

para  
**Texto**

# discussão

**A DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO  
LOCAL: AS PREFEITURAS COMUNITÁRIAS  
DO PLANO PILOTO - DISTRITO FEDERAL**

Daniel Abreu de Azevedo

nº 91/agosto de 2024  
ISSN 2446-7502

**A DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
AS PREFEITURAS COMUNITÁRIAS DO  
PLANO PILOTO - DISTRITO FEDERAL**

Daniel Abreu de Azevedo

Brasília-DF, Agosto de 2024

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2015](#), que regem o Comitê Editorial do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 91 (2024) - . - Brasília: Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan, 2024.  
n. 91, agosto, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.  
**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas  
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).  
I. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan. II. IPEDF Codeplan.

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

**Ibaneis Rocha**  
Governador

**Celina Leão**  
Vice-Governadora

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E  
ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAD**

**Ney Ferraz Júnior**  
Secretário

**INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA  
DO DISTRITO FEDERAL - IPEDF Codeplan**

**Manoel Clementino Barros Neto**  
Diretor-Presidente

**Leandro Nonato Mota**  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

**Renata Florentino de Faria Santos**  
Diretora de Estudos e Políticas Ambientais e Territoriais

**Marcela Machado**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Dea Guerra Fioravante**  
Diretora de Estatística e Pesquisas Socioeconômicas

**Sônia Gontijo Chagas Gonzaga**  
Diretoria de Estratégia e Qualidade

## RESUMO

A presente pesquisa é composta por um objetivo duplo: analisar o impacto da existência das prefeituras comunitárias nas superquadras do Plano Piloto, Distrito Federal, para a democracia e o desenvolvimento em escala local, ao mesmo tempo em que se busca posicioná-las dentro da própria ideia fundacional de Brasília. O trabalho considera que democracia e desenvolvimento se relacionam de dois modos: ontologicamente, já que são fenômenos sobrepostos; e instrumentalmente, uma vez que a democracia qualifica políticas públicas. Além disso, argumenta-se que a prefeitura comunitária não seria um apêndice dispensável no plano original da capital, mas sim, um componente estruturante da inovação almejada pela nova forma-conteúdo do modernismo de Brasília. No primeiro momento, devido à escassez completa de dados públicos sobre as prefeituras, foi necessária uma pesquisa exploratória sobre as associações ativas, inativas e extintas, a partir da busca do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) na Receita Federal e seu subsequente mapeamento. Em seguida, dois avaliadores mensuraram a qualidade urbanística de 41 superquadras, ao mesmo tempo em que um *survey* em escala *Likert* de percepção sobre sua própria superquadra foi respondido por 521 moradores. Os dados produzidos foram analisados a partir de uma regressão linear dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS) e entrevistas qualitativas serviram como triangulação metodológica. Os resultados mostraram a forte correlação entre ter uma prefeitura comunitária e uma melhor avaliação e percepção de qualidade da superquadra, em um círculo virtuoso entre associações participativas e representativas e o desenvolvimento local. O estudo contribui para a discussão sobre desenvolvimento no Distrito Federal em perspectiva mais ampla do que aspectos puramente econômicos, como já superado nas discussões acadêmicas e reforça, com isso, a importância de se pensar políticas públicas de incentivo ao associativismo. Apesar da necessidade de reflexões sociais e geográficas no momento de replicação do modelo em outros espaços sociais, a pesquisa demonstrou que o desenvolvimento local é favorecido quanto mais qualificados são os canais de comunicação entre cidadão e Estado.

**Palavras-chave:** democracia, superquadras, associações comunitárias, Brasília.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos alunos de Iniciação Científica Allan Ramalho e Ingridy Nogueira, membros do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço e Democracia (GEPEDM), no qual sou coordenador, pelo auxílio na obtenção dos dados primários dessa pesquisa. Como sabemos, o resultado sempre é fruto de um esforço coletivo, especialmente quando inserido em um grupo de pesquisa, como é o caso desse trabalho.

# SUMÁRIO

RESUMO

AGRADECIMENTOS

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. MATERIAL E MÉTODOS.....	13
2.1. Área de estudo.....	13
2.2. Procedimentos metodológicos .....	14
3. AS PREFEITURAS DAS SUPERQUADRAS DENTRO DA UTOPIA DE BRASÍLIA.....	18
3.1. As três escalas de análise do binômio desenvolvimento-modernidade em Brasília.....	18
3.2. O plano da forma-conteúdo de Brasília e o papel das prefeituras das superquadras.....	22
4. DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO COMO FENÔMENOS POLÍTICOS INDISSOCIÁVEIS .....	27
4.1. Desenvolvimento e democracia: aportes teóricos principais .....	27
4.2. Prefeituras das superquadras: instituições representativas/participativas locais e desenvolvimento .....	29
5. AS PREFEITURAS DAS SUPERQUADRAS E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO .....	31
5.1. Prefeituras e superquadras: questões de reflexão e pesquisas futuras.....	42
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47
APÊNDICE .....	52
APÊNDICE A - Formulário “Qualidade urbanística de sua superquadra” .....	52

## 1. INTRODUÇÃO

Dentro do debate sobre democracia e desenvolvimento, há uma controvérsia profunda sobre em que medida se tem aí fenômenos sociais convergentes ou concorrentes. Em outras palavras, a polêmica existente é se a forma democrática de governo aprofunda e qualifica, ou cria barreiras para o desenvolvimento socioeconômico. Há correntes que repetem a conhecida frase dicotômica “fazer bem ou fazer o bem” (TODARO; SMITH, 2009), como um modo de revelar as suas incompatibilidades. Nesse viés, o impressionante crescimento econômico dos Tigres Asiáticos, na década de 1970, e da China, nos últimos anos, reforçou essa ideia (BHAGWATI, 2002).

A presente pesquisa se insere na corrente que defende, ao contrário, a indissociabilidade entre o desenvolvimento e a democracia, uma vez que o desenvolvimento não pode ser limitado a um aspecto puramente econômico. Aqui, toma-se o *desenvolvimento* em sentido mais amplo, isto é, como expansão das condições que permitem aos indivíduos exercerem ponderadamente sua condição de agente, tomadas como fim e meio do desenvolvimento (SEN, 1999). Em um contexto macropolítico de crescimento de ataques ao sistema democrático, posicionar essa forma de governo como importante em si mesma e como parte da definição de desenvolvimento é reforçar a necessidade de vínculo entre a economia e a democracia.

Nesse contexto, a democracia não é aqui definida a partir da corrente do minimalismo democrático, que a limita aos processos eleitorais em escalas políticas tradicionais, como os Parlamentos (federal, estadual/distrital e municipal) (DAHL, 2009). Apesar de serem ainda elementos constituintes basilares da democracia, tal forma de governo deve ser considerada em seu sentido expandido, com a ampliação dos mecanismos de participação e representação em diferentes escalas no Estado-nação. Uma democracia de alta *performance* necessita de uma rede de espaços de deliberação e participação, além dos Parlamentos em múltiplas escalas (município, estado e União) já consagrados como partes constitutivas dessa forma de governo (AZEVEDO, 2020; 2021; PUTNAM, 1996; 2000; 2002; TOCQUEVILLE, 2010 [1835]).

Tais bases teóricas convergem quando se traz mais uma conexão entre a democracia e o desenvolvimento: a maior participação (direta ou indiretamente) da população nas decisões públicas qualifica a administração política e traduz as demandas dos cidadãos de modo mais adequado para o poder instituinte (DE HAAN; SIEMANN, 1996; NORTH, 1990; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1993; RODRIK, 1999). Nesse viés, mecanismos de participação popular produzem informações “originadas na sociedade para instituições que sustentam o processo de desenvolvimento” (MARTINS, 2009, p.104). Reforça-se, portanto, a multiescalaridade da democracia e seu impacto em rede no desenvolvimento social, da escala local à nacional.

Nesse contexto, a pesquisa foi composta por um objetivo duplo, a saber: analisar o impacto da existência das prefeituras comunitárias nas superquadras do Plano Piloto, Distrito Federal, para a democracia e o desenvolvimento em escala local, ao mesmo tempo em que se busca posicioná-las dentro da própria ideia fundacional de Brasília. Desejou-se suprir, assim, uma lacuna identificada na literatura: a completa falta de pesquisas sobre as prefeituras diante de um associativismo que se relaciona aos objetivos da criação de Brasília, até mesmo na falta de dados públicos sobre sua existência, difusão e qualidade. Com isso, tem-se aqui um auxílio para o poder público na produção de informações e

análises sobre um importante fenômeno político da capital, que pode servir como base para apontar caminhos na solução democrática de problemas locais.

Muito se discute e já se conhece sobre o plano de Brasília, suas utopias e práticas cotidianas, em especial, a importância arquitetônica (CIDADE, 1996) e os problemas de um crescimento acima do planejado, como as questões de mobilidade (ADRIANO, 2020), ambientais (CHELOTTI; SANO, 2020; OLIVEIRA, 2019), segregação socioespacial (PELUSO, 2003) e expansão metropolitana (ANDRADE, 2019). A novidade urbanística das superquadras a partir de sua influência modernista é sempre destacada, seja valorizando a inovação em busca de sua preservação (VIDAL, 2009), por vezes, em tom romantizado (REIS, 2015), ou revelando problemas não pensados no momento de sua criação (HOLSTON, 1993).

Porém, não se encontra na literatura alguma discussão que busque unir a forma modernista com o conteúdo democrático subjacente à sua proposta, isto é, a ideia de uma democracia de base, que busque romper com a crença em um sistema político altamente centralizador nas instituições tradicionais. Como afirmou o arquiteto e urbanista Lúcio Costa (1985), a inovação de Brasília não estava apenas em sua forma, mas na defesa de que uma sociedade mais democrática poderia surgir a partir de novas relações estabelecidas em escala local, como é possível perceber em seu plano original. O projeto inicial de Brasília buscou pensar a nova capital a partir (também) de uma carência sentida na realidade sociopolítica brasileira: a escassez de um associativismo de base local (AVRITZER, 1997) – algo fundamental para um aprimoramento das instituições em múltiplas escalas.

O trabalho foi estruturado em três seções. Na primeira, tem-se, com detalhes, toda a metodologia utilizada em cada etapa da pesquisa. A multiplicidade metodológica conversa diretamente com a base epistemológica na qual a pesquisa foi construída (AZEVEDO; CASTRO; RIBEIRO, 2021; GIDDENS, 1998), uma vez que não limita a pesquisa social a um tipo específico de método. Partiu-se da consideração que não se tem uma hierarquia entre as metodologias quantitativas e as qualitativas, já que são usadas diferentemente segundo as questões de pesquisa, complementando-se em busca de uma análise mais acurada sobre o objeto estudado. Neste artigo, em especial, utiliza-se metodologias qualitativas como triangulação metodológica para os resultados produzidos por metodologias quantitativas (OLLAIK, 2012).

Na segunda parte, foi necessário apresentar, a partir de uma revisão bibliográfica, o que é o plano original de Brasília e de que modo as prefeituras das superquadras podem estar inseridas; em seguida, tem-se a base teórica sobre o associativismo e a democracia, posicionando o objeto de estudo. Por fim, na terceira parte, têm-se os resultados da pesquisa, apresentados em forma de tabelas, gráficos e mapas, para que sejam, ao mesmo tempo, analisados à luz da bagagem teórico-conceitual anteriormente discutida.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

### 2.1. Área de estudo

Inaugurada em 21 de abril 1960, Brasília foi construída com o objetivo de ser a sede da capital federal brasileira após sua transferência do Rio de Janeiro. A princípio, projetada para, no máximo, 500.000 habitantes, atualmente, tem-se no Distrito Federal mais de 3.000.000 de habitantes distribuídos em aproximadamente 5.779 km<sup>2</sup> – culminando na Unidade da Federação de maior densidade demográfica entre os 27 entes federados, com 444,66 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2020). Entretanto, comparações entre o Distrito Federal e os demais estados são sempre difíceis, já que esse ente federativo possui uma organização político-administrativa diferente de qualquer outra parte do território nacional: não é considerado nem um município, nem um Estado propriamente dito. Segundo a Constituição Federal de 1988, o DF é indivisível – o que impossibilita a criação de municípios, tornando a gestão do território uma tarefa particular com a existência de 35 Regiões Administrativas (RAs).<sup>1</sup>

Na Lei nº 4.545 de 10 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), foi definido que o Distrito Federal teria uma administração descentralizada,<sup>2</sup> tendo as Regiões Administrativas (RAs) como parte dessa organização territorial. Cada uma possui um(a) administrador(a) indicado pelo(a) governador(a) do Distrito Federal, coordenando os serviços públicos locais – não possuindo, assim, autonomia político-administrativa. O Plano Piloto – área do objeto de estudo da presente investigação – é a RA-I, com um total de 230.310 habitantes (PDAD, 2020). Apesar de possuir menos de 8% da população do Distrito Federal, é a RA que representa, sozinha, 46,33% das ocupações laborais existentes (CODEPLAN, 2020).

As Asas Norte e Sul são setores da RA-I e fazem parte do perímetro inscrito como Patrimônio Cultural Mundial pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) em 1987, e do tombamento realizado primeiro em nível distrital e, posteriormente, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Dentro desses setores, interessa a escala residencial distribuída nas Asa Sul e Asa Norte: a superquadra. Uma superquadra é uma área de aproximadamente 240 por 240 metros, com no mínimo oito e não mais que 11 prédios residenciais, morando, em geral, 2.000 a 3.000 pessoas. São nomeadas, a oeste do eixo viário, pelas centenas de cem (100) e trezentas (300). E, do outro lado, a leste, as centenas duzentas (200) e quatrocentas (400), numeradas de 2 a 16. As quatro centenas supramencionadas somam 120 superquadras nas partes Norte e Sul, que estão dispostas ao longo do eixo rodoviário do Plano Piloto.<sup>3</sup>

Assim, cada superquadra pode contar com uma prefeitura comunitária – uma associação representativa e participativa local de cunho voluntário. Entre as possíveis superquadras, foram aqui excluídas as cinco que possuem administração militar, já que fugiriam do objetivo central apontado. Ao final, portanto, têm-se 115 superquadras.

<sup>1</sup> Em novembro de 2022, duas novas Regiões Administrativas foram criadas: Arapoanga e Água Quente.

<sup>2</sup> Há discordância teórica se o que existe no Distrito Federal é de fato um processo de descentralização ou de desconcentração (MONACO, 2010). Apesar de considerarmos mais próximo ao fenômeno de desconcentração, para não fugir do escopo dessa pesquisa, utilizamos o termo colocado pela própria lei.

<sup>3</sup> A centena 700 (Sul e Norte) foi excluída do presente estudo, já que possui uma dinâmica residencial muito distinta das outras (em geral, habitações geminadas unifamiliares). As centenas 500, 600 e 800 não entraram nessa descrição, já que possuem outra definição de uso de solo, sendo áreas empresariais, centros universitários e/ou comerciais. Já as 900, de uso recente, são formadas, em geral, por condomínios fechados e, por isso, também não foram incluídas.

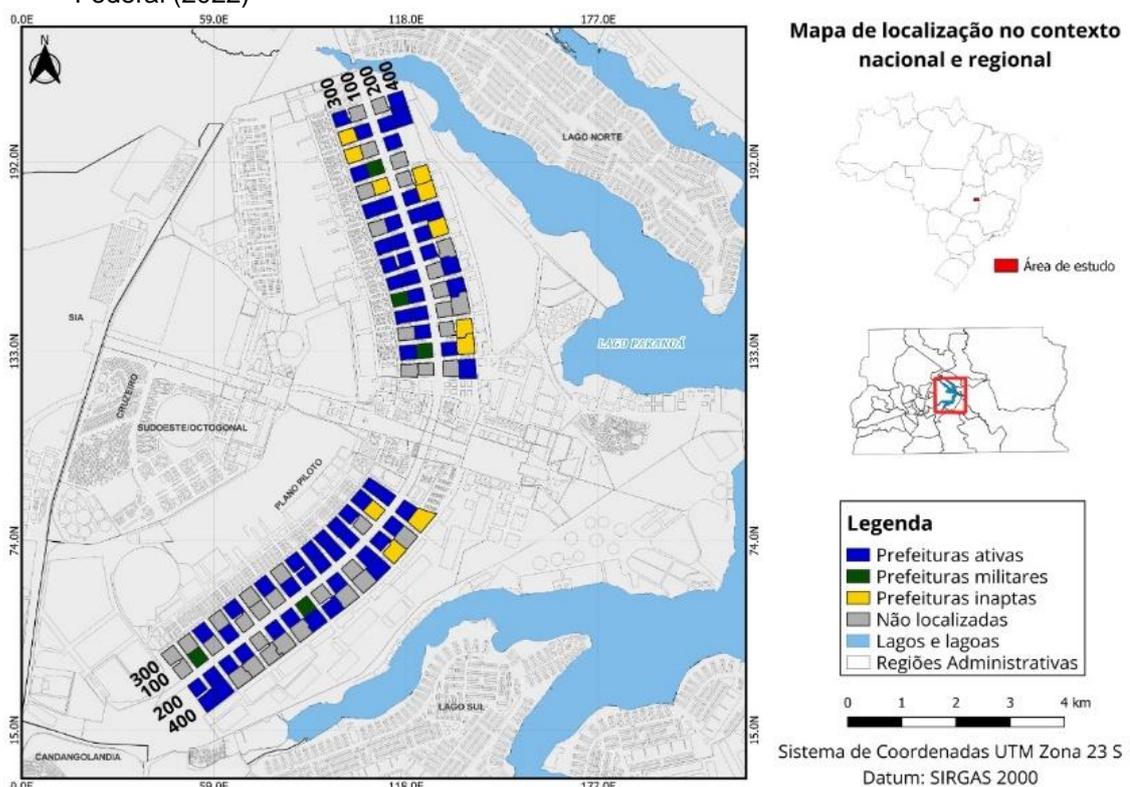
## 2.2. Procedimentos metodológicos

Para essa análise, foi preciso separar dois fatores que, segundo a literatura consultada, se retroalimentam, quais sejam: 1) A qualidade urbanística da superquadra – resultado tanto da atuação direta da prefeitura, quanto pelo seu papel de canal de comunicação entre sociedade e Estado; e 2) A maior participação cidadã e a construção de capital social, fruto da maior voz e voto ofertados aos moradores para o exercício da condição de agentes em escala local. Assim, em primeiro lugar, procedeu-se um levantamento sobre quais superquadras possuíam prefeituras ativas ou inativas, já que são associações de cunho voluntário e movidas pelos próprios moradores.

Apesar de ser uma organização representativa e participativa local, há um completo apagão de dados públicos sobre a existência e o funcionamento de uma prefeitura de superquadra, mesmo na Administração da RA I, transformando-se no primeiro impasse da presente pesquisa. Nesse sentido, fez-se um levantamento na página virtual da Receita Federal (RF) em busca dos Cadastros Nacionais da Pessoa Jurídica (CNPJs) ativos das prefeituras. Entretanto, muitos dados estavam incompletos – o que aumentou a desconfiança sobre sua validade. Assim, durante um mês, pesquisadores buscaram confirmar ou suplementar os dados fornecidos pela RF procedendo trabalhos de campo para visita *in loco* em todas as superquadras que se localizam na área delimitada da pesquisa. Nas visitas, conversas com moradores, trabalhadores (porteiros dos edifícios, por exemplo) e síndicos contribuíram para a construção da base de dados, posteriormente, cartografada (Mapa 1).

Entre as 115 superquadras consultadas e visitadas, foi detectado que 59 tinham prefeituras ativas, enquanto 56 foram consideradas inexistentes ou inaptas (que existiam formalmente, mas não mais atuante). Essa quase simetria possibilitou criar dois grupos que seriam, por conseguinte, comparados: as superquadras com prefeitura comunitária e as superquadras sem prefeitura comunitária.

**Mapa 1** - Prefeituras de superquadras ativas e inaptas na Asa Norte e Asa Sul, Plano Piloto, Distrito Federal (2022)



Fonte: o autor

Concomitantemente, empreendeu-se uma revisão bibliográfica sobre o conceito de democracia e desenvolvimento, além de conhecer o que já havia sido produzido sobre as prefeituras das superquadras e sua relação com a concepção do Plano Piloto. Esse momento da pesquisa foi fundamental para a construção dos parâmetros que seriam utilizados para mensurar o impacto das prefeituras nas superquadras.

Assim, a metodologia utilizada para a análise central da presente pesquisa partiu do pressuposto teórico-conceitual de que não existe uma hierarquia entre a pesquisa qualitativa e a quantitativa, cuja escolha depende sempre das questões e dos objetivos delimitados. Portanto, para analisar o impacto da existência das prefeituras na democracia e no desenvolvimento socioespacial das superquadras, optou-se, então, por utilizar as metodologias quantitativas para a análise dos dados e, como triangulação metodológica, pelas metodologias qualitativas, conforme apresentado no Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1** - Quadro metodológico

	Avaliação <i>Outsider</i>	Avaliação <i>Insider</i>
Obtenção de dados primários	Ficha avaliativa e nota média de dois pesquisadores	Survey com escala <i>Likert</i> de cinco pontos
Procedimento de análise	Regressão linear dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS)	Regressão linear dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS)

Fonte: o autor

No que diz respeito à obtenção de dados primários, para uma avaliação da qualidade urbanística, diferentes índices publicados na literatura foram consultados. Em geral, os índices existentes para escalas macrourbanas e/ou metropolitanas mensuram a qualidade urbanística a partir de critérios pré-estabelecidos com dados públicos, como se deu, por exemplo, com o Índice de Qualidade Urbanística no Plano Metropolitano do Rio de Janeiro (12 indicadores),<sup>4</sup> com o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) (NAHAS, 2015) e com o Índice de Bem-estar Urbano (IBEU) (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Quando pesquisas se referem a estudos de casos em escala geográfica menor, como é o caso da presente pesquisa, os critérios são mais específicos e pontuais (qualidade do mobiliário urbano, por exemplo) (ECKER, 2020; OLIVEIRA; MASCARÓ, 2007), mas ainda, por vezes, centrados em medidas calculadas pelo pesquisador. Poucos trabalhos buscam a avaliação dos bairros e das cidades via sensações dos moradores (SANTOS, 2011). Entretanto, acredita-se que tanto a abordagem objetiva - fruto de uma análise sistemática de pesquisadores, o quanto a subjetiva - produto da percepção dos moradores, são importantes “na formulação das políticas públicas e parâmetros urbanísticos que garantam o bem-estar coletivo” (BHERING; MORAES, 2019, p. 30).

Assim, na análise objetiva, aqui denominada *outsider*, dois pesquisadores foram munidos de um mesmo formulário com cinco questões e respectivas notas para cada superquadra (Apêndice A). Cada qual foi imbuído de empreender a avaliação e, posteriormente, conversar sobre as notas ofertadas. Caso houvesse relevante discrepância entre ambos os pesquisadores, um terceiro avaliador era acionado como nota de minerva. Quando a divergência era pequena, uma média era realizada e a nota era dada. As questões foram formuladas a partir de análises de outros indicadores já produzidos na literatura. Assim, foram selecionadas 41 superquadras, de modo equilibrado entre aquelas que possuem e as que não possuem prefeituras, respeitando um grau de confiança de 90% e margem de erro de 10%.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/indice-de-qualidade-urbanistica-garante-melhor-analise-do-entorno-dos-domicilios-texto/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Já na análise subjetiva, aqui denominada *insider*, promoveu-se um *survey* com moradores das superquadras analisadas. Como não são disponíveis os dados sobre a população de cada superquadra, fez-se uso, como referência para os cálculos estatísticos, a população total do Plano Piloto: 230.610 habitantes (PDAD, 2020). Com o uso de software especializado,<sup>5</sup> foi definido que, para um grau de confiança de 95% e margem de erro de 5%, eram necessários 384 *surveys* com moradores, equilibrado entre superquadras com ou sem prefeitura.

O *survey* foi construído a partir da escala *Likert* de cinco pontos, como a literatura demonstra ser a mais adequada e precisa (DALMORO; VIEIRA, 2014; JENKINS; TABER, 1977; LISSITZ; GREEN, 1975). Tem-se aí um instrumento de coleta de dados que permite que uma pesquisa aparentemente qualitativa, seja analisada com métodos quantitativos. De todo modo, foram oito questões que buscaram a percepção do morador em relação à qualidade urbanística de sua superquadra (Apêndice A).

Foram escolhidas questões abstratas (1 a 3) e cinco mais objetivas (4 a 8), apesar de também serem a partir da perspectiva subjetiva do entrevistado. Todas foram construídas de modo que a escolha pela opção “concordo plenamente” significasse uma pontuação maior na qualidade urbanística da superquadra e/ou diretamente da existência da prefeitura. Com isso, foi possível somar assim as pontuações: quanto mais próximo de zero, pior era percebido o ambiente da superquadra; e, quanto mais próximo de 40 (valor máximo), melhor avaliado era o ambiente da superquadra.

Tanto a avaliação *outsider*, quando a *insider*, foram tabuladas unindo todos os dados produzidos em um único arquivo. A partir do software SPSS, foi possível realizar regressões de Mínimos Quadrados Ordinários Lineares (OLS) para buscar uma relação de causalidade entre a existência de prefeitura na superquadra e uma melhor nota dos avaliadores e/ou percepção de qualidade dos moradores (ROGERSON, 2012). A metodologia do uso de *dummies* nesse tipo de regressão, requer que se retire um conjunto de superquadras da regressão para ser utilizado como elemento de comparação com as restantes. Nesse sentido, a centena 400 foi escolhida por representar aquela de maior diferença socioeconômica em relação às demais. Além disso, o tempo de existência da prefeitura (em anos) e o valor mensal de contribuição (em R\$ – reais) foram coletados para serem usados como variáveis de controle; porém, os dados apresentaram considerável colinearidade, tornando-os dispensáveis para a regressão empreendida. Por fim, a suposição de normalidade foi analisada via teste *W* de Shapiro-Wilk, utilizada para as variáveis dependentes e para os erros da regressão, indicando que a normalidade dessas variáveis não podia ser estatisticamente negada.

Instrumentos qualitativos foram utilizados como triangulação metodológica (OLLAIK, 2012; PESSOA; RAMIRES, 2013), a fim de corroborar os resultados encontrados, além de entender de que modo as prefeituras são organizações que podem fomentar capital social e criar um círculo virtuoso entre o desenvolvimento e a democracia (BHALLA, 1997). É sabido que a existência de organizações participativas e representativas pode impactar aspectos urbanísticos do cotidiano de um bairro, porém, a discussão teórico-conceitual demonstra que tal influência pode ter efeitos positivos também na esfera política. Nesse sentido, o presente argumento, cuja apresentação se deu com maior aprofundamento nas seções a seguir, consiste em associar o desenvolvimento ao aumento das oportunidades que permitam às pessoas exercerem sua condição de agente (SEN, 2010).

Assim, respeitando o mesmo grau de confiança dentro do universo amostral de superquadras visitadas, foram entrevistados 35 prefeitos(as) com questionários

<sup>5</sup> O software *SurveyMonkey* é uma ferramenta de construção de questionários online amplamente utilizada em pesquisas acadêmicas.

semiestruturados (SILVA; MENDES, 2013) curtos e sete com perguntas mais abertas em conversas de maior duração, com amostra não-probabilística. Em um primeiro momento, questionou-se quantos eventos de promoção de encontros e relações horizontais entre os moradores foram promovidos pela prefeitura. Em seguida, apresentaram-se questões relacionadas ao funcionamento das prefeituras (o processo de escolha dos(as) líderes e a relação com o poder público, entre outras). Por último, com sete prefeitos(as), temas mais amplos foram apresentados, como as suas concepções de democracia e os problemas sentidos enquanto líderes comunitários. Tais dados foram produzidos por meio eletrônico (via conversas por redes sociais) e por programas de reuniões remotas. As respostas foram analisadas com auxílio do *Iramuteq* – software especializado em metodologia qualitativa –, que permitiu lidar com as informações de modo mais sistemático.

No decorrer da pesquisa foram identificadas duas outras organizações participativas e representativas fundamentais para compreender o impacto das prefeituras nas superquadras, a saber: 1) Conselho Comunitário da Asa Norte (CCAN); e 2) Conselho Comunitário da Asa Sul (CCAS). Como serão apresentadas em seções a seguir, ambos os Conselhos funcionam como Organizações Não Governamentais (ONGs) que congregam as prefeituras de cada “Asa”. A existência destes impôs a necessidade de considerá-los na presente pesquisa, já que se apresentou como um instigante sistema de governança.

Por último, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a ex-administradora da RA I, Ilka Teodoro,<sup>6</sup> para entender a importância e o papel das prefeituras a partir da visão de uma representante do poder público. As relações entre essas organizações locais e a Administração Regional foram discutidas como modo de testar os resultados encontrados da pesquisa quantitativa.

Todos os documentos oriundos dessa pesquisa serão disponibilizados em plataforma online para uso e checagem públicas. Foram produzidas mais de 50 fotos de campo, 16 páginas de entrevistas sistematizadas, além de tabela elaborada no software Excel (.xls) com os dados relacionados às avaliações *insider* e *outsider*. Soma-se a isso o modelo utilizado de questionário para o *survey* e para a avaliação dos pesquisadores.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ilka Teodoro foi administradora do Plano Piloto por mais de quatro anos, quando deixou o cargo em repúdio aos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. Apesar de não ser mais a administradora regional, a presente pesquisa preferiu entrevistá-la visto sua maior experiência na relação com as prefeituras.

<sup>7</sup> O considerável tamanho de todo o material produzido impossibilitou disponibilizá-lo nesse momento junto ao artigo final, visto que há um limite de páginas definido em edital. Além disso, a disponibilização em plataforma online será feita assim que o processo de avaliação seja finalizado, para não prejudicar a avaliação cega por pares.

### **3. AS PREFEITURAS DAS SUPERQUADRAS DENTRO DA UTOPIA DE BRASÍLIA**

Muito se conhece e já se discutiu sobre os objetivos iniciais da transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília. E dos ideais do projeto arquitetônico vencedor do concurso, sendo Lúcio Costa e Oscar Niemayer os protagonistas no desafio do planejamento da nova cidade que seria o coração político do país. É importante retomar alguns pontos já conhecidos para revelar de que modo a existência das prefeituras das superquadras se encaixa no projeto da capital, até mesmo nas razões para seu tombamento pelo IPHAN e a inscrição como Patrimônio Mundial Cultural pela UNESCO. Nesse ínterim, a presente pesquisa argumenta que as associações comunitárias em questão precisam ser vistas dentro da própria ideia fundadora de Brasília, e não descoladas da monumentalidade que, em geral, é a marca da cidade.

#### **3.1. As três escalas de análise do binômio desenvolvimento-modernidade em Brasília**

É possível refletir sobre a criação de Brasília a partir de três escalas que, apesar de serem aqui discutidas de modo estanque, apresentam-se como um todo na compreensão da mudança da capital. A ideia em revelar a escalaridade de um fenômeno não é fragmentar o real, mas sim, permitir sua apreensão, uma vez que suas causas e consequências possuem amplitude e natureza diversas (CASTRO, 1996). Assim, é possível definir o projeto da criação de Brasília como uma tentativa de elaboração de uma nova forma-conteúdo para a capital do país, isto é, formas espaciais únicas que moldariam e são moldadas pelas relações sociais (SANTOS, 1996).

Nos objetivos da criação de Brasília, o binômio desenvolvimento-modernização foi o conteúdo desejado subjacente à forma urbana moderna, que pode ser analisado a partir de um jogo de escalas. Em escala nacional, a transferência da capital se relaciona diretamente à construção de um Estado-nação mais consolidado, aumentando o seu poder infraestrutural; em escala intraurbana. Vale destacar o sonho modernista na criação do Plano Piloto, com seu eixo monumental, a superquadra e as unidades de vizinhança, onde se tem o objeto de pesquisa em comento; e, na escala local, as próprias transformações na concepção de moradia (novos modelos de edifícios e apartamentos, por exemplo). Essas três escalas, juntas, ajudam a entender o binômio que perfazia o projeto de criação de Brasília, já que sua “construção tinha a intenção de criar essa nova era, transformando a sociedade brasileira” (HOLSTON, 1993, p. 12).

