas representam dinamizadores do espaço interno da ADE assim como a oportunidade de integração deste setor com a população que reside nas proximidades. Na imagem da proposta tais áreas encontram-se destacadas em amarelo. Os caminhos sugeridos, os equipamentos e a reestruturação do projeto da praça central visam suprir também a demanda das áreas vizinhas, hoje desprovidas de qualquer elemento que lhes confira urbanidade, traduzindo-se apenas em bairros dormitórios.



Figura 9. Proposta de Intervenção Urbanística sobre ADE Ceilândia.

( Prisma Consultoria – Viridiana Gomes, Clarissa Sampaio e Marcos Dias . 2009 )

## 5. CONCLUSÕES

A predominância do uso residencial de baixa densidade sobre extensas áreas da

malha urbana de Ceilândia e a concentração do uso comercial e de prestação de serviços sobre corredores viários mostram uma situação de desequilíbrio principalmente na distribuição espacial dos usos. Além disso, fica evidente a não observação da escala de deslocamento do pedestre que se vê obrigado a percorrer longas distâncias em um ambiente urbano monotemático, desprovido de um mínimo de complexidade que anime o local.

Casos como este, explicam porque cidades interioranas podem trazer maior riqueza e diversidade urbana se comparadas a diversos bairros das periferias das grandes cidades, uma vez que a monofuncionalidade sempre levará a um ambiente urbano com baixos índices de urbanidade. O equilíbrio entre os usos principais implica no controle da predominância de um determinado uso sobre os demais (Jacobs 2000, PG. 123), tal argumento contraria o urbanismo funcionalista e seu rígido conceito de zoneamento. Por isso torna-se questionável a reprodução de um modelo baseado no funcionalismo estrito e na baixa densidade populacional.

A reflexão sobre o caminho intermediário entre o zoneamento rígido e a mescla indiscriminada de usos, leva ao entendimento de que o redesenho da cidade funcionalista reside, em sua maior parte, na gradual inserção de novos usos, levando a uma maior diversidade do ambiente urbano, e possibilitando conseqüentemente situações de integração entre setores limítrofes.

Outro problema observado foi a lógica de concepção das novas áreas de expansão urbana de Brasília que tem o planejamento rodoviário como premissa do desenho urbano em detrimento aos demais condicionantes de projeto. O resultado é um sistema viário superdimensionado, no qual as vias principais apóiam-se em canteiros centrais de largura excessiva, cuja função se resume à organização do tráfego e à ornamentação urbana. Não se pode negar que estas extensas áreas livres representam um espaço ocioso de valor estratégico no que se refere à grande demanda por novas áreas residenciais. A melhoria dos setores de desenvolvimento analisados depende do entendimento de que esses vazios, que hoje atuam como barreiras à integração com as áreas lindeiras, podem vir a receber projetos específicos destinados à produção de um espaço público que atraia a comunidade e a novos parcelamentos que agreguem o uso misto à área. Em alguns casos sugere-se a avaliação sobre possíveis adensamentos, tendo como objetivo oferecer novas possibilidades de atendimento à demanda habitacional, direcionando o planejamento urbano a uma contenção do modelo da cidade dispersa.

Se as ocupações existentes, suas densidades e sua condição de dependência ao Plano Piloto justificam a meta estabelecida pelo Governo de descentralizar as atividades, o

momento atual pode significar um marco na conciliação do Planejamento Urbano com o Urbanismo. Conclusivamente a análise sobre as Áreas de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal lança dados que comprovam a necessidade de novas práticas projetuais que extrapolem a reprodução de antigos modelos nos novos parcelamentos, isto significa romper o Paradigma do Modelo Funcionalista.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar no 803 de 25 de abril de 2009*. (Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dá outras providências). Diário Oficial do Distrito Federal de 27.03.2009. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/cldf/processo-legislativo-1/pdot/LC-DF-00803-2009.pdf> Último acesso em 29-11-2010.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar Nº 314, de 1º de setembro de 2000*. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia - RA IX, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: [http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/LeisComp/LeiComp2000/lc\\_314\\_00.html](http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/LeisComp/LeiComp2000/lc_314_00.html)

Último acesso em 29-10-2010.

DISTRITO FEDERAL. *MDE 126/94, NGB 126/94 e URB 126/94*. (Tem por objetivo o parcelamento das quadras 3,5,8 e 9 do Setor Industrial de Ceilândia em lotes industriais e de prestação de Serviços, para atendimento a pequenos e médio empresários de Ceilândia. 11 de novembro de 1994).

GOMES, Viridiana G.; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. *Análise do urbanismo In Prisma Consultoria / BID / GDF - RELATÓRIO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ADES DA CEILÂNDIA: CENTRO-NORTE, MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E SETOR DE INDÚSTRIA – PROJETO-PILOTO*. Dezembro de 2008.

GOMES, Viridiana G.; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. *ADE Setor de Indústria e Setor de Materiais de Construção: Propostas e Diretrizes para uma revisão urbanística integrada*. Prisma Consultoria, Brasília-DF 12 de março de 2009.

HOLANDA, Frederico de. *O espaço de exceção*. Brasília: EdUnB, 2002.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MANCINE, Gisele. *Avaliação dos Custos da Urbanização dispersa no Distrito Federal*, Brasília, 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília.