

Brasília: empreendimento imobiliário de fins dos anos 1950

Brasilia: real estate development in the end of the 1950s

Maria Fernanda Derntl¹



Resumo: Este artigo aborda Brasília nem tanto da perspectiva, mais usual, de sua configuração arquitetônica e urbanística, mas sobretudo como um célere e vultoso empreendimento imobiliário que se deu na escala do território. A análise trata de alguns dos métodos aventados para cessão de lotes e terrenos no futuro Distrito Federal desde fins da década de 1940 e concentra-se na atuação da Novacap como incorporadora imobiliária, entre 1956 e 1960. O propósito é revelar lógicas subjacentes a essa atuação, principalmente quanto ao modo de organizar o uso e a ocupação de diferentes espaços, vinculando-os a específicos grupos sociais. **Palavras-chave:** empreendimento imobiliário; Novacap; Brasília; Distrito Federal; território.

Abstract: This paper approaches Brasilia not so much from the usual perspective of its architectural and urbanistic configuration, but above all as a swift and substantial real estate enterprise developed at territorial scale. It analyses some of the methods proposed to assign plots and land parcels in the future Federal District since the end of the 1940s and focuses on the actions taken by Novacap (government agency in charge of planning and building the new capital city) as real estate developer, between 1956 and 1960. The aim is to reveal the rationale underlying those actions, especially when organizing uses and occupation in different spaces of the territory, by allocating them to specific social groups. **Keywords:** real estate enterprise; Novacap; Brasília; Federal District; territory.



A transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília em 1960 foi um marco no processo de integração territorial no Brasil e teve o papel de impulsionar a estruturação regional do Centro-Oeste (VESENTINI, 1996). Nos planos de governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), a decisão de dinamizar o interior do país, por meio da mudança da capital, articulava-se à intenção de modernizar o Estado e a administração pública, mas nos moldes de uma modernização conservadora, que buscava conciliar interesses de novas e velhas elites, sem alterar as bases da desigualdade social e política (BENEVIDES, 1991; MOREIRA, 1998; SCHWARCZ; STARLING, 2015). Os ideais modernizadores de JK materializaram-se de modo eloquente nas formas da arquitetura de Oscar Niemeyer e na inovadora paisagem do Plano Piloto traçado por Lucio Costa. No entanto, como pretende mostrar esse artigo, os limites dessa modernidade – e o caráter excludente da concepção da capital – ficam evidentes na maneira como se deu a concessão de terrenos e lotes do Distrito Federal, entre 1956 e 1960.

Ao abordar dinâmicas imobiliárias relativas ao período inicial de construção de Brasília, esta análise se contrapõe, em alguma medida, a tópicos correntes em discursos e estudos formulados sobre a capital desde fins dos anos 1950. Um desses tópicos refere-se a uma suposta ausência de um planejamento de caráter socioeconômico ou financeiro na sua elaboração. Nas palavras de Jorge Wilhem (2012, p. 175), que havia participado do Concurso Nacional para escolha do plano piloto: “a cidade foi erigida artificialmente, sem plano integrado, sem análise socioeconômica [...] sem investigação de qualquer prognóstico”. Mais tarde, Peter Hall (2011, p. 254-255) reforçou: “nem uma única projeção populacional, ou análise econômica [...] a última coisa a considerar foi o custo”. Não se pretende aqui entrar na polêmica questão do custo de construção de Brasília, nem fazer uma análise no campo da economia urbana.² Mas, é possível ver, no âmbito deste estudo historiográfico, se não um planejamento aplicado de modo efetivo e sistemático, pelo menos uma lógica clara de prever a concessão de lotes na capital, tendo em vista um empreendimento imobiliário que se pretendia, de início, autofinanciável.

Um outro tópico a ser aqui abordado diz respeito a uma possível neutralidade do Estado na iniciativa de erguer Brasília. Conforme observou à época um dos principais ideólogos do nacional-desenvolvimentismo defendido pelo governo JK, “Brasília não está sendo construída por uma classe” e nem pelo “capitalismo urbano”, mas pelo próprio Estado Brasileiro, de modo que nela não interviriam “interesses privatistas” (CORBISIER, 2012, p. 75). No entanto, conforme



denunciou Francisco de Paula Dias de Andrade (1961), as vendas de terrenos, cujos dados foram mantidos sob sigilo, foram marcadas por revendas, escândalos, negociatas e tráfico de influências políticas. E, em ensaio de meados dos anos 1980, Paulo Bicca observou que um dos mitos sobre Brasília é o de que, por ser obra planejada e gerida pelo Estado, teria significado um freio a interesses imediatistas de especuladores; em vez disso, a capital deveria ser vista como “possibilidade, talvez ímpar, de realização do capital imobiliário e de todos os demais que concorreram para a sua construção e das cidades-satélites” (BICCA, 1985, p. 145). Embora esta análise não se estenda a negociações e articulações com capitais privados, espera-se contribuir para mostrar que a ocupação segregada do território da capital não resultou de um desvirtuamento de seu plano original ou de uma ação posterior de especuladores, mas foi induzida pela própria atuação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap). A intenção é ver a capital nem tanto como produto de um plano urbanístico, mas principalmente como um célere e vultoso empreendimento imobiliário, na escala do território, que imprimiu desigualdades marcantes entre o Plano Piloto e as cidades-satélites.

Tomamos como referência para esta análise estudos acerca de lógicas imobiliárias subjacentes à estruturação de outras cidades brasileiras, nos quais a preocupação foi explicar, com base em aportes da sociologia urbana francesa, o fenômeno de metropolização e formação de periferias. Entre os autores dedicados a tratar de dinâmicas imobiliárias envolvendo o Estado, proprietários de terras, incorporadores e construtores na transformação do uso e da renda do solo, destacamos aqui Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1982, 2015), Paul Singer (1982) e Pedro Abramo (1989, 1995). No entanto, Brasília é muito peculiar como fenômeno de urbanização, pois, embora apresente uma configuração do tipo centro-periferia, similarmente a cidades ditas tradicionais, contou com uma empresa paraestatal – Novacap – atuando como proprietária de terras, incorporadora e contratadora de empresas de construção.

A peculiar formação de Brasília passou a ser reconhecida como metrópole – e estudada como tal – sobretudo a partir de meados dos anos 1980, com a publicação regular de coletâneas organizadas pelo geógrafo Aldo Paviani (1985, 1987). Entre os trabalhos ali reunidos, destaca-se, pela proximidade com a análise aqui empreendida, o capítulo de Marília Peluso de Oliveira (1987), baseado em sua dissertação de mestrado (OLIVEIRA, 1983), sobre o modo como o Estado, por meio da Novacap, utilizou-se do mercado imobiliário dirigido pela Companhia, arbitrando preços e compradores, para impor uma divisão social do



espaço que levaria à formação das periferias. Também no clássico trabalho de antropologia urbana de James Holston (1993), fruto de sua tese de doutorado publicada em 1989 e traduzida para o português quatro anos depois, ressaltou-se que a Novacap impôs uma “distribuição estratificada de direitos residenciais”, por meio de restrições baseadas sobretudo no *status* dos candidatos a obter moradia na capital. Já nos últimos anos, alguns estudos trataram de dinâmicas imobiliárias no DF, privilegiando décadas recentes, porém fazendo menções ao período inicial de construção de Brasília. Entre eles, pode-se citar os trabalhos de Neio Campos e Ricardo Farret (2009) tratando do mercado de habitação em assentamentos informais no DF e de David E. Dowalle e Paavo Monkkonen (2007) sobre o mercado de terras de Brasília, relacionando padrões de preço com a densidade populacional no território. Esta análise retoma indicações fundamentais de alguns dos autores mencionados e procura avançar na investigação de mecanismos e práticas de regulação imobiliária empregados em Brasília no período inicial de sua construção, quando se definiram diretrizes de sua estruturação urbana e territorial.

A análise limita-se a dados oficiais provenientes de uma fonte emanada da própria Novacap, as atas de suas reuniões. Ali, é difícil entrever as operações informais, afinidades pessoais e indicações políticas que teriam sido, conforme alertou Luís Carlos Lopes (1996), próprias ao *modus operandi* da Companhia. Mas, embora não seja possível detectar todo o conjunto de artifícios e práticas mobilizados por seus membros, fica evidente uma contínua preocupação com a gestão e o controle da distribuição de lotes, que foram objeto de normas e determinações detalhadas. As atas consultadas são, na maior parte, de reuniões da Diretoria ou do Conselho de Administração. A Diretoria se reunia pelo menos uma vez por semana, de início no Rio de Janeiro e, a partir de 1958, em Brasília. Era composta por um presidente, Israel Pinheiro e por três diretores: na parte administrativa, Ernesto Silva; na técnica, Bernardo Sayão (substituído por Moacyr Gomes Souza, após sua morte em 1959) e na financeira, Iris Meinberg. O Conselho, também presidido por Israel Pinheiro, tinha o papel de aprovar as decisões da Diretoria (LOPES, 1996). As atas fazem registros sucintos de decisões acerca dos mais diversos assuntos relativos à construção da capital e deixam muitas possíveis indagações em aberto; ainda assim, permitem ver a elaboração e as reformulações de uma política de regulação imobiliária.



Um empreendimento autofinanciável e sem especulação imobiliária

Desde fins do século 19, sucessivas comissões científicas empenharam-se em estudar potenciais áreas para construção da nova capital. Além de suas minuciosas pesquisas de campo, os trabalhos resultantes dessas comissões incluíram recomendações sobre o modo de planejar e viabilizar o empreendimento. Uma preocupação nesse sentido aparece já na discussão acerca da escolha do sítio da capital, quando um Relatório da Comissão Polli Coelho (1946-1948) recomendou considerar “o preço ínfimo que ainda têm as terras do Planalto”, pois assim os custos das indenizações pelas desapropriações seriam razoáveis (COMISSÃO..., 1948, p.11). Aludia-se, provavelmente, ao interesse por parte de loteadores imobiliários na região do Planalto, já desde as primeiras décadas do século 20, em razão de notícias sobre a possível transferência da sede do governo. Além disso, havia a preocupação de que terras destinadas aos futuros cultivos para abastecimento da capital acabassem sendo utilizadas apenas para obter lucros com sua venda (IBGE, 1948, p. 25).

Considerando as necessidades de abastecimento da população que se transferiria para Brasília, os possíveis valores de arrendamento dos terrenos e o custo total da obra, o Relatório da Comissão Polli Coelho estimou que seria preciso dispor de 80 mil lotes e 300 mil pessoas instaladas até a data de inauguração da capital – pouco mais do dobro da população que viria depois se encontrar ali em 1960. Propôs-se executar a construção propriamente dita 10 a 12 anos após o início dos trabalhos preliminares de aparelhamento da região. Os recursos financeiros para a construção viriam da utilização das reservas financeiras dos Institutos de Previdência Social, que receberiam terrenos e se encarregariam das construções dentro do plano urbanístico da cidade, em pagamento da dívida do governo com eles.

A proposta de contar com recursos da Previdência Social, na linha do que foi sugerido pela Comissão Polli Coelho, viria depois ser mesmo adotada pela Novacap. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, criados em 1933, eram órgãos autárquicos do Estado, organizados por categoria profissional, com objetivo de captar recursos para garantir aposentadorias e pensões aos trabalhadores assalariados urbanos e, entre 1937 e 1964, atuantes também no desenvolvimento de programas habitacionais. Em fins da década de 1950, tais Institutos encontravam-se em forte crise financeira, decorrente do permanente débito por parte da União nas contribuições devidas a eles e também da contínua captação de seus recursos para investimentos em setores considerados



estratégicos pelo governo ou em empresas estatais (BONDUKI, 2004; FARAH, 2020; OLIVEIRA; BELTRÃO; DAVID, 1999). Em 1948, esperava-se, porém, que no momento em que os Institutos de Previdência Social tivessem de investir nas obras da capital, já contassem com recursos financeiros maiores, pois novas classes teriam sido incorporadas ao seu sistema.

Os relatórios das Comissões Djalma Coelho e Cavalcanti de Albuquerque previram que os custos de instalação dos serviços de infraestrutura urbana, assim como da construção de edifícios públicos, seriam obtidos com a renda da negociação dos lotes. Para Djalma Coelho, o Tesouro Nacional deveria ter o ônus de arcar apenas com serviços e obras ligados a um “plano de desenvolvimento da região do próprio território”, tais como rodovias e estradas (COMISSÃO..., 1948, p. 30) e, mesmo assim, seria possível contar também com uma parte dos fundos destinados a outras regiões do país que seriam beneficiadas pela construção da capital.

O Relatório de 1955 reafirmou a ideia de que os custos da desapropriação das terras, assim como os gastos com a futura construção da capital, deveriam ser amplamente recuperados com o loteamento daquele território. A pedido do marechal Albuquerque, um decreto do governo de Goiás de 30 de abril daquele ano declarou as terras indicadas para a área delimitada do futuro DF como sendo de utilidade pública, desse modo buscando também prevenir a “ganância imobiliária” (COMISSÃO..., 1955, p. 8117).

Como se vê, as recomendações das Comissões de Estudo baseiam-se no pressuposto de atuação do Estado como promotor imobiliário monopolista, responsável por adquirir terras e por garantir sua valorização através do investimento na transformação de seu uso, contando com a demanda certa de moradores que adquiririam moradias ou lotes quando se transferissem para a capital. Esperava-se que a renda obtida nessa operação fosse mais do que suficiente para cobrir os custos iniciais de desapropriação e de provimento da infraestrutura urbana, vislumbrando-se também posterior renda decorrente da exploração de serviços como abastecimento de água e energia.

Os trabalhos das Comissões colocaram ainda a questão fundamental do regime de posse de terra a ser adotado na nova capital. Embora o já citado Relatório de 1955 refira-se à venda de lotes, antes disso, em 1948, a Comissão Polli Coelho havia feito reflexões mais extensas a esse respeito, recomendando, por sua vez, o arrendamento de lotes sob condições precisas quanto a usos, prazos para construção e reajuste de prestações. A intenção era garantir à União os ganhos provenientes da “autovalorização” dos terrenos e edificações



no território, assim como permitir, se necessário, desapropriações ou melhorias estabelecidas por “futuros planos regionais” (IBGE, 1948, p. 25). Tais dispositivos deveriam ser parte de “uma política territorial de larga visão”, para que, reitera-se, não houvesse a “lepra da especulação imobiliária”, considerada temível naqueles tempos de crise inflacionária (IBGE, 1948, p. 25).

Conforme relata Ernesto Silva, presidente da última Comissão de estudos – constituída em dezembro de 1955 e extinta com a criação da Novacap em setembro de 1956 – e depois diretor dessa Companhia, o sistema de *enfiteuse* com foro móvel deveria ter sido, no entender daquela Comissão, a base da política territorial da nova capital, em vez da venda de terras. A ideia era um arrendamento perpétuo, mas com revisões periódicas, nos moldes do que havia proposto a Comissão Polli Coelho, com o propósito de impedir que o lucro com a valorização das terras fosse apropriado individualmente e ao mesmo tempo evitar que as terras fossem mantidas improdutivas, pois seria oneroso arrendá-las e não as aproveitar. A proposta foi divulgada em nota no jornal *A Noite* com a manchete “Não haveria impostos no futuro D. Federal”, na qual se argumenta que a taxa de arrendamento substituiria os impostos (NÃO HAVERIA..., 1955). Provavelmente, buscava-se angariar apoio para a proposta entre futuros moradores da capital. No entanto, conforme Ernesto Silva, suas ideias em defesa daquele sistema não foram acatadas, pois Israel Pinheiro as teria julgado “avançadas demais” (SILVA, 1999, p. 125).

A definição do regime fundiário a ser adotado na nova capital foi também uma preocupação expressa em memoriais apresentados ao Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, promovido entre 1956 e 1957. Algumas equipes concorrentes – tais como as de Boruch Milman e Pedro Paulino Guimarães – sugeriram o arrendamento ou *enfiteuse*. Já em seu Relatório apresentado em 1956-57, Lucio Costa fez breves recomendações a esse respeito, no penúltimo dos vinte e três parágrafos. Sua preocupação era viabilizar a construção das quadras do Plano Piloto, garantindo o controle sobre o planejamento e sobre possíveis remodelações futuras. Por isso, recomendou a venda apenas de cotas dos terrenos – e não venda de lotes. Tal proposta viria se consubstanciar, em 1960, no artifício legislativo inédito das “projeções”, ou seja, parcelas correspondentes ao perímetro dos blocos, que deveriam ser construídos sobre pilotis, mantendo-se o nível térreo como servidão pública (FICHER *et al*, 2009). Ademais, Lucio Costa (1991 [1957], § 22) indicou que a Novacap deveria atuar “em grande parte, como incorporadora”.



A Novacap como incorporadora imobiliária

No Estatuto da Novacap, empresa criada pelo presidente Juscelino Kubitschek (Lei 2.874 de 10 de setembro de 1956), já estava prevista a prerrogativa de “aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis” (*brasilia*, 1957a, p. 13). Ainda em 1956, a Companhia decidiu que o governo de Goiás permaneceria responsável por realizar as desapropriações de terras no DF, e, em seguida, elas seriam repassadas para o domínio da União e para o patrimônio da Novacap. Com exceção dessa etapa de aquisição das terras, a Novacap viria assumir plenamente as atribuições de incorporadora, responsável por organizar todo o circuito imobiliário, desde o planejamento da operação, incluindo a organização do Concurso Nacional do Plano Piloto, até o financiamento, a contratação das empresas construtoras e a comercialização.

A criação de um sistema de captação financeira – parte usual das atribuições do incorporador – foi uma das medidas iniciais da Novacap. Criou-se um mecanismo até então não mencionado pelas Comissões de estudos: a emissão de uma “cédula territorial” denominada Obrigação Brasília. Tais títulos viriam ser emitidos sucessivamente, como forma de obter crédito junto ao Tesouro Nacional e a bancos. Pelo mesmo meio, visava-se a incentivar a compra de lotes na capital, pois quem adquirisse aqueles títulos teria, além do rendimento de juros de 6% ao ano, ágio de 10% na compra de lotes urbanos, com preferência para escolhê-los, desde que não estivessem reservados aos Institutos (ATA, 9 nov. 1956).

Como mecanismo de empreendimento imobiliário, as Obrigações Brasília permitem evocar a proposta, apresentada por Ebenezer Howard em fins do século 19, de viabilizar a construção de cidades-jardins por meio de apólices hipotecárias. Essas apólices, emitidas por um Conselho de fideicomissários, serviriam para levantar o dinheiro necessário para aquisição de terras, prevendo-se depois utilizar a renda proveniente dos aluguéis do solo para amortizar a dívida e seus juros, além de custear todas as obras públicas (HOWARD, 2002, p. 112-113). No caso de Brasília, porém, os custos das indenizações das terras caberiam à União e, por doação, elas passariam ao domínio da Novacap.

Logo após seu lançamento, as Obrigações Brasília foram acusadas, na imprensa, de serem uma medida de caráter “inflacionário, improdutivo e especulativo” (CORREIO DA MANHÃ, 1957). Em contrapartida, o presidente da Novacap, Israel Pinheiro, fez uma ampla campanha na mídia assegurando que Brasília seria “autofinanciável”, pois, segundo ele, os custos das obras a



serem feitas diretamente pela Companhia – ou seja, a infraestrutura urbana e a construção dos palácios e monumentos – seriam obtidos por meio da venda de lotes na capital, “sem pesarem em nada, absolutamente nada, no Orçamento da União” (*brasília*, 1957a, p. 16). O alto custo de Brasília e a “gastança” com verba pública seriam, porém, uma das principais críticas expressas em jornais oposicionistas como a *Tribuna de Imprensa* (LOPES, 2009).

O emprego de títulos da natureza das Obrigações Brasília não seria exclusivo da nova capital, pois em 1959 foram emitidas também similares “obrigações”, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, como forma de captar recursos para desenvolver obras públicas, mas com ganho de juros um pouco menores: 5% ao ano (CORREIO DA MANHÃ, 1959). Nesse contexto, investir em Brasília pareceria mais lucrativo; no entanto, olhando em retrospectiva e considerando a alta taxa de inflação nos anos seguintes, adquirir Obrigações Brasília não deve ter sido um investimento financeiro vantajoso³.

Ainda em novembro de 1956, a Novacap encaminhou obras consideradas prioritárias e que, no seu entender, não dependeriam do resultado do Concurso, então em andamento, para a escolha do plano da capital: serviços de água e esgoto, residências provisórias, o futuro hotel Brasília Palace e a residência presidencial, futuro Palácio da Alvorada (ATA, 13 nov. 1956,).

A partir de junho de 1957 – apenas três meses após a publicação do resultado do Concurso – houve uma série de determinações regulamentando a concessão de lotes e terrenos no Distrito Federal. A intenção parece ser garantir a instalação de atividades necessárias à vida da futura capital e disciplinar a ocupação do território. É possível depreender uma lógica similar subjacente às concessões de lotes, ainda que voltadas para usos diversos e tendo distintos regimes jurídicos de contrato: venda, arrendamento ou doação. Em todos os casos, foi estabelecida uma regulamentação específica para aquisição de terrenos, condições para ocupá-los e descontos conforme o prazo para finalizar a construção, tendo-se em vista a data prevista para a inauguração de Brasília.

Contratos prevendo sistemas de arrendamento, tal como recomendado por algumas das comissões de estudo antes mencionadas, foram adotados apenas na concessão de terrenos para agricultura, pecuária e indústria. A intenção era, desse modo, manter controle sobre o uso das terras e evitar a comercialização a terceiros que poderiam utilizá-las para outros fins ou loteá-las. As indústrias deveriam estar situadas preferencialmente nas futuras cidades-satélites ou, em caráter excepcional, na zona rural. Nesse caso, a taxa de arrendamento variaria conforme a natureza da indústria e o valor da produção (ATA, 4 out. 1957).



Para cultivos na zona rural, estabeleceram-se pequenas ou no máximo médias propriedades (5 a 50 hectares para agricultura ou 100 hectares para criação e em zonas mais afastadas da cidade), a serem utilizadas por uma família, por um período de até 30 anos, com possibilidade de renovação mediante comprovação de suficiente produtividade. O principal interesse da Novacap era a fixação dos agricultores e o aproveitamento produtivo da terra, por isso a experiência dos candidatos e o número de pessoas em cada família seriam os principais critérios para conceder o arrendamento, cuja taxa poderia ter redução, a depender do investimento feito por eles no cultivo ou em benfeitorias (*brasília*, 1957b). No entanto, a baixa capacitação técnica dos migrantes, a falta de assistência e a escassa mecanização agrícola viriam tornar os critérios de produtividade estabelecidos pela Novacap difíceis de serem atingidos (PASTORE; ROCHA; WILKENING, 1968).

As determinações para organização da zona rural mencionam loteamentos com equipamentos coletivos, a serem instalados pela Novacap, incluindo centro social, capela, escola e centro esportivo, de modo similar ao que seria proposto em planos desenvolvidos nos anos seguintes para Unidades Socioeconômicas Rurais (DERNTL, 2020). Esse modo de organização e concessão de terras agrícolas parece evocar o sistema adotado em colônias agrícolas estabelecidas pelo governo Getúlio Vargas em 1941, nas quais também havia uma infraestrutura de apoio ao agricultor e exigia-se um padrão de aproveitamento produtivo da terra (AZEVEDO, 1989). No entanto, naquelas colônias, em tese, seria possível alcançar a propriedade plena da terra, o que não aconteceria na zona rural de Brasília.

Já nos setores residenciais do Plano Piloto, em vez de se adotar também o arrendamento, a operação usual foi a venda, à prestação, pelo preço estimado do m² final construído, pavimento por pavimento, e vinculada à aprovação ou elaboração dos projetos de arquitetura pela Novacap (Fig. 1). Assim, a Companhia controlaria a realização das construções, mas não as executaria diretamente, e, em conformidade com a ideia do plano autofinanciável, poderia aplicar o pagamento recebido pelos lotes na construção de edifícios públicos e na infraestrutura urbana. O propósito era também evitar que se instalasse “a especulação e o azar no solo de Brasília” (ATA, 1 jul. 1957).

A expressão de um reiterado temor, por parte das autoridades, de que houvesse especulação imobiliária justifica-se pois, embora o capital privado não pudesse por si só conduzir um empreendimento daquela escala, teria todo interesse em tomar parte dele, ainda mais considerando o reduzido risco mercadológico em



razão da demanda certa. A atuação do Estado não viria propriamente eliminar a especulação, mas, nos termos da análise de Vetter e Massena (1982), permitir-lhe-ia agir, em tese, como “especulador social”, internalizando os benefícios decorrentes de seus investimentos. Tratava-se, principalmente, de intervir no processo de valorização imobiliária e assegurar o controle monopolizado de seus ganhos, buscando garantir condições de rentabilidade vantajosas para o capital incorporador e para os capitais que deveriam investir na construção.

Figura 1 - Quarta capa da revista *brasília* anunciando a venda de terrenos na capital



Fonte: *brasília* (1959a).

Entre as formas previstas de concessão de lotes, havia também a doação, a ser adotada nos casos de instituições que exigiam tal modalidade, como a Fundação

Maria Fernanda Derntl
Brasília: empreendimento
imobiliário de fins dos anos 1950



da Casa Popular, ou ainda para serviços considerados de utilidade pública, como embaixadas, hospitais e templos (ATA, 20 ago. 1957). Estabelecimentos de ensino tiveram normas específicas, com base no arrendamento de terrenos e isenção de taxas se fossem exclusivamente públicos (ATA, 12 dez. 1957). Além da concessão de terrenos, a própria Companhia contratou empresas para construção de diversos edifícios e equipamentos, tais como aqueles ligados ao abastecimento ou a escolas, lojas e cinema.

Houve ainda preocupação da Novacap em impor certo controle sobre a ocupação do entorno do DF: novos loteamentos situados a 30 km do perímetro externo daquele território e com menos de 20 hectares só poderiam ser registrados e vendidos se tivessem serviços de água, luz, esgoto e pavimentação (*brasília*, 1957c). Tratava-se, mais uma vez, de um esforço de conter a especulação imobiliária, em terras que também seriam valorizadas pela proximidade de Brasília, mas cuja ocupação, se fosse desenfreada, poderia impor pressões aos preços estabelecidos pela Novacap no DF e interferir em seus planos.

Como se vê, os diferentes regimes de contrato estabelecidos no território do Distrito Federal – arrendamento, venda ou doação – foram previstos conforme o uso e o tipo de aproveitamento esperados, tendo-se em vista assegurar a viabilidade da operação como um todo. Ao mesmo tempo, a intenção era tornar o empreendimento atrativo, de modo a estimular a participação de diferentes agentes necessários à produção e apropriação daqueles espaços, considerando as diferentes rentabilidades que eles poderiam obter em função dos investimentos a serem feitos em razão da nova implantação. Ao controlar o processo de distribuição dos lotes, o Estado, por meio da Novacap, visava também a evitar a livre concorrência de empreendedores em busca do sobrelucro de localizações, o que, por sua vez, poderia gerar concentração geográfica em lugar da distribuição planejada de usos e equipamentos.

Apartamentos, mansões e habitação popular

Em outubro de 1957 – sete meses após a divulgação do resultado do Concurso de planos – a Novacap definiu condições para concessão de um primeiro conjunto de lotes no Plano Piloto, possivelmente tendo em vista manter uma reserva de terras para comercialização posterior com outros preços. Foram postos à venda lotes num total de quarenta quadras, distribuídos em dez quadras para cada um dos seguintes tipos: edifícios de seis pavimentos, edifícios de quatro pavimentos, habitações populares geminadas (de um pavimento e duplex)



e residências junto ao Lago Paranoá. Além disso, havia dez quadras de lotes comerciais populares e dez conjuntos de lojas. Sabemos que essa decisão foi fruto de um “longo debate” nas reuniões da Novacap, mas não se esclarece como isso se deu (ATA, 5 out. 1957).

No plano apresentado ao Concurso, Lucio Costa tinha se referido a apenas três tipos de habitação: blocos residenciais, com gabarito uniforme de “talvez seis pavimentos e pilotis”, “setores ilhados, cercados de arvoredo e de campo, destinados a loteamento para casas individuais” à margem leste do Lago Paranoá e “construção eventual de casas avulsas isoladas de alto padrão arquitetônico” e afastadas 1 km entre si (COSTA, 1991 [1957], §16-18). A Novacap, por sua vez, introduziu as “habitações populares”, que viriam ser construídas nas quadras a oeste da avenida W3, isto é, na faixa de numeração 700, concebida originalmente “para floricultura, horta e pomar” (COSTA, 1991, §16). Além disso, as “casas individuais”, antes previstas para uma área a oeste do Lago, foram deslocadas para setores criados numa área bem mais ampla, nos depois denominados Lago Norte e Lago Sul. Havia ainda, como se viu, intenção de erguer edifícios de quatro pavimentos, possivelmente já então em estudo pela Divisão de Arquitetura.⁴

Foram estabelecidos preços iniciais dos terrenos para cada um dos tipos de lote: Cr\$ 1.000,00 por m² no setor das chamadas habitações populares, muito mais alto do que Cr\$ 300,00 por m² dos lotes junto ao Lago para mansões; já em edifícios em superquadras o preço era ainda mais alto, pois os Cr\$ 500,00 por m² teriam de ser multiplicados pelo número de pavimentos (ATA, 5 out. 1957). Embora tais diferenças de preços não tenham sido justificadas nas atas da Novacap, provavelmente consideraram que edifícios e casas populares poderiam ser feitos pelos Institutos, capazes de produção em série, com economias de escala; além disso, a construção de boa parte das habitações populares estava já garantida por meio de doação de terrenos à Fundação da Casa Popular. Já para residências junto ao Lago e chácaras, deve ter sido considerada a construção feita por particulares e em terrenos muito amplos. As condições impostas aos Institutos incluíam caucionar a aquisição em Obrigações Brasília, adotar projetos de arquitetura fornecidos ou aprovados pela Novacap e iniciar a construção em prazo prefixado. Além disso, o preço inicialmente estabelecido seria reajustado, ao término da construção, para corresponder ao valor efetivo, na época, de lotes idênticos àqueles.

Nessa lógica, a fixação do preço da terra era monopolizada pela Novacap, tendo em vista assegurar a valorização de seus capitais ao longo das obras e

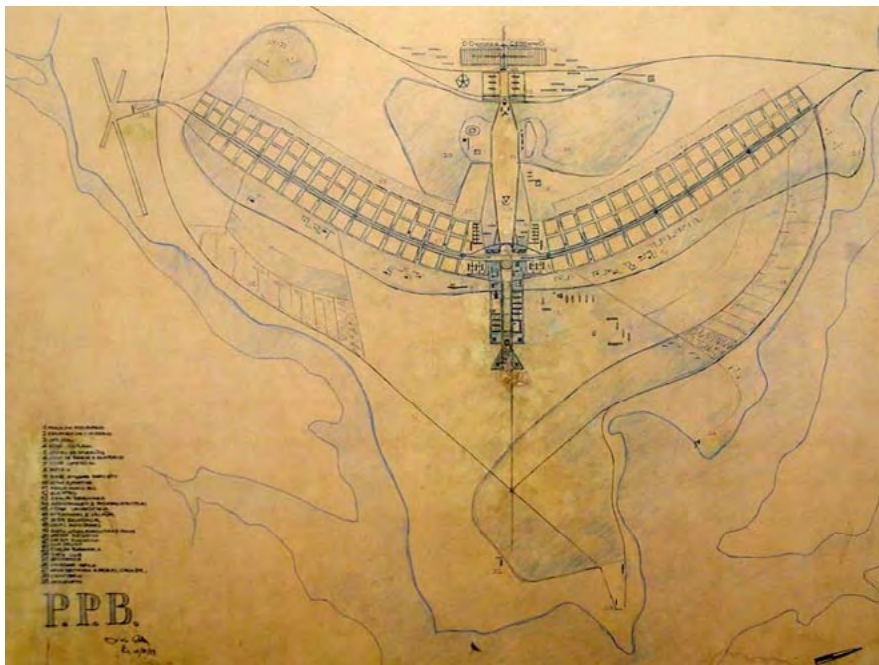


considerando a localização das moradias em diferentes setores – que dariam a seus moradores distintos *status* sociais – com uma limitada oferta de unidades de cada um dos tipos. Estabeleceu-se, como se vê, uma segmentação hierarquizada de mercados imobiliários, respectiva ao singular valor de uso atribuído a cada um dos tipos de habitação produzidos. A diversificação dos tipos construtivos promovida pela Novacap, poderia, enfim, aumentar tanto o seu faturamento como a atratividade do negócio para investidores e potenciais compradores.

As determinações da Novacap implicaram não apenas diversificação e realocação dos tipos residenciais antes previstos por Lúcio Costa, mas também vieram associá-los a determinados grupos sociais. No plano piloto original, pretendia-se que “a gradação social” fosse dosada sobretudo em função das localizações: quadras próximas ao setor de embaixadas ou lindeiras ao Eixo Rodoviário-residencial seriam mais valorizadas; no entanto, isso deveria ser feito “evitando-se uma indevida e indesejável estratificação” e sem afetar “o conforto social a que todos têm direito” (COSTA, 1991, §17). Já na proposta da Novacap, “congressistas e funcionários” poderiam optar por morar em apartamentos ou em casas “em bairro aprazível” perto do Lago Paranoá, em cujas margens haveria “residências especiais” de 400 m², às margens do Lago Paranoá, para o vice-presidente, os ministros e os chefes da Casa Civil e Militar (*brasília*, 1959b, p. 9). Por sua vez, as casas populares foram incluídas naquele primeiro conjunto de lotes postos à venda, com intuito de atender à “urgente e imediata necessidade de construção” de habitações desse tipo (ATA, 20 ago 1957). Estabeleceu-se, portanto, uma “segregação planejada”, conforme expressão de Paviani (1989), com forte concentração do poder político e econômico no Plano Piloto. A comparação entre o traçado do Plano Piloto apresentado ao Concurso de 1956-57 (Fig. 2) e um mapa produzido pela Novacap em 1960, atualizado em 1963 (Fig. 3), permite ver, entre outras modificações, os acréscimos das novas faixas de quadras a oeste e dos setores residenciais junto ao Lago Paranoá.⁵



Figura 2 – Lúcio Costa. Plano Piloto de Brasília, 1957.



Fonte: ArPDF

Figura 3 - Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Cartografia. Distrito Federal. Fragmento do mapa elaborado em 1960 e atualizado em 1963.



Fonte: ArPDF



Pode-se indagar, ademais, qual a noção de “habitação popular” aventada pela Novacap. Ainda em dezembro de 1956, a Companhia havia tratado com a Fundação da Casa Popular acerca da construção de cem casas, então denominadas “proletárias” (ATA, 18 dez 1956). No entanto, em agosto de 1957, quando se efetivou a doação de terrenos para construção de 500 casas, a referência a casas “proletárias” passou a ser substituída pela de casas “populares” (*brasília*, 1958a, p. 18). Talvez isso tenha significado apenas uma mudança na denominação, mas é possível também que o projeto tenha sido então destinado a trabalhadores que não pertenciam aos grupos mais pobres.

Alguns autores defendem a ideia de que tais casas teriam sido projetadas para trabalhadores de baixa renda, mas vieram ser apropriadas por aqueles de média renda (GOUVÊA, 1995) ou usurpadas por uma elite de funcionários da Novacap (HOLSTON, 1993), numa distorção dos propósitos originais do projeto. O próprio presidente JK aludiu à disputa por essas casas, mas vendo-a como evidência positiva da qualidade das construções:

aquilo que em outros lugares chamamos de casas populares, obra para pessoas de poucos recursos, em Brasília constitui palácios disputados por todos os moradores e trabalhadores como prêmio ao seu esforço, ao seu trabalho (KUBITSCHKE apud HOLSTON, 1993, p. 252).

Há indícios, porém, de que essas casas não teriam mesmo sido concebidas para “pessoas de poucos recursos”.

A Fundação da Casa Popular, instituída em 1946, foi o primeiro órgão federal com atribuição exclusiva de produzir habitação popular. Ao longo de sua atuação, acabou sendo dominada por práticas venais e pressões políticas, sendo extinta em 1964. A Fundação fora destinada, por lei, a dar preferência, entre os candidatos à aquisição de moradia, a trabalhadores em atividades particulares, em proporção três vezes maior do que a servidores públicos ou outras pessoas (Decreto-Lei nº 9.218, 1º maio 1946). Mais tarde, foram adotados critérios de renda para distribuição de casas aos candidatos, o que permitiu que grupos mais bem aquinhoados as disputassem (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

As casas construídas em Brasília nas superquadras 707, 708, 711 e 712 sul tiveram projeto de Oscar Niemeyer, com frente voltada para espaço verde, três quartos e, no modelo HP1, área de pouco mais de 80m² (FICHER; SCHLEE, 2010). A rigor, não poderiam ser denominadas populares, pois, conforme análise de



Azevedo e Andrade (2011) sobre a produção da Fundação, embora o padrão nos conjuntos construídos fosse mesmo a casa de três quartos, voltada para famílias numerosas, a denominação “popular” só era adotada para projetos que tivessem área de até 70m² (Fig. 4).

Figura 4 - “Tipo padrão das residências da Fundação da Casa Popular”



Fonte: *brasília*. Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Rio de Janeiro, ano 4, n. 40 (especial), abril 1960, p. 61.

Há registros de que tais casas foram sendo compradas por órgãos de governos e pela própria Novacap, para seus funcionários. O Ministério da Marinha, por exemplou, adquiriu lotes no Lago Sul para almirantes e oficiais superiores e casas da Fundação para “o pessoal subalterno do Gabinete do Ministro” (ATA, 14 out. 1959). Em maio de 1959, a Asa Sul, incluindo o conjunto já construído e ocupado da Fundação da Casa Popular, era habitada “quase exclusivamente por famílias de técnicos e funcionários administrativos das organizações construtoras” (CENSO..., 1959, p. 71-72). Podemos concluir que a destinação de casas da Fundação a servidores públicos não implicou uma distorção dos seus propósitos, como algumas vezes se sugeriu. Em outros conjuntos construídos em cidades brasileiras pela mesma Fundação, compradores de casas antes provenientes de favelas ou do meio rural foram também de número insignificante (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Como se vê, a segmentação do mercado de moradias tinha limites claros e, embora hierarquizada, manteve-se



direcionada a uma categoria – a de funcionários da administração pública – excluindo grupos mais pobres.

Os lotes no Plano Piloto foram, de início, postos à venda em escritórios da Novacap no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Brasília e até nos EUA e na Europa, por meio da Varig e da Panair. Desde maio de 1958, permitiu-se a venda de lotes também por firmas e corretores autorizados, além de serem postos a leilão. Já em fim de dezembro daquele ano, porém, em razão de denúncias de irregularidades, a venda de lotes e de Obrigações Brasília por intermediários foi suspensa (ATA 4 jul. 1958; CORREIO DA MANHÃ, 1958, p. 1). O episódio indica o difícil controle das vendas e a reafirmação do forte monopólio do empreendimento por parte da Novacap.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões adquiriram boa parte dos primeiros lotes postos à venda na Asa Sul, mas, não se excluíram protestos, entre os bancários, em razão de os apartamentos do IAPB serem destinados a servidores públicos federais e não a contribuintes do próprio Instituto (OLIVEIRA, 1999). Houve, porém, significativa resistência à transferência para Brasília por parte de funcionários do poder Executivo (EPSTEIN, 1973). Embora a revista *brasília* tivesse assegurado, ainda em 1958, que houvera “a melhor receptividade” à venda de lotes, um relatório do Conselho Fiscal ao fim daquele ano reconheceu que apenas cerca de 25% dos 13.841 lotes postos à venda tinham sido comercializados. O Conselho Fiscal recomendou então que fosse “incrementada a venda de lotes, a fim de que se atinja em breve o autofinanciamento” (PARECER, 18 abr. 1959).

Em 1959, a pouco menos de um ano da data estabelecida para a inauguração de Brasília, foi necessário fazer, se não propriamente uma mudança de estratégia, um ajuste em função do cronograma de execução e da conjuntura do mercado imobiliário. Buscou-se incentivar a aquisição de lotes destinados à construção da casa própria por parte de funcionários dos Três Poderes. Apresentou-se então uma lista numerada daqueles que teriam preferência na escolha de terrenos, a começar por senadores e deputados, seguidos de ministros de supremos tribunais, até chegar a servidores civis e militares e, por fim, servidores de entidades paraestatais⁶. Estabeleceram-se novas – e mais vantajosas – condições para aquisição de imóveis, aumentando-se o número de prestações possíveis (de anteriores 48 para até 100) e concedendo-se descontos muito maiores (de anteriores 15% para 60%), conforme o prazo de finalização da obra fosse abreviado. Além disso, haveria restituição do valor das prestações já pagas, caso a construção fosse concluída e tivesse autorização de “habite-



se” até a inauguração de Brasília. Dessa forma, haveria, ao fim, doação do lote pela Novacap. As novas condições poderiam ser aplicadas similarmente a pessoas interessadas na aquisição de lotes para escolas, hospitais, hotéis e outros estabelecimentos de caráter público (*brasília*, 1959a, p. 23). A doação de lotes foi questionada, do ponto de vista legal, pelo senador da UDN Jerônimo Coimbra Bueno; no entanto, o assunto foi logo encerrado sob a alegação de que não havia, no estatuto da Novacap, nenhum veto à doação de terrenos a servidores públicos designados para Brasília (*brasília*, 1959d).

É possível ver ainda outros mecanismos de incentivo à ocupação de certos setores da capital. Em 1960, fez-se a doação de cinco lotes junto ao Lago Paranoá, respectivamente, para Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, como forma de agradecer “pelos relevantes e excepcionais serviços prestados à Brasília” (ATA, 27 maio 1960). Além de demonstrar reconhecimento, tais doações a pessoas de prestígio poderiam criar atributos locacionais de caráter simbólico, já que a proximidade a elas poderia valorizar terrenos das imediações e talvez atrair novos moradores. No entanto, nem Niemeyer nem Lúcio Costa viriam fixar residência em Brasília. Em 1964, Lúcio Costa solicitou autorização para empregar, na reforma de seu apartamento do Rio de Janeiro, um valor que lhe fora depositado pela Novacap para a construção de sua residência em Brasília (ATA, 22 set. 1964).

Do ponto de vista do empreendimento, a manipulação do preço da terra e, no limite, a doação de lotes, possíveis naquela condição de monopólio, deixam claro que seu valor era determinado pela percepção que se tinha do interesse por parte dos potenciais compradores e não de sua capacidade de pagamento, já que beneficiavam uma elite de funcionários. No conjunto da operação, embora aquelas medidas reduzissem, em alguma medida, o lucro inicial da Novacap, não incidiam sobre os contratos com Institutos de Aposentadorias e Pensões, que representariam a parte mais significativa do negócio. Talvez se tenha ponderado que o estímulo à ocupação, por meio de redução do valor do lote, atrairia também outros capitais investidores para a formação inicial da cidade, desse modo contribuindo para o faturamento global da operação, que é, via de regra, muito dependente da velocidade da comercialização. Dessa perspectiva, os ajustes para facilitar a aquisição de terrenos podem ser vistos como parte de uma estratégia mais ampla de viabilização do empreendimento. No entanto, estima-se que, até 1962, as negociações de lotes pela Novacap pouco tinham contribuído para cobrir os gastos com a edificação da capital e, mesmo considerando as prestações ainda a serem recebidas, estavam longe de ser



suficientes (GASTOS..., 1962). Parece então mais provável que, ainda durante a construção inicial da capital e em vista do cronograma da inauguração, a Novacap tivesse optado por assegurar o ganho político decorrente do cumprimento do prazo previsto, mesmo que isso significasse prejuízo econômico.

Cidades-satélites para operários e “invasores”

Como vimos até aqui, uma das principais preocupações da Novacap desde 1956 foi organizar a concessão de lotes no Plano Piloto e a distribuição de atividades produtivas no território, de modo a viabilizar um amplo empreendimento imobiliário destinado prioritariamente a funcionários da administração estatal. A partir de 1958, porém, a Companhia não pôde evitar lidar com pressões sociais advindas das restrições impostas ao acesso à terra e à moradia.

Em discursos proferidos por protagonistas políticos, a criação da primeira cidade-satélite, Taguatinga, em junho de 1958, foi apresentada como obra que teria sido antecipada pelo governo em razão da migração em massa para Brasília, por causa da seca no Nordeste naquele ano. Conforme o presidente JK, teria sido ainda uma forma de mostrar que seu governo sabia “apreciar o valor daqueles que espontaneamente acorriam com seu braço e a sua flama para a concretização da obra do século” (*brasília*, 1958c, p. 18). Em contraste com esses discursos apaziguadores, autores como Epstein (1973), Holston (1993) e Ribeiro (2008) destacaram uma origem conflituosa, decorrente da mobilização de migrantes pobres cujas famílias não tinham direito a alojamentos oficiais durante as obras de construção de Brasília e, depois de ocupar uma área nas proximidades do Núcleo Bandeirante, organizaram-se para pleitear o direito a lotes de terras.

Um documento inédito acerca da mobilização de migrantes que viria dar origem à Taguatinga traz uma outra perspectiva a esse respeito. Em relatório de inquérito policial de 8 de junho de 1958, o delegado interino Rodolpho Graça de Carvalho afirmou que uma ocupação ilegal de terrenos junto a rodovia Anápolis-Brasília, nas proximidades do Núcleo Bandeirante, tivera início em abril daquele ano. O inquérito informa que, em 29 de maio daquele ano, divulgou-se uma nota da Novacap autorizando a permanência do grupo naquela área “até que lhes sejam destinados os lotes prometidos”, indicando que já teriam havido negociações nesse sentido. O delegado assim descreveu o grupo:



[...] grande parte dos invasores era constituído [sic] de malandros, marreteiros e oportunistas, também se notou a participação de funcionários e guardas da Novacap, como ainda presença de comerciantes do Núcleo Bandeirante (RELATÓRIO DO INQUÉRITO, 8 jun. 1958).

A intenção deles, conforme o mesmo Relatório, seria adquirir “dezenas de lotes para negociatas futuras”. Como se vê, o documento reconhece a demanda por lotes, mas desqualifica os participantes da mobilização, atribuindo-lhes o propósito de especular. Mesmo considerando-se o caráter parcial desse relato, pode-se depreender que a demanda e a disputa por lotes em Brasília seriam intensas e envolveriam uma gama diversa de indivíduos excluídos dos grupos privilegiados pela Novacap, inclusive, ao que parece, seus próprios funcionários. A pressão desses grupos levou a Companhia a expandir a oferta de terras na capital, criando um mercado imobiliário de caráter secundário na periferia. A intenção deve ter sido prover lotes a trabalhadores considerados necessários à continuidade das obras de construção da capital e, ao mesmo tempo, preservar o empreendimento em curso no Plano Piloto, baseado na oferta de moradias a grupos selecionados em função de seus *status* profissional.

A cidade-satélite de Taguatinga não se estabeleceu no local onde houve aquela ocupação inicial de terras, mas a cerca de 12 km dali (ou 25 km do Plano Piloto), já fora da área de uma faixa sanitária sancionada ainda naquele ano, correspondente à bacia hidrográfica do Lago Paranoá. A faixa sanitária visava a demarcar um cinturão verde em torno do Plano Piloto, onde não deveria haver urbanização ou mesmo núcleos rurais (DERNTL, 2020). A criação de Taguatinga deu início a uma política de remoções de populações pobres, antes situadas em áreas consideradas ilegais, para novos núcleos separados entre si e à distância do Plano Piloto. Tais núcleos caracterizaram-se, de início, pelas habitações precárias e pela reduzida rede de serviços urbanos básicos. Até 1960, foram iniciados, além de Taguatinga, Sobradinho e Gama.

O processo de aquisição de lote em cidades-satélites baseava-se em obter um título provisório de posse e, após pagamento de parcelas – cem prestações, conforme os documentos consultados, ou trinta e seis, conforme Holston (1993) – o título pleno de propriedade seria concedido se o barraco de madeira – moradia inicial mais comum – tivesse sido substituído por uma casa de alvenaria. Um Departamento Imobiliário foi estabelecido em Taguatinga para gerir a distribuição de lotes, além de haver uma administração local para cuidar



da organização urbana. Os candidatos a adquirir lotes residenciais nas cidades-satélites teriam, em princípio, de comprovar emprego fixo no Distrito Federal, não possuir outro lote na capital e serem considerados aptos pelo Serviço Social da Novacap. Em 1960, trabalhadores da Novacap que ganhassem até Cr\$ 10 mil cruzeiros por mês (cerca de 2,7 salários mínimos) foram autorizados a adquirir lotes em Taguatinga e Sobradinho (ATA, 12 jan. 1960). Tal valor estaria próximo, conforme dados de Lopes (1996), do teto do salário de um operário da Novacap. No entanto, conforme assinalaram vários autores, os critérios estabelecidos pela Novacap para conceder o título pleno dos lotes residenciais em cidades-satélites eram rigorosos demais para boa parte dos migrantes, principalmente quanto à exigência de comprovar emprego formal e mantê-lo durante três anos, assim como de construir sua moradia de alvenaria e tê-la aprovada pela subprefeitura local naquele mesmo período (EPSTEIN, 1973; HOLSTON, 1993; OLIVEIRA, 1987).

A concessão de lotes nas cidades-satélites baseou-se, portanto, em critérios de natureza similar àqueles estabelecidos pela Novacap para o Plano Piloto, no qual a aquisição da propriedade era facultada a certo grupo social, mediante compromisso de construir moradia em determinado prazo. No entanto, diferentemente daquilo que fora estabelecido para o Plano Piloto, não encontramos, no caso de cidades-satélites, a cláusula prevendo devolução do valor já pago pelas prestações do lote conforme o prazo de construção, isto é, a possibilidade de receber doação do lote, o que seria privilégio dos grupos mais ricos.

Além disso, a instalação de serviços básicos de infraestrutura urbana se deu de modo bastante desigual no território. Até 1960, tais serviços tinham sido instalados nas áreas construídas do Plano Piloto e em algumas instalações rurais de granjas e fazendas, mas permaneceram muito reduzidos em cidades-satélites, onde redes mais amplas de esgoto só podiam ser encontradas, a partir de meados dos anos 1960, em Sobradinho e Guará (BRITO, 2009). Os serviços de infraestrutura urbana no Plano Piloto foram executados com base no pressuposto de que seu custo seria coberto pelo plano autofinanciável. Já para as cidades-satélites, há pelo menos um registro de que o custo foi repassado ao preço do lote, por ocasião de construção de rede de esgoto em Sobradinho, em 1960, que implicou aumento do valor de venda do lote em 10 mil cruzeiros (ATA, 26 jan. 1960).

Há indícios de que a Novacap buscou, sem muito sucesso, manter controle sobre a concessão e as negociações de lotes nas cidades-satélites. Em 1959,



por exemplo, foram apuradas irregularidades no Departamento Imobiliário de Taguatinga e, por isso, deliberou-se uma revisão geral dos contratos de posse, com a legalização em nome dos ocupantes dos terrenos, anulação de contratos que estivessem com pagamento de prestação em atraso e cancelamento daqueles que não tivessem aval da Novacap, se os compradores não apresentassem “provas suficientes de serem operários em Brasília” (*brasil*, 1959c, p. 20). A constatação de “evidente interesse especulativo” viria ser motivo de indeferimento de pedidos de regularização de lote em Taguatinga, ao mesmo tempo em que se apontavam “erros da política imobiliária” por parte da administração das cidades-satélites (BOLETIM DE SERVIÇO, 21 jul. 1965). Tais medidas indicam que, apesar das restrições impostas, haveria um intenso mercado paralelo de revenda de lotes e muitos moradores não teriam mesmo condições de pagar as prestações.

Brasília, um negócio imobiliário

Do ponto de vista dos estudos no campo de arquitetura e urbanismo de Brasília, o empreendimento imobiliário subjacente à criação da capital permaneceu em grande parte obscurecido, ou tendeu a ser visto apenas como meio para realização daquela excepcional experiência do movimento moderno no Brasil. Em contraste, num estudo da perspectiva de seu empreendimento imobiliário, as inovações na arquitetura e no urbanismo de Brasília podem ser vistas como atributos que contribuíram para gerar uma mercadoria diferenciada, não apenas por ser ali a nova sede do governo, mas por seu capital simbólico como signo de modernidade e progresso. Embora escrevendo sobre cidades num contexto mais recente, cabem aqui as palavras de Harvey sobre o modo como uma “marca” ou um traço distintivo da cidade podem se tornar um negócio; mas, alerta, o “sucesso na criação de tal [x]marca’ pode requerer expulsão ou erradicação de todas as pessoas ou coisas que não sejam consideradas adequadas a ela” (HARVEY, 2014, p. 200). Mais do que mero atributo simbólico, porém, os padrões do urbanismo modernista adotados em Brasília impuseram restrições e condições claras para o uso do solo e a apropriação da terra como mercadoria. Tal como escreveu Vesentini (1996, p. 154), a estratificação residencial no Plano Piloto e a segregação social nas cidades-satélites alcançaram “dimensões não previstas no plano original, mas não contrariam sua lógica, antes realizam-na ao extremo”.

Como se vê, apesar de suas premissas utópicas – e da postura de intervenção



e controle estatal no mercado de terras – configurou-se na capital um padrão desigual de relação entre centro e periferia, de modo mais extremado do que em outras cidades brasileiras. O peculiar modo de assimilação do ideário modernista baseado no paradigma da cidade central *versus* cidades-satélites contribuiu para esse padrão segregado de ocupação do território. Além da limitação rígida à oferta de moradias no núcleo central, criaram-se assentamentos muito dispersos no território, numa configuração espalhada que implicou alto custo para expansão da infraestrutura (Dowall, Monkkonen, 2007; Bertaud, 2018; Ficher, 2018). Esse arranjo territorial foi a base para uma política de concessão de lotes e terrenos que acentuou a disparidade socioespacial. A dimensão do empreendimento imobiliário na construção de Brasília ainda está, enfim, por ser mais bem estudada, mas, é possível ver que a capital esteve longe de ser apenas um problema de arquitetura e urbanismo ou de forças especulativas alheias a sua concepção.

Referências

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.

ABRAMO, Pedro. A dinâmica imobiliária. Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano 3, p. 47-70, dez. 1989. Número Especial.

ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. *Organização do espaço e do tempo em Brasília*. 1961. Tese (Doutorado Livre Docência em Engenharia de Construção Civil) – Escola Politécnica, Faculdade de Engenharia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1961.

ATA da primeira reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 9 nov. 1956. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956-26 jan. 1959.

ATA da segunda reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 13 nov. 1956. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da quinta reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a



presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 18 dez. 1956. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da vigésima quinta reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Barbosa Lima Sobrinho. Rio de Janeiro, 20 ago. 1957. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da vigésima nona reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Brasília, 4 out. 1957. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da trigésima reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Brasília, 5 out. 1957. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da trigésima oitava reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 12 dez. 1957. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da quinquagésima sétima reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 4 jul. 1958. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 9 nov. 1956 - 26 jan. 1959.

ATA da centésima quinta reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Rio de Janeiro, 14 out. 1959. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 1959-1960.

ATA da centésima sexagésima oitava reunião da Diretoria da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Brasília, 12 jan. 1960. ArPDF, Fundo Novacap, Atas da Diretoria, 2 nov. 1956 - 29 dez. 1960.

ATA da centésima décima sexta reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Israel Pinheiro da Silva. Brasília, 26 jan. 1960. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 4 fev. 1959 - 16 ago. 1960.

ATA da centésima trigésima primeira reunião do Conselho de Administração da Novacap, sob a presidência de Moacyr Gomes e Souza. Brasília, 27 maio, 1960. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho de Administração, 4 fev. 1959 - 16 ago. 1960.



ATA da quadringentésima décima quarta reunião da Diretoria da Novacap, sob a presidência de José Luiz Pinto Coelho de Oliveira. Brasília, 22 set. 1964. ArPDF, Fundo Novacap, Atas da Diretoria, 1 out. 64 - 24 nov. 1964.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional habitação*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

AZEVEDO, Vania M. Ramos de Azevedo. *Marcha para o oeste: direito à propriedade ou sujeição ao trabalho? Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, ano 3, p. 93-118, dez. 1989. Número Especial.

BENEVIDES, Maria Victoria. O governo Juscelino Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 1991. p. 93-117.

BERTAUD, Alain. The costs of utopia: Brasília, Johannesburg, and Moscow. *Paranoá: cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Brasília, v. 18, n. 18, 2018.

BICCA, Paulo. Brasília: mitos e realidades. In: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto, 1985. p. 101-113.

BOLETIM DE SERVIÇO da Novacap. Brasília, 21 jul. 196. N. 340, p. 26. ArPDF, Fundo Novacap, Boletim de serviço, 14 ago. 1965 - 1965.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASÍLIA: Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Rio de Janeiro, ano 1, n. 6, jun. 1957a; ano 1, n. 8, set. 1957b; ano 1, n. 1, 1957c; ano 2, n. 22, out. 1958a, ano 2, n. 15, mar. 1958b; ano 2, n. 20, ago. 1958c; ano 3, n. 29, maio 1959a, ano 3, n. 30, jan. 1959b; ano 3, n. 32 ago. 1959c; ano 3, n. 31, jul. 1959d.

BRITO, Jusselma Duarte de. *De plano piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CAMPOS, Neio; FARRET, Ricardo. Mercado informal em assentamentos informais no Distrito Federal. In: ABRAMO, Pedro. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC, 2009. p. 242-271.



CENSO Experimental de Brasília. [Rio de Janeiro]: CNE: Núcleo de Planejamento Censitário, 1959.

COMISSÃO de cooperação para mudança da capital federal: relatório anual. [Rio de Janeiro: s. n.], 1955. Comissão de Localização da Nova Capital Federal.

COMISSÃO de estudos para localização da nova capital do Brasil: relatório técnico. Rio de Janeiro: [s. n.], 1948. v. 2.