Na escala do Estado-nação, a criação de Brasília pode ser entendida como produto e condicionante do projeto nacional de consolidação do território – fundamental na proposta de desenvolvimento e modernização do país. Se, como revela a literatura especializada no tema, é a unidade do território que possibilita assegurar a efetividade e a estabilidade da soberania e, conseqüentemente, do próprio Estado moderno (BOBBIO, 2000), a concentração de população nas grandes cidades litorâneas denunciaria um passado colonial incompatível com a obra modernizadora do desenvolvimento (CORBISIER, 1960). A territorialização do espaço nacional seria, portanto, consolidada com a criação de Brasília.

É na centralidade territorial que Mann (1993) encontra a fonte da autonomia do poder do Estado na relação entre o poder despótico e o poder infraestrutural. O primeiro tipo de poder se refere àquele relacionado ao “Príncipe”, ou seja, à capacidade governamental de fazer cumprir as leis a partir de seu aparato de coerção. O segundo tipo de poder, que mais interessa aqui, define a capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e implementar ações em todo o seu território por meio de sua própria infraestrutura, como, por exemplo, a existência de delegacias, tribunais e escolas.

A localização da capital é uma estratégia conhecida para ampliar a soberania territorial do Estado a partir do crescimento de seu poder infraestrutural. Como aponta Vidal (2009), a criação de Brasília, assim como no caso das outras capitais históricas do Brasil (Salvador e Rio de Janeiro), expressa interesses políticos particulares de cada momento, simbolizando um novo projeto de sociedade. É nesse sentido que se encaixa a criação de Brasília, que fomentou a construção de uma rede conectiva do território, seja em formato de estradas e telecomunicações ou mesmo na mudança espacial de milhares de brasileiros. Modernizar, desenvolver e democratizar o território nacional passaria por levar a capital ao coração geográfico do país, como defendido pelo próprio Juscelino Kubitschek, em 1962, em sua obra intitulada *A Marcha para o Amanhecer*.

Em resumo, na escala do Estado-nação, a criação de Brasília pode ser vista como o símbolo e a meta-síntese do nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (COSTA; STEINKE, 2014; VIDAL, 2009). Para Lúcio Costa, por exemplo, Brasília seria o causador do planejamento regional: “[...] a sua criação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região” (COSTA, 1991, p. 85). Tal função seria desempenhada não somente devido à sua localização geográfica central, mas também na inovação de sua forma oriunda do urbanismo e da arquitetura moderna, que era vista como a forma ideal para o desenvolvimento do Brasil.

Na escala do Plano Piloto, onde as prefeituras das superquadras podem ser encaixadas, o binômio desenvolvimento-modernização se daria por uma ideia arquitetônica inovadora, que buscaria na racionalização do espaço urbano um modo de combater os males identificados nas cidades brasileiras. Esse urbanismo científico (CIDADE, 1996) teve como marco a já conhecida *Carta de Atenas*, que definiu as quatro funções urbanas: 1) Habitação; 2) Trabalho; 3) Lazer; e 4) Circulação. A partir dessa discussão, Lúcio Costa inovou e planejou Brasília com base em quatro divisões, a saber: 1) Habitacional (as superquadras); 2) Gregária (o “centro” da cidade, com os setores bancário, hoteleiro, comercial e de diversões); 3) Monumental (eixo onde se concentram as principais atividades administrativas federais e locais); e 4) Bucólica (as áreas verdes, dando corpo à ideia de cidade-jardim).

Esse tema é amplamente conhecido e discutido na literatura, especialmente por autores que tratam do urbanismo e do processo de patrimonialização da capital, seja pela inscrição como Patrimônio Mundial Cultural (UNESCO), seja pelo tombamento realizado pelo IPHAN. Como é a escala do fenômeno que mais interessa para os objetivos do presente estudo, na seção a seguir, tem-se o aprofundamento dos principais aspectos que ajudam na compreensão da forma-conteúdo de Brasília e de que modo é possível inserir a prefeitura de superquadra nesse projeto.

Faz-se importante destacar a profusão de trabalhos que analisam as consequências intraurbanas e regionais da criação de Brasília. Concorde-se com Steinberger (1998, p. 23) ao afirmar que “a bibliografia existente sobre a cidade é relativamente vasta e envolve inúmeros diagnósticos, avaliações, críticas e propostas”. Em especial, na relação de profunda desigualdade socioespacial entre o Plano Piloto e outras RAs (as antigas “cidades-satélites”), têm-se contribuições importantes disponíveis para todos aqueles que analisam o

DF.<sup>8</sup> Nesse sentido, é comum estudiosos contrastarem o mito da fundação e as utopias de seu projeto com a realidade do atual ente federativo mais desigual do país, apontando como as soluções de planejamento propostas foram conservadoras (PELUSO, 2003). Ou ainda, que “os paradoxos da utopia subverteram suas premissas originais” (HOLSTON, 1993, p. 14). Em resumo, como essa “cidade-para-todas-as-classes, realizada mediante um ‘tipo edilício ideal e universal’, revelou-se um mito” (HOLANDA, 2002, p. 12).

Sem dúvida, é imprescindível analisar as causas e as consequências de problemas de uma cidade que já nasceu terciária e polinucleada (PAVIANI, 2010). Os temas apresentados nos levam a questionar os impactos da criação de Brasília e seu propósito fundacional do binômio modernização-desenvolvimento. Por outro lado, muito sobre isso já foi discutido por competentes pesquisadores, e voltar nesse ponto seria desviar a atenção do objetivo central da presente pesquisa. Focar no papel das prefeituras das superquadras não é abandonar discussões sobre as mazelas sociais no Distrito Federal, mas sim, compreender que muito ainda deve ser conhecido sobre as especificidades da capital, que podem ser usadas para (re)construir uma espiral virtuosa institucional com possível impacto em outras esferas da vida.

Por fim, a escala local de moradia é também muito conhecida no mundo acadêmico, sobretudo nas reflexões sobre sua arquitetura. Na proposta da nova capital, era necessário avaliar como as pessoas moravam para se pensar um novo tipo de sociedade, mais moderna e desenvolvida. As inovações trazidas na construção de Brasília podem, também, serem vistas como uma continuidade da busca pela arquitetura “genuinamente brasileira”, que começou no século XX com a valorização do barroco mineiro e os primeiros tombamentos realizados pelo atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Apesar de geralmente associada ao modernismo da Carta de Atenas e à influência de Le Corbusier e, portanto, inserida em um movimento artístico-arquitetônico mundial, vale também destacar a busca pela “brasilidade” por Oscar Niemeyer, Athos Bulcão, Burle Marx e tantos outros. Assim, para Galvão Júnior (2019, p. 6), é possível afirmar que “o modernismo decantou com mais propriedade e sem frescuras na *terra brasilis* com certas doses de elegia e antropofagia”. A busca pela brasilidade na obra moderna pode ser encontrada em pequenas doses dentro do Plano Piloto. Os anjos pendurados na Catedral, produzidos por Alfredo Ceschiatti, trazem, por exemplo, o barroco para dentro da igreja modernista de Niemeyer (VIDAL, 2009). Na ideia modernista de “cidade-jardim”, o paisagismo de Burle Marx introduz um conjunto de espécies nativas tropicais (bromélias e helicônias, por exemplo), fugindo dos moldes europeus (GUERRA, 2002).

Apesar de criados na década de 1930, em Pernambuco, os cobogós se tornaram a cara de Brasília nos edifícios construídos entre os anos 1960 e 1980: 65% dos prédios desse período os possuem, enquanto existem apenas em 2% dos imóveis construídos a partir de 1980 (AMORIM; FLORES, 2005). Já os azulejos em mosaico cobrem o Plano Piloto a partir de quase duzentos trabalhos de Athos Bulcão, entre murais, painéis e relevos, sendo um dos mais conhecidos o da Igrejinha Nossa Senhora de Fátima, nas entrequadras 307/308 Sul.

As marcas dessa brasilidade na construção de Brasília como obra de arte seriam reforçadas pelas perspectivas de mudanças sociais que as inovações arquitetônicas supostamente desempenhariam função. Apesar da clara importância artística dos cobogós e dos murais de azulejos, aqui interessam as formas que buscavam condicionar o binômio

---

<sup>8</sup> A obra do geógrafo Aldo Paviani construída ao longo de mais de três décadas pode ser consultada para uma discussão aprofundada sobre as dinâmicas e questões urbanas/metropolitanas de Brasília. Para bibliografia recente, os trabalhos vencedores dos prêmios anteriores da Codeplan são também leitura obrigatória, como em Silva (2019), Adriano (2020) e Andrade (2020).

desenvolvimento-modernidade. Para Oscar Niemeyer, esse ensejo somente poderia ser alcançado com uma mudança radical na sociedade, trazendo a “arquitetura social na solução de problemas coletivos” (NIEMEYER, 1980 [1955], p. 55). Não seria, portanto, apenas a interiorização da capital ou a planificação total do espaço intraurbano que irradiariam o desenvolvimento e a modernidade para toda a sociedade, mas também a própria constituição unitária dos prédios residenciais e públicos.

Na Esplanada dos Ministérios, cada forma e posição dos edifícios refletiria um desejo e imporia, segundo seus pensadores, um caminho a ser trilhado. Onde o poder político criaria seus fixos espaciais, a democracia seria o valor que guiaria as ideias de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. Segundo Lúcio Costa, enquanto planejava a nova capital, estava constantemente em sua cabeça uma frase que teria escutado do arquiteto norte-americano Frank Lloyd Wright: “A democracia ainda não se construiu” (VIDAL, 2009, p. 216). Nesse sentido, o Eixo Monumental foi a busca por um urbanismo político adaptado a uma democracia liberal do século XX, ou seja, “pôr os monumentos a serviço do espírito, eis o desafio verdadeiro para a capital de um regime democrático” (op. cit., p. 215). Nesse Eixo, partes formam um todo que almejava ser a arquitetura da democracia: o triângulo da Praça dos Três Poderes e a localização específica dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive, com tamanhos diferenciados; o significado das posições das cúpulas do Congresso relacionado à forma de Estado brasileiro; a simbologia do uso de palmeiras imperiais, invertendo o nome da espécie arbórea a partir de uma dispersão espacial “mais democrática”; os ministérios em ordem, sem nível hierárquico entre si, exceto pelo da Justiça e das Relações Exteriores, que culminam no Congresso Nacional em grande destaque na posição no terreno.

Porém, é importante destacar os edifícios residenciais – algo mais próximo do objeto da presente pesquisa. Sobre a questão, é possível afirmar que “a arquitetura moderna incorpora concretamente ideias voltadas para novas formas de experiência social” (HOLSTON, 1993, p. 82). Eram as relações entre o público e o privado das grandes cidades brasileiras, em especial, do Rio de Janeiro, que a arquitetura da nova capital deveria transformar. A marcada desigualdade de acesso aos equipamentos e às comodidades urbanas seria superada pela alocação dos moradores em quadras residenciais com padrões similares de tamanho e qualidade dos espaços públicos de convivência. Os sinais de status seriam apenas nas variações de tamanho de apartamentos e na qualidade de acabamento dos materiais de construção.

No Plano Piloto, os edifícios raramente possuem áreas de lazer próprias – fato que é constantemente motivo de mudança de famílias para Águas Claras, Sudoeste e o atual Noroeste (PEREIRA; CRUZ, 2021).<sup>9</sup> A questão do “lazer” se conecta, nos planos modernistas, ao espaço público – o que significa, no Plano Piloto, às superquadras. Segundo Holston (1993), a superquadra deriva do protótipo soviético para a residência coletiva (a *dom-kommuna*), onde as funções sociais da família nuclear são absorvidas “por serviços coletivos planejados e se deslocam fisicamente para dependências comuns” (HOLSTON, 1993, p. 176). A falta de espaços de lazer nos edifícios da Asa Norte e da Asa Sul, comuns em grandes condomínios, imporia às famílias a necessidade de fazer uso dos espaços verdes de suas respectivas superquadras.

O uso do espaço das superquadras era também incentivado pela elaboração escultural dos prédios, posicionando-os em isolamento aos demais – o que possibilita que

---

<sup>9</sup> Entretanto, já há vários casos de edifícios com um sétimo piso dedicado à piscina e outras atividades coletivas. O “vai-e-vem da legislação permitiu a construção do sétimo piso dedicado ao lazer individual ou coletivo, desvirtuando o plano de Lúcio Costa [...] Atualmente, o sétimo piso está fora da legislação. A constatação é de que, quanto mais o projeto apresenta a preocupação em conceder espaços coletivos entre as unidades habitacionais, menor é a insatisfação do habitante dentro do seu próprio espaço” (RAMOS; LIMA; CANOVA, 2015, p. 23).

sejam vistos por todos os lados. Soma-se a isso uma das principais marcas do Plano Piloto: os prédios em pilotis, que “permitiria que a paisagem fluísse por baixo e ao redor deles” (UNESCO, 1987). Os pilotis e a livre passagem se tornariam uma das principais marcas da capital, já que a existência de muros fomentaria a oposição entre o público e o privado:<sup>10</sup>

Embora existam edifícios construídos diretamente sobre o solo, a maioria dos blocos habitacionais está sobre *pilotis*. A ideia consiste em: 1) privilegiar o espaço público anunciando que residir nas superquadras implica ter a vida suspensa, elevada do solo segundo uma proposta de verticalização da habitação que liberta o espaço térreo, tornando-o permeável ao movimento pedonal; e 2) estabelecer uma relação de complementaridade entre a habitação, suspensa sobre *pilotis* e os amplos espaços livres de uso coletivo, equipamentos e serviços, promovendo novas relações espaciais e sociais (RAMOS, 2009, s/p).

O modernismo simbolizava o espírito inovador dos programas desenvolvimentistas e o binômio desenvolvimento-modernização precisava superar os graves problemas urbanos brasileiros, especialmente, o arcaico identificado no caos e na desigualdade socioespacial. A perspectiva igualitária e funcionalizante para a crise metropolitana politizara a arquitetura (HOLSTON, 1993).

As consequências sociais dessas inovações arquitetônicas podem ter sido bem diferentes das almejadas. Atualmente, 82% dos edifícios possuem algum tipo de intervenção proveniente do desconforto ambiental – por exemplo, o frio causado pela entrada de ar nos cobogós, que são constantemente fechados; ou toldos, para impedir a entrada direta de sol (AMORIM; FLORES, 2005). Além disso, segundo Holston (1993), a homogeneidade entre os prédios não produziu uma sensação de igualdade, mas sim, de anonimato. Em suma, essa “cidade da igualdade” teria produzido “o isolamento, a hierarquização, a dificuldade de usufruir das vantagens modernas pelas quais seus habitantes foram seduzidos” (BOMENY, 2002, p. 50).

Não cabe aqui um julgamento inquisidor sobre os resultados dessas inovações arquitetônicas, mas sim, posicioná-las no projeto de um certo momento histórico de construção de uma capital e sociedade supostamente mais modernas. Concorde-se, aqui, com Bomeny (2002, p. 39) quando afirma que “as experiências modernas precisam ser lidas como tais, ou seja, como projetos incompletos, permanentemente submetidos ao rigor e rediscussão crítica”. Porém, cabe voltar à escala intraurbana e analisar de que modo a criação das superquadras e das prefeituras podem também ser vistas nessa forma-conteúdo que se buscava com a criação de Brasília.

### **3.2. O plano da forma-conteúdo de Brasília e o papel das prefeituras das superquadras**

Na seção anterior, empreendeu-se uma síntese para demonstrar como o binômio desenvolvimento-modernização, conteúdo desejado, foi buscado na forma da nova capital. Uma forma-conteúdo que buscava ser um polo irradiador de mudanças profundas no território brasileiro e na sociedade. Nesse viés, faz-se importante voltar à escala intraurbana para posicionar as superquadras e as prefeituras como elementos constituintes dessa forma-conteúdo, uma vez que o sentido buscado na criação da superquadra ganharia espírito também com a existência e o bom funcionamento das prefeituras.

Em busca da superação do público e do privado, construindo uma nova sensação de comunidade, a superquadra seria um novo modo de morar. Cada superquadra “seria

---

<sup>10</sup> Entretanto, há casos de edifícios sem pilotis, construídos diretamente no solo, como os conhecidos Edifícios JK, na Asa Sul. Todavia, são casos excepcionais dentro do conjunto urbanístico da Asa Norte e da Asa Sul (ALVES, 2020).

concebida como uma unidade residencial relativamente autônoma, com restaurantes, supermercados, farmácias, lavanderias, escolas, creche e igrejas” (MACHADO, 2007, p. 56). Com um desejo de construir uma cidade socialista, comunitária, Niemeyer tinha o intuito de proporcionar uma vida em comum que quebrasse “o isolamento burguês das famílias” (LE CORBUSIER, 1960, p. 22).

A setorização modernista também foi aplicada na escala residencial. Apesar de o foco da pesquisa ser a superquadra, nas centenas 100, 300, 200 e 400, denominadas Setor de Habitação Coletiva, onde se localizam, em sua grande maioria, as prefeituras, há outros setores de habitação no Plano Piloto (Habitação Individual Geminada, Habitação Coletiva e Geminada e Habitação Individual). Interessante notar o termo “coletiva” para as superquadras analisadas, uma vez que “refere-se ao fato de essas dependências (de que é exemplo a própria área verde) serem compartilhadas e não apenas ao fato de existirem prédios em oposição a casas particulares” (HOLSTON, 1993, p. 171). Nesse sentido, os espaços físicos verdes das superquadras comporiam a nova forma-conteúdo proposta, já que a interação comunitária seria alcançada em encontros ali promovidos. Os “vazios” e os “cheios” se complementam no espaço da superquadra.

A ideia era, portanto, que a forma inovadora da superquadra moldasse o conteúdo das relações sociais, tornando-as mais comunitárias, já que “o nosso pequeno drama profissional [ser arquiteto] está indissolúvelmente ligado ao grande drama social” (COSTA, 2010, p. 41). Para o ex-superintendente do IPHAN-DF, Carlos Madson Reis (REIS, 2015), é neste ambiente da superquadra que afloraria nos moradores desta região o sentimento de pertencimento a um lugar e a uma comunidade (HOLSTON, 1993; RAMOS, 2009). Ao espaço material, absoluto, faltava o relativo, o relacional, o espaço vivido.

Tal objetivo poderia ser atingido com maior qualidade com o conceito de Unidade de Vizinhança (UV), formada pela junção de quatro superquadras. Proposta inicialmente por Clarence Perry nos anos 1920, e, posteriormente, reiterada como um dos pontos de doutrina da *Carta de Atenas* de 1943, cada UV deveria ser composta por comércios locais, uma igreja, um clube, um cinema, um posto de saúde, uma biblioteca, uma delegacia policial e os equipamentos educacionais que comportariam o Plano Educacional de Anísio Teixeira: o Jardim de Infância, a Escola-Parque e a Escola-Classe. Levando em consideração as 60 superquadras, haveria, portanto, 15 UVs. Apesar de não ter usado esse termo no Plano vencedor (VASCONCELOS, 2013), mas sim “bairro”, Lúcio Costa defendia que as superquadras e as UVs funcionariam como “residências coletivas”. Sem dúvida, a mais conhecida é a UV 1 – a única tombada pelo IPHAN, que une as SQS 308, SQS 108, SQS 307 e SQS 107. Na realidade, o que se apresenta é que essa é a única UV, de fato, instalada com as características planejadas.

A ideia de um novo modo de moradia na superquadra em um espaço sem muros, em pilotis, com apenas uma entrada e saída e um grande espaço aberto e verde de contato, se somaria à perspectiva de “bairro” proporcionada pela UV, com a existência de equipamentos básicos (escola, igreja, cinema, clube). Nesse contexto, é possível encaixar a existência das prefeituras na concepção do conjunto da superquadra como um embrião de um novo modo de viver (COSTA, 1986), rompendo a parede entre o privado e o público a partir de um espaço geográfico que fomenta uma vida comunitária. Inicialmente, Holston (1993) revela que um órgão de representação existiria no Clube de Vizinhança e serviria para toda a UV. Assim, além de um ponto de encontro e um centro social e cultural da vizinhança, existiria um pequeno centro administrativo no clube – algo que nunca foi construído.

Em contraposição, têm-se prefeituras de superquadras em mais de 50% do recorte espacial analisado. Nesse sentido, se não é possível afirmar que a ideia comunitária teve sucesso na UV, seja em sua forma, seja em seu conteúdo, deve-se analisar se as prefeituras das superquadras estão cumprindo esse papel. Para tanto, vale a pena retornar

a uma das frases mais conhecidas do Plano que venceu o concurso da construção da nova capital:

Ela [a capital] deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforço as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, *não apenas como urbs, mas como civitas*, possuída dos atributos inerentes a uma capital (COSTA, 1957, s/p, grifo nosso).

Em geral, as pesquisas sobre Brasília que citam essa frase apresentam o Eixo Monumental e seus edifícios do poder político como expressão espacial do *civitas*. Porém, como aqui se discute, o binômio desenvolvimento-modernização objetivado na criação da nova capital não se encontra apenas em uma parte da cidade, mas sim, no projeto como um todo. O interesse maior aqui está em pensar a *civitas* não nas obras monumentais do poder político, mas sim, na superquadra residencial – ponte raramente encontrada em pesquisas sobre o tema.

Se, como já revelado, em Brasília, os projetos político e de arquitetura convergem, ou seja, “o projeto de urbanismo ilustra, explica e prolonga o projeto político” (VIDAL, 2009, p. 211), o desejo de uma sociedade mais moderna, desenvolvida e democrática também passaria pelo recorte residencial e intraurbano. Porém, não somente a partir de uma nova forma espacial, mas sim, de um conteúdo institucional que o preencheria. Aqui, Holston (1993), mais uma vez, ajuda a entender a mudança objetivada pela invenção da superquadra e de que modo é possível compreender a importância das prefeituras:

Os modernistas consideravam a cidade capitalista como algo organizado, social e arquitetonicamente, pelas discriminações entre o público e o privado, e por um sistema de distribuição de riqueza que teria de ser totalmente modificado. Essa nova ordem urbana se baseava em duas espécies de transformação, *uma institucional e outra arquitetônica* (HOLSTON, 1993, p. 62, grifo nosso).

As prefeituras funcionam, então, como organizações representativas e participativas em escala microlocal. São associações comunitárias voluntárias, com seus(as) líderes escolhidos(as) por votação dos moradores da respectiva superquadra. Em teoria, constroem-se como ponte entre o poder público e os moradores: de um lado, agem como representantes locais legítimos procurados para a implementação de uma política pública e, por outro, como catalisador de demandas. Além disso, podem atuar diretamente (em alguns casos, com autorização direta da Administração Regional) no espaço público, como promotor de pequenas reformas nas áreas comuns (a instalação e manutenção de parques infantis, quadras de esporte, embelezamento e mobiliário urbano e pequenas pinturas, por exemplo). Para tanto, podem recolher contribuições financeiras de cada bloco e apartamento, mas sem caráter obrigatório. Por fim, promovem eventos comunitários de encontro entre moradores (feiras, festas e bazares).<sup>11</sup> Seu caráter voluntário faz com que o número total seja sempre variável, a depender das lideranças e da participação dos moradores.

Nota-se que a existência e uma qualificada atuação dessas instituições podem ajudar a conformar o próprio objetivo e a ideia fundadora da capital, já que esse associativismo, se efetivo, produz uma nova relação entre o público e o privado em uma democracia de escala local. As prefeituras podem estruturar, portanto, junto às inovações arquitetônicas, a nova forma-conteúdo da capital. Além disso, o associativismo impacta no desenvolvimento socioespacial em escala local e tem potencialidade de formação de uma espiral institucional virtuosa, como será discutido no próximo capítulo.

---

<sup>11</sup> Em 1997, um projeto de lei na Câmara Legislativa do Distrito Federal buscou uma descentralização administrativa que daria poderes de gestão muito mais profundos à prefeitura, com capacidade de arrecadação e sede própria em cada superquadra. Como a Constituição Federal define o Distrito Federal como indivisível, o Supremo Tribunal Federal definiu esse projeto de lei como inconstitucional.

Apesar desse possível papel desempenhado pela prefeitura na construção da utopia de Brasília, além de outros impactos para o cotidiano do morador, tem-se um apagamento de reflexões sobre as prefeituras no âmbito das instituições públicas, ou mesmo na produção acadêmica. Não são citadas nem mesmo em artigos que buscam analisar se Brasília é ou não uma cidade democrática (GUEDES; AMARAL, 2019) – corroborando o fato da escassez sobre as pesquisas acadêmicas em relação à questão.

Por fim, a existência das prefeituras pode legitimar Brasília enquanto Patrimônio Cultural Mundial pela UNESCO e em seu tombamento pelo IPHAN, já que, como demonstramos, fazem parte da própria essência almejada pela capital. Além disso, podem ter algum caráter utilitário importante na formação de uma rede de governança de preservação do patrimônio. Nesse sentido, vale a pena, mesmo que sinteticamente, apontar de que modo a existência e uma maior qualificação das prefeituras pode conversar diretamente com o que a UNESCO e o IPHAN desejaram preservar.

Como é amplamente conhecido, o tombamento de Brasília pelo IPHAN foi realizado 30 anos após a criação da nova capital. De modo não usual, isso ocorreu depois da inscrição pela UNESCO como Patrimônio Mundial Cultural em 1987, em resposta à necessidade de um arcabouço jurídico para sua proteção. Muito já se discutiu sobre a importância e os problemas desse processo de tombamento e inscrição, o que torna desnecessário voltar nesse tema com profundidade. Porém, vale ressaltar, brevemente, o que se desejou preservar, a fim de podermos posicionar as prefeituras das superquadras nesse projeto.

Até o título de Brasília, em 1987, a UNESCO somente o havia concedido às cidades construídas antes do século XX, tornando a nova capital brasileira o primeiro bem inscrito que fora produzido depois de 1900. Tanto a inscrição na UNESCO, quanto o tombamento promovido pelo IPHAN, foram inovadores porque, pela primeira vez, o que se buscou preservar não foi um edifício ou centro histórico específico, mas sim, uma ideia.<sup>12</sup> Sobre a questão, Pessôa (2003, p. 8) afirma que “o modelo de preservação [...] é absolutamente inovador no universo do patrimônio cultural”, o que significa dizer que, com exceção de alguns palácios e edifícios tombados individualmente, “todo o resto é passível de demolição desde que as futuras edificações obedeçam aos parâmetros de ocupação do plano que foram reafirmados no tombamento” (PESSÔA, 2003, p. 5).

Segundo a Cartilha de Preservação de Brasília, publicada em homenagem aos 50 anos da capital:

A Unesco inscreveu Brasília na Lista do Patrimônio Mundial, baseando-se nos seguintes critérios de inclusão: (i) Representar uma obra artística única, uma obra-prima do gênio criativo humano; (ii) Ser um exemplar marcante de um tipo de construção ou conjunto arquitetônico, que ilustre um estágio significativo da história da humanidade (IPHAN, 2007, p. 38).

Ambos os critérios poderiam ser vistos em Brasília a partir do urbanismo e da arquitetura moderna. Segundo a declaração de valor universal chancelada pela UNESCO, é parte da inscrição de Brasília como Patrimônio Mundial Cultural “o novo modo de viver urbano desenvolvido pelas Unidades de Vizinhança e suas respectivas superquadras” (UNESCO, 1987, p. 3). A Cartilha aponta, assim, medidas que poderiam colocar em risco o tombamento e a inscrição de Brasília:

A alteração da destinação da edificação para outra não prevista nas normas do lotes; o aumento da altura do edifício (gabarito), acima do máximo permitido para o

---

<sup>12</sup> Há monumentos tombados isoladamente, como, por exemplo, a Igreja Nossa Senhora de Fátima, a Escola-Parque EQS 307/308, Escola Classe SQS 308, Museu da Cidade, Igreja São José Operário e Memorial JK (tombamentos distritais) e a Catedral Metropolitana (tombamento federal), dentre outros.

lote; o aumento de área do edifício (taxas de ocupação e construção) provoca o aumento de sua volumetria; a ocupação de áreas verdes e áreas públicas por construções de caráter permanente; instalação de anúncios publicitários, estações de rádio, base e equipamentos urbanos de pequeno e médio portes, sem licenciamento; ausência de árvores de porte nas faixas verdes das Superquadras; fechamento dos *pilotis* dos prédios residenciais (IPHAN, 2007, p. 39).

De fato, tem-se uma evidente escolha por alguns elementos que conversariam diretamente com a ideia da criação de Brasília e outros que são negligenciados. Os cobogós nas fachadas dos edifícios, por exemplo, não foram considerados um ponto fundamental da inscrição, visto que grande parte das novas construções a partir de 1980 não os possuem. O mesmo pode ser dito sobre a fachada de vidro, restrita a poucos edifícios do Plano Piloto. Entretanto, a inovação da superquadra e os *pilotis* são consideradas características fundamentais que precisariam ser defendidas.

Tal escolha pode ser melhor entendida na Portaria do IPHAN nº 314, de 8 de outubro de 1992 – texto que revela que a manutenção do Plano Piloto de Brasília seria assegurada “pela preservação das características essenciais das quatro escalas distintas em que se traduz a concepção urbana da cidade: a monumental, residencial, gregária e a bucólica” (IPHAN, 2007, p. 60). Na escala residencial, aquela que mais nos interessa, o art. 4º afirma que deve ser protegido o que proporciona essa “nova maneira de viver”. Como Pessoa (2003, p. 5) aponta, “ao deslocar o objeto da preservação das construções que constituem a área a ser preservada, para os critérios que informaram estas construções a assumirem a presente forma, indica uma gestão absolutamente nova na preservação de um sítio urbano”.

Nos incisos de I a VII do art. 4º do ditame em comento, têm-se as características apontadas como responsáveis por essa nova maneira de viver. Os *pilotis*, a arborização e o gabarito máximo de construção estão explicitamente apresentados. No inciso V, detalhe-se, *in verbis*, que “além das unidades de habitações conjuntas serão previstas e permitidas pequenas edificações de uso comunitário, com, no máximo, um pavimento” (IPHAN, 2007, p. 60). Portanto, nos sete incisos relacionados à escala residencial, a única concessão para alguma construção fora do propósito residencial é para aquelas de uso comunitário – bancas de jornais e pontos de táxi se inserem nessa permissão. Uma sede física da prefeitura comunitária, portanto, não fugiria dessa ideia defendida.

Nesse sentido, é possível afirmar que as prefeituras das superquadras podem ser, se qualificadas, importantes para a inscrição de Brasília na UNESCO e no tombamento pelo IPHAN por duas razões: 1) Tais associações podem ser vistas como partes constituintes dessa nova forma-conteúdo almejada na construção da capital, a partir do momento em que fomentariam laços comunitários e outros modos de relacionamento com o espaço público; e 2) As prefeituras podem fazer parte de uma importante rede de governança em prol da preservação do patrimônio, com a participação efetiva do cidadão nesse processo – dinâmica fundamental e cada vez mais defendida por especialistas na área (RIBEIRO, 2019).

Essa rede de governança de proteção do patrimônio pode ser um modo de ajudar a responder aos constantes relatórios que apontam riscos para o bem inscrito como Patrimônio Mundial pela UNESCO. No relatório de 2021, por exemplo, a pressão imobiliária em certas áreas do Plano Piloto (como o Setor Comercial Sul - SCS) e usos indevidos dos *pilotis* foram apontados como problemas que poderiam colocar a inscrição de Brasília na lista de patrimônios em perigo (UNESCO, 2021). Nesse viés, o fomento à existência e uma melhor qualificação das prefeituras pode ajudar na vigilância e a preservação desse bem. Cabe, no presente estudo, analisar a sua real eficácia.