CORBISIER, Roland. Brasília e o desenvolvimento nacional. In: XAVIER, Alberto; KATINSKY, Julio Roberto (org.). *Brasília: antologia crítica*. São Paulo: Cosac Naify, 2012. p. 72-78.

CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro, ano 56, n. 19.651, 18 abr. 1957; ano 57, n. 19.899, 7 fev. 1958; ano 59, n. 20388, 12 set. 1959.

COSTA, Lucio. Relatório do Plano Piloto de Brasília [1957]. In: RELATÓRIO do Plano Piloto de Brasília. Brasília: GDF, 1991. p. 29-43.

DERNTL, Maria Fernanda. Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, São Paulo, v. 28, p. 1-32, 2020.

DOWALL, David E.; MONKKONEN, Paavo. Consequences of the plano piloto: the urban development and land markets of Brasília. *Urban Studies*, Essex, v. 44, n. 10, p. 1871-1887, 2007.

EPSTEIN, David. *Brasilia, plan and reality: a study of planned and spontaneous developments*. Berkeley: University of California, 1973.

FARAH, Martha. Sete décadas de políticas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, p. 111-122, nov. 2020.

FICHER, Sylvia; LEITÃO, Francisco; BATISTA, Geraldo Nogueira; FRANÇA, Dionisio Alves. Os blocos residenciais das superquadras do Plano Piloto de Brasília. In: LEITÃO, Francisco (org.). *Brasília, 1960-2010: passado, presente e futuro*. Brasília: GDF SEDUMA TERRACAP, 2009. p. 255-269.

FICHER, Sylvia; SCHLEE, Andrey. *Guia de obras de Oscar Niemeyer: Brasília 50 anos*. Brasília : Instituto dos Arquitetos do Brasil: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2010.



FICHER, , Sylvia. Das imprevidentes baixas densidades à imprudente verticalização. *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 278–298, 2018.

GASTOS públicos: Brasília. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 67-74, 1962.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. São Paulo: Annablume, 1995.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2011.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. *A Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

HOWARD, Ebenezer. *Cidades-jardins de amanhã*. São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.

IBGE. *A localização da nova capital da República*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

LEITÃO, Francisco.; FICHER, Sylvia. A infância do Plano Piloto, 1957-1964. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília 50 anos: de capital a metrópole*. Brasília: Editora da UnB, 2010, p. 97-135.

LOPES, Luís Carlos. *Brasília: o enigma da esfinge: a construção e os bastidores do poder*. Porto Alegre: Universidade, Unisinos, 1996.

LOPES, Cristiano Aguiar. A loucura de Brasília: o antimudancismo nas páginas do jornal Tribuna da Imprensa (1956-1960). In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA: MÍDIA ALTERNATIVA E ALTERNATIVAS MIDIÁTICAS, 7., 2009, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: Alcar, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/31LGoav>. Acesso em: 12 jul. 2015.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. *Brasília, a construção da nacionalidade: um meio para muitos fins (1956-1961)*. Vitória: EDUFES, 1998.

NÃO HAVERIA impostos no futuro D. Federal. *A Noite*, Rio de Janeiro, ed. 15161, p. 20, 11 out. 1955.

OLIVEIRA, Ana Lúcia. IAPB e sindicato: duas estruturas interligadas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , n. 13, p. 141-151, nov. 1999 . Disponível em: <https://bit.ly>.



com/xCFUr . Acesso: 15 jan. 2021.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Carlos Albuquerque. *A dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Texto para discussão n. 638. Disponível em: <https://bityli.com/10tn4>. Acesso: 15 jan. 2021.

OLIVEIRA, Marília L. P. de. Contradições e conflitos no espaço de classes: centro versus periferia. In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: EdUnB: Codeplan, 1987. p. 125-144.

OLIVEIRA, Marília L. P. de. *Mercado imobiliário urbano na periferia do Distrito Federal: um estudo de caso, cidade ocidental*. 1983. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano, Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

PARECER do Conselho Fiscal. Brasília, 18 abr. 1959. ArPDF, Fundo Novacap, Atas do Conselho Fiscal, abr. 1957- dez. 1960.

PASTORE, José; ROCHA, Fernando A. S.; WILKENING, Eugene A. Madison. *A agricultura e o homem no Distrito Federal, Brasil: relatório preliminar de uma investigação sociológica*. Madison, WI: Land Tenure Center: University of Wisconsin, 1968.

PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto, 1985.

PAVIANI, Aldo (org.). *Urbanização e metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília*. Brasília, Coleção Brasília, EdUnB/Codeplan, 1987.

PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: a metrópole em crise*. Ensaios sobre urbanização. Brasília: EdUnB, 1989.

RELATÓRIO DO INQUÉRITO do delegado de polícia Rodolpho Graça de Carvalho. Brasília, 8 jun. 1958. ArPDF, Fundo Novacap, NOV-D-11.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *O capital da esperança: a experiência dos trabalhadores na construção de Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 208-261.

RIBEIRO, Luiz Cesa de Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. Machado (org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 29-48.



RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloísa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Ernesto. *História de Brasília*. Brasília: Linha Gráfica, 1999.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

VAITSMAN, Maurício. *Quanto custou Brasília*. Rio de Janeiro: PS, 1968.

VESENTINI, José William. *A capital da geopolítica*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1996.

VETTER, David M.; MASSENA, Rosa Maria. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infra-estrutura urbana? uma teoria de causalção circular. In: SILVA, L. A. Machado (org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 49-78.

WILHEIM, Jorge. Brasília 1969 – um comentário indispensável. In: XAVIER, Alberto; KATINSKY, Julio Roberto (org.). *Brasília: antologia crítica*. São Paulo: Cosac Naify, 2012. p. 175-178.

Notas

¹Professora e pesquisadora da FAU-UnB. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8083-1274>.

²Há grande divergência entre as previsões e estimativas de custo de Brasília, em geral referentes apenas aos custos do governo com as obras de construção e infraestrutura. As estimativas encontradas na bibliografia são as seguintes: um bilhão e meio de cruzeiros (IBGE, 1948), ou atuais 2 bilhões e 900 mil reais, considerando a correção pelo IGP-DI-FGV, índice doravante utilizado aqui, em valores aproximados; 12 bilhões de cruzeiros, ou cerca de 6 bilhões e 216 milhões atuais (BRASÍLIA, 1957a); 100 bilhões ou atuais 23 bilhões e 300 milhões (GASTOS..., 1962, p. 67-74); 36 bilhões e meio de cruzeiros ou atuais 467 bilhões (VAITSMAN, 1968); 250 a 300 bilhões de cruzeiros, ou seja, atuais 1 trilhão e 93 bilhões a 1 trilhão e 300 bilhões de reais (EPSTEIN, 1973).

³O rendimento nominal dos títulos, de 8% ao ano, resgatáveis ao fim de 6 anos, foi de 59%. Já a inflação acumulada entre dezembro de 1957 e novembro de 1963 pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas, foi de 761%.

⁴Na Superquadra 308 Sul, considerada quadra modelo, há um edifício com esse gabarito, mas as dez quadras a que se refere a Novacap seriam aquelas numa faixa acrescentada ao plano inicial, de numeração 400, onde foram construídos edifícios com três e não quatro andares.



⁵Sobre o desenvolvimento do projeto do Plano Piloto durante a construção veja-se LEITÃO, Francisco.; FICHER, Sylvia. A infância do Plano Piloto, 1957-1964. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília 50 anos: de capital a metrópole*. Brasília: Editora da UnB, 2010, p. 97-135

⁶A lista completa é a seguinte:” I- Senadores e deputados, II- Ministros do Supremo Tribunal Federal, III- Ministros do Supremo tribunal Militar, IV-Ministros do Tribunal Federal de Recursos, V- Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, VI- Ministros do tribunal de Contas, VII-Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, VIII- Ministros de Estado e dirigentes de órgãos superiores da administração pública, civil e militar que tenham de deslocar-se para Brasília, IX-Titulares do Ministério Público junto aos tribunais enumerados, X- Servidores de quadros e tabelas integrantes do Poder Legislativo, XI- Servidores de quadros e tabelas integrantes do Poder Judiciário, nos Tribunais mencionados, XII- Servidores civis e militares de quadros e tabelas integrantes do Poder Executivo, desde que designados e relacionados para ter sede permanente em Brasília, XIII-Servidores de entidades paraestatais lotados em Brasília (*brasília*, 1959a, p. 23).