## 4. DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO COMO FENÔMENOS POLÍTICOS INDISSOCIÁVEIS

Durante muito tempo, a discussão sobre o desenvolvimento ficou circunscrita aos aspectos econômicos, ranqueando países a partir de dados como, por exemplo, Produto Interno/Nacional Bruto (PIB e PNB). Correntes contemporâneas buscam ampliar essa noção, já que diferentes estudiosos defendem que tais dados medem a atividade, mas não o benefício (MARTINS, 2009; ZENCEY, 2009). Alguns indicadores tornaram mais complexas essas análises, como o famoso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a não tão conhecida Felicidade Interna Bruta (FIB), considerando variáveis não econômicas para avaliar o desenvolvimento.

Esse aprofundamento teórico-conceitual visa sair do aparente paradoxo denominado Tese de Lee, atribuída ao ex-primeiro-ministro de Singapura, Lee Yuan Yew, na qual haveria uma incompatibilidade entre o sistema democrático e o desenvolvimento econômico, já que essa forma de governo importaria dificuldades para o crescimento (BHAGWATI, 2002; SEN, 2010).

Diante do exposto, apesar de ser uma discussão profunda dentro das Ciências Econômicas, a presente pesquisa buscou reforçar a ideia de que a democracia e o desenvolvimento são fenômenos indissociáveis. Nesse contexto, fomentar instituições participativas e representativas em escala local, como as prefeituras das superquadras, poderia qualificar e aprimorar o desenvolvimento.

### 4.1. Desenvolvimento e democracia: aportes teóricos principais

Após a polêmica trazida pelo primeiro-ministro de Singapura, diferentes economistas e cientistas políticos se debruçaram para avaliar se haveria alguma relação direta entre autoritarismo e crescimento econômico. De um modo ou de outro, a conclusão foi a mesma: “as instituições políticas realmente importam para o crescimento” (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1993, p. 51). Fugiria do escopo do presente estudo uma apresentação profunda desse debate, já que mais de duas décadas de discussão teórico-filosóficas foram produzidas. Porém, cabe aqui revelar de que modo as instituições políticas democráticas, em múltiplas escalas, qualificam as políticas públicas e o desenvolvimento social.

A literatura especializada revela que não há uma relação causal determinista entre os regimes autoritários ou democráticos e o desenvolvimento econômico. Casos empíricos transbordam no mundo que contradizem qualquer pretensão de universalidade: para o primeiro caso, por exemplo, têm-se distintos governos autocráticos no continente africano; para o segundo, têm-se a maior democracia do mundo (Índia), em especial quando comparada com sua vizinha, China, que cresce em taxas exorbitantes. Entretanto, o que diferentes pesquisas demonstram é que há uma tendência maior de democracias gerarem desenvolvimento, em seu sentido amplo, mais profundo e qualificado (BHAGWATI, 2002).

Em resumo, é possível revelar a relação entre a democracia e o desenvolvimento de dois modos: 1) Em sentido ontológico, ou seja, desenvolver-se é, também, aumentar a capacidade e a autonomia dos indivíduos na participação ativa na política, seja de modo direto ou representativo (PUTNAM, 1996; SEN, 2010); e 2) em sentido instrumental, isto é, instituições políticas democráticas tendem a aumentar a eficiência das políticas públicas e

qualificam o desenvolvimento (BARDHAN, 2004; BHAGWATI, 2002; NORTH, 1990; RODRIK, 1999).

Na primeira perspectiva é importante apontar que o termo “desenvolvimento” é tomado em seu sentido amplo, e consiste “na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercerem ponderadamente sua condição de agentes” (SEN, 2010, p. 10). Em outras palavras, desenvolver-se é aumentar a capacidade de um indivíduo de ser agente, de agir sobre o mundo, transformando situações e introduzindo mudanças no mundo social (ARENDR, 2009; GIDDENS, 1998). Tal definição aponta que tanto as restrições econômicas quanto os governos repressivos são, ambos, características de um fraco desenvolvimento. Maior liberdade econômica, portanto, não seria superior à liberdade política na mensuração do desenvolvimento.

Uma das maiores contribuições de Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998, e um dos criadores do IDH, é revelar de que modo há uma interrelação entre tipos distintos de liberdade, em um círculo virtuoso que impactaria toda a estrutura social. Assim, liberdade, em sua amplitude, é tanto o meio quanto o fim do desenvolvimento.

As liberdades políticas não podem ser pensadas apenas nas dinâmicas tradicionais das eleições (o sufrágio universal e o multipartidarismo). Apesar da evidente importância desses elementos ainda no mundo atual, a liberdade política precisa ser entendida em suas múltiplas escalas, desde o uso dos espaços públicos para manifestações políticas, até o direito de livre associação em escala local. Limitar a participação à escolha dos representantes é uma “falácia eleitoralista” (KARL, 2000), na qual privilegiam-se as eleições sobre outras dimensões da democracia. É preciso se afastar, portanto, de uma definição minimalista eleitoral de democracia e aproximar-se de correntes mais contemporâneas, que valorizam a existência de diferentes espaços de participação e representação para a maior qualidade da democracia (AZEVEDO, 2020; 2021). Inclusive, em escala local, como é o caso das prefeituras das superquadras do Plano Piloto.

Já a segunda perspectiva que relaciona democracia e desenvolvimento demonstra como a “expansão da democracia – por meio de mecanismos como o voto, participação e controle social da gestão – contribui para o desenvolvimento por meio do aumento da eficiência da administração pública e melhor atendimento das necessidades sociais” (MARTINS, 2009, p. 102). Uma maior densidade e qualidade de instituições participativas e representativas podem traduzir melhor as demandas dos cidadãos ao poder público, isto é, “a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2010, p. 34). Sobre a questão, Bhagwati (2002) revela que a melhor efetivação de políticas públicas ocorre quando mais se permite a participação de grupos interessados, traduzindo-se em demandas efetivas. Em democracias limitadas aos fenômenos eleitorais tradicionais, sem múltiplos espaços de participação, têm-se a diminuição da conexão entre representante e representado – atributo fundamental de uma democracia de *alta performance* (TILLY, 2007; YOUNG, 2006), e o risco de construção de políticas públicas que não aprofundem o desenvolvimento.

Além disso, a busca por aprovação e pela reeleição tornariam o poder político mais propenso a considerar as preferências do eleitor. Em governos autocráticos, por exemplo, haveria pouco estímulo para atender as demandas da população, enquanto em uma democracia qualificada, na qual se têm eleições regulares e órgãos de transparência, o processo eleitoral pode funcionar como impulso para a construção de políticas públicas mais atentas ao cidadão.

Essas duas perspectivas se complementam e ajudam a entender o desenvolvimento para além de critérios econômicos, expandindo-o para outros tipos de liberdades que se influenciam e podem formar uma espiral virtuosa institucional.

## 4.2. Prefeituras das superquadras: instituições representativas/participativas locais e desenvolvimento

Como apresentado no capítulo anterior, as prefeituras das superquadras do Plano Piloto são associações voluntárias de escala local, com seus líderes escolhidos por votação direta entre os próprios moradores. Assim, se a teoria discutida estiver correta, sua existência favorece o desenvolvimento a partir de dois modos: 1) Propiciando a participação política e, portanto, um dos próprios aspectos ontológicos do desenvolvimento; e 2) Em seu critério instrumental, aumentando a eficiência alocativa das políticas públicas a partir de um processo de descentralização.

A defesa histórica do associativismo para uma melhor democracia (TOCQUEVILLE, 2010 [1835]) ganhou novos contornos com a obra de Robert Putnam (1996; 2000; 2002), que demonstrou como o associativismo dentro da democracia fomenta vínculos horizontais e capital social, constrói uma comunidade cívica e afeta a qualidade de todo o sistema político do país. Para o autor, em uma comunidade cívica, os cidadãos se interessariam e se devotariam aos assuntos públicos, principalmente, a partir de organizações cívicas (sindicatos, conselhos, associações comunitárias, clubes desportivos, partidos de massa etc.).

As associações fortalecem redes de confiança, cooperação e inovação entre os cidadãos, qualificando as instituições locais. Sociedades sem comunidade cívica são, em geral, dominadas por vínculos sociais verticais, de dependência e exploração. Assim: “a imagem da verticalidade decorre da imposição, de cima para baixo, das regras e normas de reprodução social” (CASTRO, 2003, p. 50). A existência de participação cívica é um modo essencial de criação do que Putnam (1996) denomina capital social, ou seja, quanto mais desenvolvidas forem as instituições que fortalecem esses vínculos horizontais, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

É nesse sentido que a existência e maior qualificação das prefeituras de superquadra podem ser propulsores de capital social. No Brasil, o associativismo civil (LAVALE; BAROLE, 2015) ganhou força apenas na década de 1990. Antes, as associações civis se relacionavam mais à tradição religiosa e, além delas, as partidárias e sindicais já eram consideravelmente fortes no país (AVRITZER, 1997).

Uma associação como, por exemplo, uma prefeitura de superquadra, pode atuar diretamente na melhoria do bem-estar do cotidiano do morador, já que uma de suas principais atribuições é intervir no espaço público com embelezamento e jardinagem, construção e manutenção de áreas de lazer e outros mobiliários urbanos, além de promover eventos e fomentar a segurança local. Tais ações não podem ser vistas como pequenas, sem valor, pois uma maior qualidade dos espaços físicos impacta no bem-estar, no conforto e na segurança, o que permite melhor apropriação dos espaços livres por seus moradores. De fato, espaços de qualidade e convidativos ao uso promovem o encontro – um dos objetivos da criação da superquadra na criação de Brasília, construindo o que Jacobs (2011) e Gehl (2014) denominam como “cidade viva”.

É conhecida na literatura da Psicologia Social que determinadas características físicas da paisagem urbana transmitem uma sensação de medo e insegurança, tornando medidas de ordenamento e embelezamento muito mais do que simples ações superficiais. Talvez uma das mais conhecidas teorias no campo de políticas de segurança pública seja a *broken windows theory*, ou seja, a teoria das janelas quebradas, que posiciona a deterioração de um espaço urbano como indutor da diminuição do uso do espaço público, o aumento do descaso do cidadão com o local e o crescimento da criminalidade (QUADROS; MONGRUEL, 2020).

Esse conjunto teórico-conceitual sobre a importância do associativismo para o desenvolvimento – em seu sentido ontológico e instrumental – serviu para que a presente pesquisa analisasse, a seguir, a existência e a atuação das prefeituras de superquadra do Plano Piloto, ou seja, o impacto dessas instituições participativas e representativas de escala local.

## 5. AS PREFEITURAS DAS SUPERQUADRAS E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO

Como já apontado, há um apagão de informações públicas e acadêmicas sobre a atuação das prefeituras da superquadra no Plano Piloto, Distrito Federal. Além de informações rarefeitas na mídia local, não se tem uma pesquisa que avalie amplamente o impacto dessas instituições locais para o desenvolvimento ali latente.

Em 2009, o *Correio Braziliense* apontava a importância dessas instituições locais. Na entrevista com a vice-prefeita da SQS 205, ela assim se manifestou: “nós [os(as) prefeitos(as)] somos a voz da quadra, levamos ao governo as reivindicações da comunidade”. Ainda segundo a reportagem, “ela juntou o dinheiro da prefeitura para reformar um parquinho e a quadra de esportes e não gosta quando flagra alguém depredando os bens públicos” (CORREIO BRAZILIENSE, 2009).<sup>13</sup>

Em dezembro de 2020, o portal *Metrópoles* publicou uma reportagem sobre como algumas prefeituras ressurgiram em meio à pandemia e transformaram os espaços das superquadras. O relato destaca a ativação da Prefeitura da SQN 215 que estava, há sete anos inapta. Segundo o prefeito entrevistado, “a quadra estava abandonada” e, com sua recriação, os moradores levaram “uma enxurrada de pedidos e demandas ao Governo do Distrito Federal e conseguimos melhorias visíveis. Todo o espaço ficou com um colorido bem legal e alegre [...] os bancos também foram pintados e deram outro astral para o ambiente” (METRÓPOLES, 2020).<sup>14</sup>

No caso da prefeitura da SQN 314, a reportagem aponta sua importância para a preservação de atributos modernistas nos edifícios da superquadra, em especial, na fiscalização de reformas que ocorrem constantemente nos blocos. A prefeitura funcionaria, portanto, como um fiscalizador do patrimônio. Já na SQN 210, a prefeita afirma que a arrecadação mensal de R\$ 5,00 (cinco reais) por apartamento é vista com alegria pelos moradores, pois “a quadra, hoje, é maravilhosa. Muito segura e exemplo para Brasília” (METRÓPOLES, 2020).

Essas poucas informações na mídia sobre as prefeituras de superquadra dão pistas sobre suas atuações e ajudaram a entender o universo analisado. Algumas respostas ali encontradas confirmaram uma parte da discussão teórico-conceitual levantada anteriormente. Entretanto, além de ser um universo amostral muito pequeno, essas entrevistas não dão conta da percepção dos moradores ou de avaliações sistemáticas sobre uma possível relação entre a existência das prefeituras e um maior desenvolvimento da superquadra.

A partir de análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2020), calculou-se quantas respostas seriam necessárias para atingir um grau de confiança de 95% e margem de erro de 5%. O *survey* foi testado de modo presencial, totalizando 25 questionários preenchidos. Em seguida, após alguns ajustes mediante problemas detectados, fez-se uso de software especializado de questionário online,

---

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/04/14/interna\\_cidadesdf\\_98195/no-dia-do-prefeito-comunitario-o-correio-conta-como-e-o-trabalho-dos-guardioes-das-quadras.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/04/14/interna_cidadesdf_98195/no-dia-do-prefeito-comunitario-o-correio-conta-como-e-o-trabalho-dos-guardioes-das-quadras.shtml). Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/prefeituras-do-plano-piloto-ressurgem-e-transformam-espacos-veja-exemplos>. Acesso em: 9 jan. 2023.

remetendo o produto para os moradores da área de estudo. Os 384 *surveys* necessários calculados por software especializado foram superados e 521 respostas realizadas – o que diminuiu a margem de erro para 4%. Como o objetivo era entender se haveria alguma relação entre a melhor percepção de qualidade e morar em uma superquadra que tenha ou não prefeitura, a quantidade de respostas foi equilibrada entre esses dois grupos.

Para testar a hipótese do presente estudo e refletir junto à base teórico-conceitual, fez-se necessário categorizar essas respostas em superquadras que possuem prefeituras ou não. Para tanto, empreendeu-se uma regressão linear múltipla, tornando a existência de prefeitura a variável independente e a soma das respostas a variável dependente, conforme expresso na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1** - Avaliação *insider* das superquadras

	(1) Total_pontos	(2) Total_pontos
Ter prefeitura	5.109*** (0.723)	5.315*** (0.791)
Dummy_Quadra_400		0.473 (0.739)
Constante	26.928*** (0.668)	26.638*** (0.777)
Observações	460	460
R <sup>2</sup>	0.129	0.130

*Robust standard errors are in parentheses*

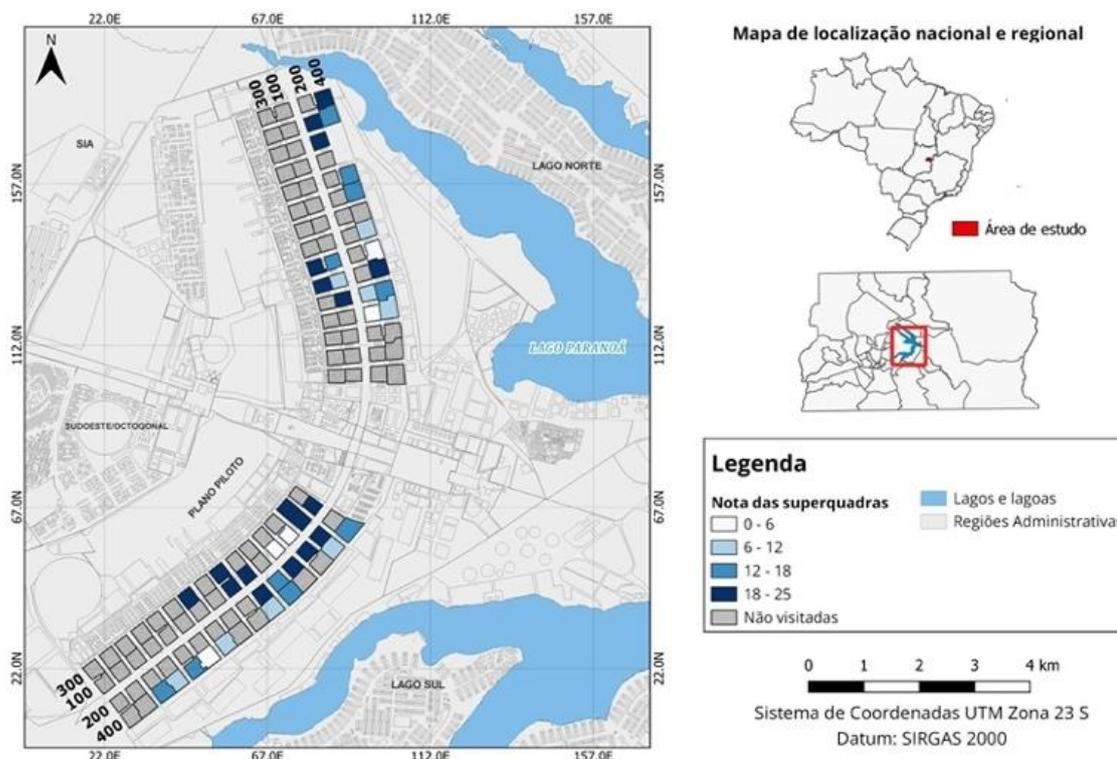
\*\*\*  $p < .001$ , \*\*  $p < .01$ , \*  $p < .05$

Fonte: o autor

Levando em consideração a segunda coluna da Tabela 1, os dados apontaram uma forte relação positiva linear entre ter prefeitura e a avaliação *insider*, ou seja, que a regressão realizada revela que ter prefeitura (variável independente) aumenta em 5,315 o total de pontos da percepção dos moradores em relação à qualidade da sua superquadra. É importante notar que os três asteriscos ali existentes denotam forte relação estatística, mesmo utilizando as superquadras 400 como uma *dummy* para remover *local bias*.<sup>15</sup> A regressão sugere, portanto, que ter prefeitura prediz o modo que o morador percebe sua superquadra.

A percepção dos moradores foi corroborada com as avaliações de pesquisadores sobre a qualidade dos espaços comuns da superquadra. As avaliações foram somadas e tabuladas; assim, quanto mais próximo de 25 (nota máxima), melhor avaliada foi a superquadra, conforme expresso no Mapa 2, a seguir:

<sup>15</sup> Como já apresentado, as superquadras 400 foram posicionadas como *dummies* para perceber se haveria um impacto nos cálculos, visto a sua maior diferença socioeconômica em relação às outras do Plano Piloto. Essa suposição se mostrou, todavia, inválida.

**Mapa 2** - Superquadras avaliadas por pesquisadores (2022)

Fonte: o autor

De modo similar ao realizado anteriormente para a percepção dos moradores, uma regressão linear múltipla foi construída para revelar se havia alguma correlação entre a existência da prefeitura em uma superquadra e uma avaliação positiva, conforme expresso na Tabela 2, a seguir:

**Tabela 2** - Avaliação *outsider* das superquadras

	(1)	(2)
	Nota_aval	Nota_aval
Ter prefeitura	11.029*** (0.679)	10.857*** (0.941)
Dummy_Quadra_400		-0.336 (0.786)
Constante	9.731*** (0.636)	9.977*** (1.044)
Observações	289	289
R <sup>2</sup>	0.575	0.576

*Robust standard errors are in parentheses*

\*\*\*  $p < .001$ , \*\*  $p < .01$ , \*  $p < .05$

Fonte: o autor

Novamente, vale destacar a alta correlação estatística revelada nessa regressão: ter prefeitura (variável independente) aumenta em 10,857 a nota dada pelos pesquisadores sobre a qualidade urbanística da superquadra, mesmo posicionando as superquadras 400 como uma variável *dummy*. Os dados de ambas as regressões impressionaram pela força da correlação existente entre as variáveis selecionadas. Nesse sentido, as duas confirmaram fortemente a hipótese inicial da presente pesquisa. Interessante notar, então, que as superquadras não são tão homogêneas quanto sugerem as estatísticas oficiais – têm-se diferenças substanciais de percepção e avaliação entre elas. Os aspectos materiais desse “novo conceito de moradia” fundado pela criação da superquadra variam marcadamente devido à existência de instituições participativas/representativas de escala micro local.

Ao longo dos meses de avaliação presencial das superquadras, tornaram-se evidentes as diferenças de qualidade urbanística entre aquelas que possuíam ou não prefeituras. A observação fez saltar aos olhos diferenças entre superquadras vizinhas, como no caso da SQN 406 (com prefeitura) e a SQN 405 (sem prefeitura). Na área de contato entre as duas, tornou-se visível a diferença de cuidados, seja em mobiliário urbano (como lixeiras, bancos e parquinhos) ou mesmo em uso. De um modo geral, as intervenções empreendidas foram visíveis e sentidas diretamente pelos avaliadores, seja porque há marcas explícitas de suas ações (Fotos 1 e 2), seja pela presença mais efetiva de pessoas (crianças, por exemplo) em espaços coletivos (Fotos 3 e 4).

**Foto 1** - Mobiliário urbano na SQS 102



Fonte: o autor

**Foto 2** - Parquinho infantil na SQN 406



Fonte: o autor

**Foto 3** - Espaço coletivo da SQN 409 sem uso



Fonte: o autor

**Foto 4** - Famílias usam do espaço da SQN 214



Fonte: o autor

Uma função da prefeitura que se tornou evidente ao longo da pesquisa é a de fiscalização de irregularidades no uso do espaço público e de defesa dos elementos da patrimonialização do Plano Piloto. Chamou a atenção como foi possível encontrar avarias e práticas destoantes nas superquadras sem prefeitura (Fotos 5 e 6), como por exemplo carros e móveis abandonados, pichações, invasões no espaço público por construções dos edifícios (bancos e lixeiras colocadas pelos edifícios de qualquer modo fora das delimitações privadas, por exemplo). Na SQN 205, sem prefeitura, a banca de jornal e o ponto de táxi (que faziam parte do plano original das superquadras, mas que perderam função ao longo do tempo) evidenciaram a falta de fiscalização cotidiana e/ou pressão aos órgãos públicos.

**Foto 5** - Pichação e uso irregular do espaço público na SQN 409



Fonte: o autor

**Foto 6** - Mobiliário urbano abandonado e deteriorado na SQN 205

Fonte: o autor

Sem dúvida, tais características impactam diretamente na percepção dos moradores sobre sua própria superquadra, como se nota quando consultadas as respostas dadas pelos entrevistados no *survey*. Pequenas infrações do cotidiano geram um círculo vicioso, já que as pessoas evitam usar o espaço público, esvaziando-o ainda mais e propiciando novas utilizações indevidas. Especificamente sobre Brasília, menos uso significa distanciar-se do pretendido no projeto inicial e na ideia concebida em parte do tombamento da cidade.

Como primeira fase da triangulação metodológica, empreendeu-se um monitoramento sobre as prefeituras em suas principais redes sociais, a fim de descobrir suas atuações em eventos comunitários e, conseqüentemente, no uso do espaço e na promoção de encontros. Quando não havia um uso frequente dessas redes, prefeitos(as) foram entrevistados diretamente e questionados sobre quantos e quais tipos ocorreram em 2022. Sobre a questão, o Quadro 3, a seguir, revela a força de iniciativa dessas associações no fomento ao encontro:

**Quadro 3** - Prefeituras comunitárias e promoção de encontros - ano 2022

(Continua)

Superquadra	Eventos Realizados
SQS 102	3 eventos pontuais e 1 evento fixo semanal
SQS 106	3 pontuais
SQS 107	1 pontual
SQS 202	3 pontuais
SQS 203	6 pontuais e 3 semanais
SQS 204	4 pontuais e 2 fixos mensal/semanal
SQS 205	4 pontuais e 1 fixo mensal
SQS 207	2 pontuais
SQS 211	3 pontuais e 1 fixo
SQS 213	1 pontual
SQS 215	1 pontual e 1 fixo semanal
SQS 216	1 pontual

**Quadro 3** - Prefeituras comunitárias e promoção de encontros - ano 2022

(Conclusão)

Superquadra	Eventos Realizados
SQS 303	5 pontuais e 1 fixo semanal
SQS 308	4 pontuais
SQS 310	1 fixo
SQS 312	1 pontual
SQS 313	5 pontuais
SQS 409	1 pontual e 1 fixo semanal
SQS 411	4 pontuais
SQN 115	4 eventos pontuais
SQN 214	3 eventos pontuais e 1 fixo
SQN 216	1 fixo semanal
SQN 308	2 fixos
SQN 313	2 pontuais

Fonte: o autor

Conforme apresentado no Quadro 3, a quantidade e o tipo de evento são múltiplos, mesmo em um ano ainda sob certos efeitos do período pandêmico. Prefeitos(as) relataram em entrevista que mesmo durante a pandemia, algumas atividades foram realizadas para diminuir a pressão do confinamento, como revelou a líder da SQN 215 sobre algumas serenatas nas janelas dos blocos. Fixos em dias específicos da semana, como feiras, ou pontuais, como comemorações e bazares, os eventos dinamizam o local e ajudam a construir o conteúdo desejado na nova forma que a superquadra preconizava.

De fato, a pesquisa não dissociou o incremento da participação local da ideia de desenvolvimento, como a discussão teórica já revelou. Se, por um lado, a existência de instituições participativas e representativas em múltiplas escalas impactam na qualidade das políticas públicas, já que se constroem novos canais de pressão e encaminhamento de demandas. Por outro lado, a própria participação é, *de per se*, um valor ligado à liberdade política e, portanto, inerente ao conceito de desenvolvimento. Uma maior intromissão dos cidadãos na política em diferentes escalas, mesmo as mais locais, significa exercer a liberdade que, no final, pode ajudar a melhorar, cada vez mais, a própria liberdade. Essas relações traçadas foram testadas e comprovadas a partir das avaliações apresentadas anteriormente, com melhor qualidade urbanística e percepção dos moradores em relação ao seu espaço de moradia.

Porém, mais do que o importante impacto na qualidade da superquadra e no incentivo ao seu uso, a existência da prefeitura é um componente do desenvolvimento local, porque é um produto e uma condicionante da participação social na superquadra: somente existe com a mobilização comunitária, fomentando, ao mesmo tempo, a participação direta e indireta do morador. O acompanhamento das redes sociais das prefeituras permitiu perceber que o contato é constante entre líderes e residentes (Figura 1). Não foi possível encontrar em rede social todas as prefeituras pesquisadas; porém, a maioria sim.

Figura 1 - Página do Instagram da Prefeitura da SQN 308



Fonte: o autor

Como segunda parte da triangulação metodológica, prefeitos(as) e líderes dos conselhos comunitários foram entrevistados, a fim de avaliar a importância dessas instituições para a democracia (Apêndice A). Uma importante averiguação se deu sobre o processo eleitoral da escolha dos representantes. Apesar de não haver uma regra uniforme sobre a periodicidade do processo eleitoral, já que depende do estatuto de cada prefeitura, as entrevistadas confirmaram que se tem, em geral, a regular escolha dos representantes. Nas prefeituras da SQS 102, SQS 204, SQS 303, SQN 107 e SQN 214, por exemplo, as eleições ocorrem a cada dois anos, havendo alternância no cargo. A exceção foi a da SQS 310. Em entrevista, o líder respondeu: “Não há [eleições]. A prefeitura não está constituída formalmente. Desde que assumi a liderança da quadra, tento buscar pessoas interessadas em dar continuidade ao meu trabalho, mas não consigo”.

É interessante notar que para a pergunta mais ampla da entrevista – “o que é democracia para você?” –, todos os(as) líderes das prefeituras relacionaram essa forma de governo ao conceito de participação: “Direito de participação nas decisões. Seja pelo voto, pelas opiniões fundamentadas, pela comunicação esclarecida e à transparência das ações realizadas” (Prefeito da SQS 204); “Dar abertura para a opinião de todos e a concordância da maioria” (Prefeito da SQS 303); “Nossa que complexo! Mas, em linhas gerais, quanto mais o povo tiver voz, sem dúvida é melhor” (Prefeita da SQN 107); “É um regime político em que todos os cidadãos participam no desenvolvimento e na criação de leis por meio de seus representantes eleitos” (Prefeito da SQS 102).

Os mesmos selecionados para as entrevistas afirmaram que conversas com os moradores ocorrem de modo formal (na SQS 204, por exemplo, tem-se uma reunião anual), mas, sobretudo, informalmente, pelas redes sociais (como no caso apontado na Figura 1) e no dia a dia, caminhando e conversando ou nos encontros promovidos pelos eventos fixos e pontuais. Porém, o argumento que aparece de modo unânime entre os entrevistados, tanto do formulário curto, quanto do mais longo, foi apresentar a prefeitura como uma associação de participação dos moradores, mesmo quando muitos a veem como um “balcão de reclamação” (Prefeito SQN 107). Na nuvem de palavra produzida com auxílio do software *Iramuteq* sobre a pergunta “quais ações/realizações a prefeitura promoveu?”, surgiram os termos “evento”, “morador”, “parque”, “reforma” e outros similares (Figura 2), o que reforça as funções outrora destacadas.



É nesse sentido que é possível posicionar as prefeituras como um novo canal de demanda e mobilização, fomentando vínculos horizontais e capital social na construção de instituições políticas com maior conexão entre representante e representado. Como discutido anteriormente, uma democracia de maior qualidade se faz para além de eleições periódicas tradicionais, em múltiplos espaços de participação e representação em múltiplas escalas. Nesse viés, a função de canal entre o morador e as instituições do Distrito Federal parece ser clara para os(as) seus(suas) líderes, tanto que houve a criação de dois conselhos responsáveis pela composição de um sistema de governança ainda mais complexo: o Conselho Comunitário da Asa Norte (CCAN) e o Conselho Comunitário da Asa Sul (CCAS). Em suas páginas na rede social *Facebook*, tais conselhos se definem como ONGs que reúnem todas as prefeituras da Asa Sul e da Asa Norte com representante eleito(a) entre os(as) prefeitos(as).

Foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com o atual vice-presidente do CCAN e com a presidente do CCAS. Ambos são também prefeito e prefeita de superquadras (SQN 105 e SQS 102, respectivamente). Em 16 de dezembro de 2022, Patrícia Carvalho, líder da CCAS, explicou a importância desse colegiado de prefeitos para o funcionamento sistêmico da participação e da representação local. Por diversas vezes, ela apontou para a importância da ideia da criação de Brasília e como a prefeitura pode ajudar em sua preservação: “Sendo uma cidade-jardim, é mandatório que a gente tome conta”, “precisamos conservar a ideia do Lúcio Costa da superquadra”; e, “o espaço da quadra é nosso quintal”. Ela confirma, portanto, a importância instrumental das prefeituras para a manutenção do tombamento de Brasília. Patrícia também reforça que as intervenções que as prefeituras podem fazer, não devem ser vistas como pequenas, pois fomentam a criação, em suas palavras, de “uma grande comunidade”. Nesse sentido, ela se pergunta: “Quer algo mais democrático do que um banco de praça?”.

Já o CCAS é importante, para a entrevistada, por funcionar como um “agregador de prefeituras e facilitar o contato direto com a Administração Regional, porque é mais fácil uma pessoa ser ouvida do que dezenas de prefeitos”. Nesse sentido, questões maiores, que afetam todas as superquadras, são mais bem trabalhadas via Conselho Comunitário, inclusive, com a participação em plenárias na CLDF. Como Patrícia relatou, que ambos os Conselhos estavam presentes na última sessão anual que lidou com um problema que opõe os moradores e os comerciantes: a nova lei do silêncio. Para ela, “os comerciantes fazem lobby o tempo todo a partir de suas organizações e apoio dos parlamentares; nós somos o lobby do morador”.

Já Jeann Cunha, vice-presidente da CCAN, concedeu entrevista no dia 19 de dezembro de 2022, afirmando que o Conselho pode ser visto como uma “associação das associações”, pois reúne todas as prefeituras e funciona como suporte para elas. O Conselho teria duas importantes funções, a saber: 1) Como são bem recebidos pelos parlamentares, pode lidar com questões gerais (a Lei do Silêncio, por exemplo) que atingem a todos; e 2) Colocar em prática o próprio nome, isto é, aconselhar sobre as dificuldades encontradas e ensinar futuros líderes que desejam ativar suas associações.

Ao ser questionado sobre a falta de informação pública sobre as prefeituras, Jeann concordou que é um problema grave e que os Conselhos da Asa Norte e da Asa Sul firmaram uma parceria com a Administração Regional para divulgar em sua página oficial os dados sobre as prefeituras ativas e inativas, apresentando até mesmo um mapa interativo. Tal proximidade com o poder público oferta maior visibilidade e poderá ajudar, segundo Jeann, na ativação de novas prefeituras. Além dessa maior transparência, o vice-presidente da CCAN revelou que no último ano, mais de 60 pessoas realizaram um curso sobre liderança comunitária promovida por ele em parceria com a Administração Regional, com entrega de certificados e apoio logístico.

Essa parceria com o poder público reflete um aumento do interesse do GDF e dos parlamentares distritais sobre as prefeituras. Em 2021, o então deputado distrital Rodrigo Dalmasso (Republicanos), protocolou um Projeto de Lei (PL) para criar a certificação da liderança comunitária e promover o associativismo local.<sup>16</sup> Em julho do mesmo ano, outro PL do mesmo deputado (nº 6.915, de 2021) foi sancionado pelo então governador Ibaneis Rocha (MDB), cujo texto permite e incentiva que o Estado faça a execução de melhorias urbanas em parceria com essas organizações representativas/participativas locais.<sup>17</sup> Os impactos de tal ditame ainda necessitam de análises de curto e médio prazos.

Jeann concorda com a importância das prefeituras para as superquadras em questões materiais e imateriais, com ênfase, segundo ele, no último: “não é só pela demanda por estruturas físicas. É relacionado à felicidade, né. Tenta ser uma comunidade. Os eventos, os parquinhos... Comunidade se reúne mais, amizades surgem, trocas bem legais. A prefeitura ajuda nisso: no impacto imaterial e na resolução de conflitos”. Tal resposta reforça os achados da presente pesquisa e a tentativa de posicionar a prefeitura como elemento da forma-conteúdo buscada pela criação de Brasília.

Em 17 de fevereiro de 2023, a ex-administradora da RA-I, Ilka Teodoro, concedeu uma entrevista que buscou entender, a partir da perspectiva de uma representante do poder público, a importância das prefeituras comunitárias, o que ela denominou como “estrutura organizada de comunidade”. Para a entrevistada, essas organizações “são fundamentais para fortalecer a participação popular na gestão pública”, em especial por três razões: 1) o poder público não tem condições de estar em todas as partes, então a prefeitura pode ser nossos olhos no território; 2) possuem uma visão mais completa da superquadra, já que estão ali no cotidiano; e 3) garante que faremos a melhor escolha em termos de ações no local, pois nos direcionam no momento de atuar.

Ilka corrobora, nessa resposta, a discussão teórico-conceitual trazida por esse presente estudo e ajuda a compreender os achados da pesquisa. Apesar disso, ela aponta que essa relação com as prefeituras depende do perfil do ocupante do cargo, visto que pressões políticas e distribuição de cargos poderia colocar em risco uma gestão pública mais participativa. A ex-administradora é nascida e criada em Brasília e mora na SQS 203 há 13 anos. Ela afirma que já teve várias experiências comunitárias, inclusive atuante na prefeitura da sua própria superquadra, em especial no conselho fiscal.

Ao assumir o cargo em 2018, Ilka afirma que foi necessário fazer um compêndio de todas as demandas. Na Asa Sul e na Asa Norte, essa tarefa foi facilitada pela existência das prefeituras, que “abriram as portas para a comunidade”. Segundo ela, nesse primeiro ano de gestão, até as superquadras sem prefeitura se beneficiaram das outras existentes, já que “toda superquadra tem o mesmo kit de problemas”. O trabalho de detecção dos problemas foi, portanto, facilitado pela existência dessas organizações locais.

Porém, ao ser questionada sobre os resultados de qualidade urbanística bem diferente entre as superquadras com ou sem prefeitura, Ilka acredita que essa organização local é realmente um fator decisivo, já que “os cuidados diários que uma prefeitura proporciona impacta os moradores, como uma maior percepção de segurança, jardinagem e outras tarefas diárias”. Além disso, destaca um elemento novo: “A prefeitura tende a fazer bastante propaganda de suas conquistas em redes sociais e outros meios. Essa melhor comunicação com os moradores aumenta a sensação de cuidado, de ter onde recorrer. Eu percebi muito uma sensação de abandono que os moradores sem prefeitura relatavam”.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/agora-c3-a9-lei-pol-c3-adtica-p-c3-bablica-nossa-quadra-para-revitaliza-c3-a7-c3-a30-de-quadras-do-df-junto-aos-moradores>. Acesso em: 3 fev. 2023.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/agora-c3-a9-lei-pol-c3-adtica-p-c3-bablica-nossa-quadra-para-revitaliza-c3-a7-c3-a30-de-quadras-do-df-junto-aos-moradores>. Acesso em: 3 fev. 2023.

Porém, a entrevistada tornou mais complexa a relação entre a prefeitura como uma organização capaz de ajudar na preservação da ideia subjacente ao tombamento de Brasília. Ilka afirmou que isso “não é um assunto pacífico entre as prefeituras”, já que depende muito das convicções pessoais do(a) prefeito(a). Existe, segundo ela, representantes defensores do fim do tombamento da capital para deixá-la crescer de modo mais natural, menos engessado. Todavia, Ilka ressalta que acredita que as prefeituras poderiam, sim, ter papel na defesa do patrimônio e cita, como exemplo, o caso, em 2018, da SQS 308. Na ocasião, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) reformara as calçadas da SQS 107, SQS 108 e SQS 307, porém a prefeitura da SQS 308 não permitiu mudanças estruturais nas suas, já que parte é obra de Burle Marx. O prefeito exigiu que fosse uma restauração, não uma construção, como desejava a Novacap. O imbróglgio até hoje não teria sido resolvido.

As entrevistas com os(as) prefeitos(as), o vice-líder do CCAN, a líder do CCAS e ex-administradora do Plano Piloto serviram como triangulação metodológica para a análise realizada anteriormente. À medida em que os dados coletados e a metodologia quantitativa foram produzidos, percebeu-se a necessidade de avaliar qualitativamente a relação entre a existência da prefeitura e o maior desenvolvimento da superquadra – processo tomado em seu sentido amplo. A hipótese inicial da pesquisa foi, portanto, confirmada e corroborada.

Por outro lado, a pesquisa levantou questões fundamentais para novas reflexões, tanto acadêmicas, quanto práticas, seja pelos líderes comunitários ou mesmo pelo poder público, e que precisam ser expostas, mesmo que brevemente.

## **5.1. Prefeituras e superquadras: questões de reflexão e pesquisas futuras**

Ao longo de quase um ano de pesquisa, o objeto estudado apresentou considerável complexidade, gerando novas perguntas que precisam de esforços analíticos futuros. Em primeiro lugar, mesmo com o impacto sentido no espaço vivido e no cotidiano dos moradores, a existência das prefeituras se restringe à metade das superquadras do Plano Piloto (desconsiderando a centena 700). Soma-se também uma forte volatilidade de prefeituras ativas e inativas, cujo status muda com frequência: de um ano para o outro, a quantidade pode mudar positiva ou negativamente.

Diante do exposto, vale refletir sobre quais as possíveis razões que explicam tal variação. Se, por um lado, tem-se a evidente razão da dependência de indivíduos comprometidos e desejosos na liderança comunitária, por outro, é possível refletir sobre questões mais estruturais que interferem no fenômeno. Segundo entrevista com Carlos Bomtempo, prefeito da SQS 416 e ex-presidente da CCAS, em 5 de agosto de 2022, uma razão para isso é a diferença de composição social das superquadras: “Se as quadras são compostas por jovens e crianças, há uma maior união dos moradores para criar prefeituras buscando melhoria para os seus filhos, enquanto nas quadras com pessoas mais idosas não há participação, pois já estão sem paciência e sem ânimo”.

Em um trabalho sobre as superquadras, Sinotti (2005) apontou que as identidades com o lugar onde moram ajudam a explicar a manutenção das superquadras. Considerando tal reflexão, a existência das prefeituras locais poderia ser, talvez, um produto do sentimento de pertencimento com o espaço. Porém, essa reflexão pode direcionar a um caminho tautológico difícil, uma vez que seria necessário saber ao certo o que é causa e o que é consequência. Pesquisas qualitativas com esse objetivo precisam ser realizadas, a fim de testar hipóteses.

Outro problema revelado diz respeito aos possíveis conflitos existentes entre superquadras vizinhas que possuem prefeituras e as que não possuem. Em entrevista com

a líder da CCAS, foi comentado que a maior capacidade do(a) prefeito(a) de lutar por uma emenda parlamentar produziria uma animosidade entre as superquadras, já que algumas passariam a ter, por exemplo, iluminação e calçamento renovados e a outra não. O mesmo pode ser pensado sobre o uso de mobiliário urbano (parquinhos e/ou quadras poliesportivas, por exemplo) por moradores que não são oriundos da superquadra que patrocinou e/ou pressionou pela obra. Interessantes pesquisas sociológicas e geográficas poderiam ser realizadas para entender esse processo de diferenciação espacial e seus impactos nas territorialidades locais.

Outro tema interessante que surgiu ao longo da pesquisa foi a importância de espaços físicos como as sedes para as prefeituras. De todas as prefeituras analisadas, apenas cinco possuem um espaço próprio para funcionamento. Os líderes entrevistados do CCAN e CCAS divergiram sobre o tema: enquanto Jeann Cunha afirmou que um espaço físico não fazia falta, Patrícia Carvalho defendeu que seria muito bom se todas as prefeituras o tivessem. No primeiro caso, Jeann afirmou: “Acho até que usaria bem se eu tivesse aqui na minha superquadra, mas minha preocupação é quando não tiver prefeitura ativa. Fica um imóvel abandonado, com contas de água, invasões...”. No segundo, é destacado o papel da visibilidade e na capacidade de divulgação da marca da prefeitura para todos os moradores – o que se confirmou na entrevista com a prefeita da SQN 412, uma das que possuem sede física.

Todavia, um dos maiores desafios suscitados pela presente pesquisa foi questionar quais são os limites dessa organização comunitária quando pensados outros contextos socioeconômicos e espaciais do Distrito Federal. Como conhecido, o Plano Piloto é uma RA com alto IDH. Se, por um lado, não é possível afirmar categoricamente que áreas mais ricas possuem maior capacidade de ter associativismo local,<sup>18</sup> por outro lado, não se pode negar que condições socioeconômicas diversas impactam diferentemente às capacidades de liberdade política (SEN, 2010). Além disso, por mais que tenha se tentado construir uma lógica de espaço urbano similar nas demais RAs (a evidente diminuição no uso de toponímias e definição de endereços a partir de blocos, lotes e quadras, por exemplo), as superquadras são uma invenção única do Plano Piloto – o que torna necessário pensar de que modo essa forma espacial é parte explicativa dessa associação comunitária e como pensar um recorte espacial nas outras RAs que favoreça sua existência.

Se há uma lacuna no poder público e na produção acadêmica sobre as prefeituras do Plano Piloto, o mesmo pode ser dito sobre associações em outras RAs do Distrito Federal. Historicamente, surgiram associações criadas em busca da legalização das residências, dissolvendo-se, em geral, após lograrem o feito, como no famoso caso da remoção da invasão da Vila Sara Kubitschek para uma área onde foi criada a primeira cidade-satélite (atualmente, uma RA) denominada Taguatinga. Essa efemeridade das associações com o objetivo específico da regularização fundiária, fez com que Holston (1993, p. 271) concluísse que “essas associações não se organizaram para conquistar direitos políticos, mas sim, para obter acesso legal à propriedade e aos serviços urbanos”. Entretanto, atualmente, em uma pesquisa quase única no campo, Contesini (2012) analisou as dez prefeituras (assim também denominadas) encontradas nas RAs do Riacho Fundo e do Recanto das Emas. Jeann, vice-presidente do CCAN, afirmou que em fins de 2022, ele teria ajudado a fundar uma associação na Estrutural – RA com graves índices socioeconômicos. Pesquisas comparativas podem e devem ser realizadas para entender as fragilidades e limites desse recurso participativo e representativo em outras áreas do Distrito Federal.

---

<sup>18</sup> A literatura aponta como as associações civis estiveram concentradas em áreas pobres no Rio de Janeiro e São Paulo, especialmente em áreas de favelas (CARDOSO, 2008).

Essas são intrigantes questões que suscitam pesquisas futuras para melhor compreensão tanto do fenômeno aqui analisado, quanto do associativismo do Distrito Federal como um todo. Além disso, sendo parte integrante no funcionamento da democracia em múltiplas escalas e do próprio desenvolvimento tomado em seu sentido amplo, práticas virtuosas em um território podem ajudar nas reflexões para fenômenos similares no país.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No especial de 50 anos da criação de Brasília, a revista *Veja* convidou James Holston, escritor de uma Tese de Doutorado considerada um marco analítico sobre a criação de Brasília (aqui amplamente referenciada), para escrever um texto sobre a capital federal. Denominado como *Libertem o espírito de Brasília* (HOLSTON, 2009), o autor define o *genius loci* da capital – o espírito do lugar – como a capacidade de inovar buscando romper com o passado. Para ele, a superquadra, a cidade-jardim, as setorizações, a interiorização do Brasil, os cobogós e os pilotis são realmente as marcas de Brasília, não porque a capital tenha alcançado seus objetivos iniciais, mas sim, porque são marcas da busca pela inovação.

Nesse ínterim, a presente pesquisa teve por objetivo analisar o impacto da prefeitura comunitária no desenvolvimento em escala local da superquadra, posicionando-a não como um apêndice dispensável no plano original da capital, mas sim, como componente estruturante da inovação almejada por essa nova forma-conteúdo de Brasília. Como discutido, o conceito “desenvolvimento” foi aqui apresentado não como um puro crescimento econômico, mas em seu sentido expandido, que associa a democracia profunda (com múltiplos espaços de participação e representação) à sua própria definição ontológica. Assim, participar mais é aumentar suas próprias capacidades individuais. É, portanto, qualificar o desenvolvimento.

Além disso, a democracia possui também importância instrumental. O incentivo e a habilidade de votar, mobilizar e ser ouvido são as chaves do caminho onde a qualidade da democracia importa para a qualidade do desenvolvimento – o que Bhalla (1997) denomina como “círculo virtuoso entre democracia e desenvolvimento”. Em outras palavras, “a questão da discussão pública e a participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática” (SEN, 2010, p. 59). Participar mais, sem dúvida, é aumentar a conexão entre representante e representado, melhorando as condições de produção de políticas públicas. É também, portanto, qualificar o desenvolvimento.

Essa relação discutida na base teórico-conceitual foi aqui utilizada para analisar as prefeituras comunitárias do Plano Piloto. Em mais de um ano de pesquisa, a produção de dados primários e as metodologias quantitativas utilizadas revelaram que a maior satisfação dos moradores e a avaliação positiva de pesquisadores têm relação direta com a existência dessas prefeituras – conclusão corroborada com a metodologia qualitativa utilizada como triangulação metodológica.

As conclusões apontam para a importância da formulação de políticas públicas que fomentem e fortaleçam as associações comunitárias, seja no Plano Piloto, ou em outras Regiões Administrativas do Distrito Federal. Apesar da necessidade de reflexões sociológicas (as graves desigualdades sociais existentes, por exemplo) e geográficas (a relação entre a prefeitura e a nova forma criada da superquadra, por exemplo) serem necessárias antes de replicações literais do modelo, o presente estudo sugere que o poder público tem um papel a ser desempenhado na expansão e valorização dessas organizações comunitárias locais.

As parcerias atuais estabelecidas entre o CCAN e a administração regional, por exemplo, podem ajudar na visibilidade e na promoção das prefeituras nas superquadras que ainda não as possuem, seja no curso promovido para novos líderes comunitários, seja na

maior transparência dos dados na página oficial. O manual para a formação de liderança comunitária produzido pelo vice-líder da CCAN e disponibilizado online<sup>19</sup> com apoio da administração regional, pode ser um instrumento importante para o maior conhecimento dos procedimentos necessários para a ativação de uma prefeitura de superquadra.

Tais iniciativas são passos importantes na difusão espacial desse fenômeno político, como já vem sendo noticiado pela mídia local e defendido por propostas parlamentares. Porém, ao longo da pesquisa, os(as) entrevistados(as) apontaram ações do Estado que poderiam ajudar mais nessa valorização, quais sejam: reuniões esporádicas com as lideranças e canais mais amplos com empresas públicas e privadas responsáveis pelos serviços públicos; e política pública de fomento à construção de sede física (apesar de não ter sido um pedido unânime entre os líderes).

Em suma, os resultados apresentados neste trabalho reforçam a necessidade de se pensar a criação de Brasília como um processo contínuo que necessita de constante avaliação, seja na crítica dos graves problemas existentes, ou na valorização de experiências positivas que podem ser pensados para outras escalas do Distrito Federal.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.planopiloto.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/04/manual-prefeitura-comunitaria.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIANO, H. S. R. A gestão pública da valorização da terra no Distrito Federal: uma análise da aplicação das outorgas urbanísticas. **VI Prêmio Codeplan de Trabalhos Técnico-Científicos**, 2020. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/vencedores-das-edicoes-anteriores/>.
- ALVES, V. C. Método comparativo direto de dados de mercado: influência dos pilotis no valor unitário. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 5, v. 5, p. 65-89, 2020.
- AMORIM, C. N.; FLORES, A. L. Edifícios residenciais das superquadras do Plano Piloto, Brasília: aspectos de preservação e conforto ambiental. **Encac**, Maceió, Alagoas, Brasil, 5 a 7 de outubro de 2005.
- ANDRADE, W. S. Ride-DF e Entorno - que mudança institucional ocorreu no período de 1998-2017. **V Prêmio Codeplan de Trabalhos Técnico-Científicos**, 2019. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/vencedores-das-edicoes-anteriores/>.
- ARENDRT, H. **O que é política**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.
- AVRITZER, L. O Novo associativismo. **Lua Nova**, n. 39, p. 149-174, 1997.
- AZEVEDO, D. A. Evaluation of the democratic system from the qualification of political spaces: the case of Cuauhtémoc (Mexico). **L'Espace Politique**, v. 39, p. 1-35, 2020.
- AZEVEDO, D. A. **O sofisma da democracia participativa**: uma interpretação geográfica da democracia. Rio de Janeiro: Ape'Ku, 2021. v. 1, 214 p.
- AZEVEDO, D. A. CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. A pluralidade epistemológica na Geografia Política. *In*: AZEVEDO, D. A.; CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. (Org.). **Os desafios e os novos debates da Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, v. 1, 2021, p. 7-15.
- BARDHAN, P. **Scarcity, Conflicts, and Cooperation**: Essays in the Political and Institutional Economics of Development. Massachusetts: MIT Press, 2004.
- BHAGWATI, Jagdish N. Democracy and Development: Cruel Dilemma or Symbiotic Relationship? **Review of Development Economics**; v. 6, n. 2, p. 15-60, 2002.
- BHALLA, S. S. Freedom and economic growth: a virtuous cycle? *In*: HADENIUS, A. (org.). **Democracy's victory and crisis**. Cambridge University Press, 1997, p. 195-241.
- BHERING, I. G. A.; MORAES, F. B. Qualidade de vida urbana: o que isso significa? Como mensurar. **Cadernos de arquitetura e urbanismo**, v. 26, n. 38, p. 235-264, 2019.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOMENY, H. Utopias de cidade: as capitais do modernismo. *In*: GOMES, A. C. (Orgs). **O Brasil de JK**. Editora FGV, 2002, p. 201-223.
- CASTRO, I. O problema da escala. *In*: CASTRO, I. E.; CORRÊA, R. L.; GOMES, P.C.C. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 25-50.

- CHELOTTI, G. B.; SANO, E. E. Sessenta anos de ocupação urbana da capital do Brasil: padrões, vetores e impactos na paisagem. **VI Prêmio Codeplan de Trabalhos Técnico-Científicos**, 2020. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/vencedores-das-edicoes-anteriores/>.
- CIDADE, L. C. F. Brasília, crescimento e metropolização: a crise do urbanismo ou crise da modernidade? *In*: MACHADO, D. B. P. (Org.). **Anais do IV seminário de história da cidade e do urbanismo**. Rio de Janeiro, UFRJ/PROURB, v. 2, p. 1.133-1.141, 1996.
- CONTESIN, P. **Prefeituras comunitárias do Riacho Fundo II: Limites, contradições e perspectivas da participação popular na busca pelo desenvolvimento local e fortalecimento da sociedade civil**. UnB, Monografia. Brasília, 2012.
- CORBISIER, R. Brasília e o desenvolvimento nacional. **Coleção textos sobre a nova capital**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- COSTA, L. **Brasília revisitada, 1985-1987: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana**, 1989. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/,  
http://urbanistasporbrasil.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://urbanistasporbrasil.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf).
- COSTA, L. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Brasília, cidade que inventei. Brasília: ArPDF, Codeplan, Depha, 1991.
- COSTA, L. **Arquitetura**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.
- COSTA, E. B.; STEINKE, V. A. Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional. **Scripta Nova**, v.XVIII, n. 493(44), p. 1-27, 2014.
- DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade da UnB, 2009.
- DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas tipo *likert*: o número de itens e a disposição influenciam os resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, p. 162-174, 2013.
- DE HAAN, J.; SIERMANN, C. L. J. New evidence on the relationship between democracy and economic growth. **Public Choice**, v. 86, n. 1-2, p. 45-60, 1996.
- ECKER, V. D. O conceito de praça e a qualidade da paisagem urbana. **Revista Projetar, projeto e percepção do ambiente**, v. 5, n. 1, p. 101-110, 2020.
- GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo, SP: Perspectiva, 2014.
- GUERRA, A. Lúcio Costa, Gregori Warchavchik e Roberto Burle Marx: síntese entre arquitetura e natureza tropical. **Revista USP**, n. 53, p. 18-31, 2002.
- GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social**. São Paulo: Editora Unesp, 1998.
- HOLANDA, F. de. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- HOLSTON, J. **A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- HOLSTON, J. **Libertem o espírito de Brasília**. Revista Veja, Edição especial: Brasília 50 anos, 2009.
- IPHAN. **Plano Piloto: 50 anos**. Cartilha de preservação de Brasília. Brasília: DF, Iphan, 2007.

- KARL, T. L. Electoralism. *In*: ROSE, R (et al.). **The International Encyclopedia of Elections**. Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 2000.
- KUBITSCHEK, J. O. **A marcha do amanhecer**. Rio de Janeiro: Best Seller, 1962.
- JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- JENKINS, G.D.; TABER, T.D. A Monte Carlo study of factors affecting three indices of composite scale reliability. **Journal of Applied Psychology**. v. 62, n. 4, p. 392-398, 1977.
- LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015, p. 51-78.
- LISSITZ, R.W.; GREEN, S.B. Effect of the number of scale points on reliability: a Monte Carlo approach. **Journal of Applied Psychology**. v. 60, n. 1, p. 10-13, 1975.
- MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. *In*: HALL, J. (org.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1993, p. 15-40.
- MACHADO, M. P. **Superquadra: pensamento e prática urbanística**. Dissertação de Mestrado, FAU: UnB, 2007.
- MARTINS, J. C. Democracia e desenvolvimento econômico: relação de identidade, instrumentalidade ou contradição? **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, 2009, n. 1, p. 97-110.
- MONACO, F. R. Descentralização e centralização. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 329-335.
- NAHAS, M. I. Metodologia do Índice de Qualidade de vida urbana e suas aplicações. *In*: NAHAS, M. I. **Qualidade de vida urbana: abordagens, indicadores e experiências internacionais**. BH: C/Arte, 2015, p. 80-121.
- NIEMEYER, O. O problema social na arquitetura. **Arte em revista**, 4, p. 53-55, 1980 [1955].
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, A. N. Cidade e natureza - urbanização em áreas de recarga de aquíferos. **VI Prêmio Codeplan de Trabalhos Técnico-Científicos**, 2019. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/vencedores-das-edicoes-anteriores/>.
- OLIVEIRA, L. A.; MASCARÓ, J. J. Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de lazer. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 59-69, 2007.
- OLLAIK, L. G.; ZILLER, H. M. Concepções de validade em pesquisa qualitativa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 229-241, 2012.
- PAVIANI, A. A metrópole terciária. *In*: PAVIANI, A. (Org.) **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- PELUSO, M. L. Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa. **Revista Espaço e Geografia**, v. 6, n. 2, p. 1-29, 2003.
- PEREIRA, L. B.; CRUZ, L. S. F. Da crítica à superquadra ao quarteirão murado: o caso de Águas Claras em Brasília. **PosFAUUSP**, 28(52), p. 13-32, 2021.

PESSÔA, J. S. B. Brasília e o tombamento de uma ideia. **5 DOCOMOMO/Brasil**. 2003. (Congresso). Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/>, <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2016/01/074R.pdf>.

PESSOA, L. S.; RAMIRES, J. C. Pesquisas Qualitativas: referencias para pesquisa em geografia. *In*: MARAFON, G. J.; RAMIRES, J. C. L.; RIBEIRO, M. A.; PESSÔA, V. L. S. **Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas**. Rio de Janeiro, Eduerj, 2013, p. 23-35.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51-69, 1993.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.

PUTNAM, R. D. **Better together: restoring the American community**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2002.

QUADROS, M.; MONGRUEL, A. de Q. A possibilidade de conciliação da teoria das janelas quebradas com o minimalismo penal a partir do direito de intervenção. **Brazilian Journal of Development**, 6(10), p. 13-45, 2020.

RAMOS, T. B. Superquadra: vida suspensa. **Portal Vitruvius, Arqutextos**, v. 10, n. 112.04, 2009. Periódico em linha. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/10.112/27>. Acesso em: 12 dez. 2022.

RAMOS, T.; LIMA, C.; CANOVA, C. Lúcio Costa e o papel social do arquiteto: os espaços coletivos do habitar a superquadra de Brasília e Alagados. **Espaços Vividos e Construídos: estudos sobre a cidade**, n. 2, p. 18-25, 2015.

REIS, C. M. Apresentação. *In*: IPHAN, **Superquadra de Brasília: preservando um lugar de viver**. IPHAN, Brasília, p. 12-17, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ci.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/618/1/Superquadra%20de%20Bras%C3%ADia.pdf>.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (Org.). **IBEU: índice de bem-estar urbanos**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013.

RIBEIRO, R. W. Gestão da paisagem, gestão da cidade: quais os legados do Rio de Janeiro Patrimônio Mundial? **Revista CPC (USP)**, v. 14, p. 144-166, 2019.

RODRIG, D. Democracies pay higher wages. **The Quarterly Journal of Economic**, v. CXIV, 3, p. 707-738, 1999.

ROGERSON, P. A. **Métodos estatísticos para geografia**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, S. R. D. **A qualidade de vida urbana: aplicação de um inquérito online para avaliação da percepção individual**. Dissertação de mestrado em Engenharia Urbana. Universidade do Minho, Portugal, 2011.

SEN, A. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, L. H. B. A. Infidelidade programática dos municípios da RIDE-DF. **V Prêmio Codeplan de Trabalhos técnico-científicos**, 2019. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/vencedores-das-edicoes-anteriores/>.

SILVA, J. M.; MENDES, E. P. Abordagem qualitativa e geografia: pesquisa documental, entrevista e observação. *In*: MARAFON, G. J.; RAMIRES, J. C. L.; RIBEIRO, M. A.; PESSÔA, V. L. S. **Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas**. Rio de Janeiro, Eduerj, 2013, p. 207-221.

SINOTI, M. L. **Quem me quer, não me quer**: Brasília, Metrópole-Patrimônio. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

STEINBERGER, M. Formação do aglomerado urbano de Brasília no context nacional e regional. *In*: PAVIANI, A. (org.). **Brasília, gestão urbana, conflitos e cidadania**. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 23-54.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2010 [1835].

TODARO, M. P.; SMITH, S. C. **Economic Development**. Harlow: Addison-Wesley, 2009.

UNESCO. Decision 11 - Inscription Brasilia, Report of the World Heritage Committee. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3715>. Acesso em: 10 dez. 2022.

VASCONCELOS, L. F. **Patrimonialização na Unidade de Vizinhança nº 1**. UNB, Monografia. Brasília, 2013.

VIDAL, L. De nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX). Brasília: Editora UnB, 2009.

YOUNG, I. M. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZENCEY, E. **PIB - Descanse em Paz** (Editorial). New York Times. Agosto de 2009.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - Formulário “Qualidade urbanística de sua superquadra”

#### I - Survey - Avaliação *insider*

- Q1 - A prefeitura de quadra é (ou seria) muito importante para a superquadra que moro.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q2 - A superquadra onde moro é agradável e prazerosa de morar.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q3 - Eu me sinto seguro na minha superquadra.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q4 - Sinto que o mobiliário urbano (parquinhos, bancos, lixeiras, placas) da minha superquadra é bem cuidado.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q5 - Sinto que a iluminação da minha superquadra é ótima.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q6 - Eu acredito que ter eventos comunitários (bazares, feiras, etc) na minha superquadra é importante.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q7 - Eu sinto que conheço meus vizinhos.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente
- Q8 - Eu acredito que haja canais de recebimento das minhas insatisfações com a minha superquadra.  
 (1) Discordo plenamente (2) Discordo parcialmente (3) Nem concordo, nem discordo  
 (4) Concordo parcialmente (5) concordo plenamente

#### II - Avaliação *outsider*

- a) Jardinagem: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5  
 b) Mobiliário Urbano (bancos, lixeiras e placas de sinalização): 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5  
 c) Lazer (academia/parquinho/quadra esportiva): 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5  
 d) Sensação de limpeza (pinturas diversas e tratamento de lixo de animal doméstico): 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5  
 e) Ordenamento local (se há objetos claramente violando regras do espaço urbano): 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5

#### III - Entrevista ampla com prefeitos(as)

- 1) Há eleições regulares para prefeito(a)? Quantas pessoas, em geral, participam das eleições (considerando as duas últimas)?
- 2) Você acredita que a prefeitura funciona como um canal entre os moradores e o poder público? Se sim, é sempre na direção:  
 -> moradores -> prefeitura -> poder público *ou também há* poder público -> prefeitura -> moradores?
- 3) O(a) prefeito(a) participa de outros fóruns deliberativos? (Conselhos comunitários, por exemplo)?
- 4) Há reuniões com os moradores da superquadra com que frequência? (Considerando os últimos anos)
- 5) O que você considera como democracia?

## Comitê Editorial

**MANOEL CLEMENTINO BARROS NETO**  
Diretor-Presidente

**LEANDRO MOTA**  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

**RENATA FLORENTINO DE FARIA SANTOS**  
Diretora de Estudos e Políticas Ambientais e  
Territoriais

**MARCELA MACHADO**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**DEA GUERRA FIORAVANTE**  
Diretora de Estatística e Pesquisas  
Socioeconômicas

**SÔNIA GONTIJO CHAGAS GONZAGA**  
Diretoria de Estratégia e Qualidade

**Eliane Araújo**  
Chefe da Assessoria de Comunicação

**Revisão e copidesque**  
Heloísa Herdy

**Editoração Eletrônica**  
Maurício Suda

## **Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. IPEDF Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.ipe.df.gov.br](http://www.ipe.df.gov.br)  
[ipe@ipe.df.gov.br](mailto:ipe@ipe.df.gov.br)



**Secretaria de  
Planejamento, Orçamento  
e Administração**

