

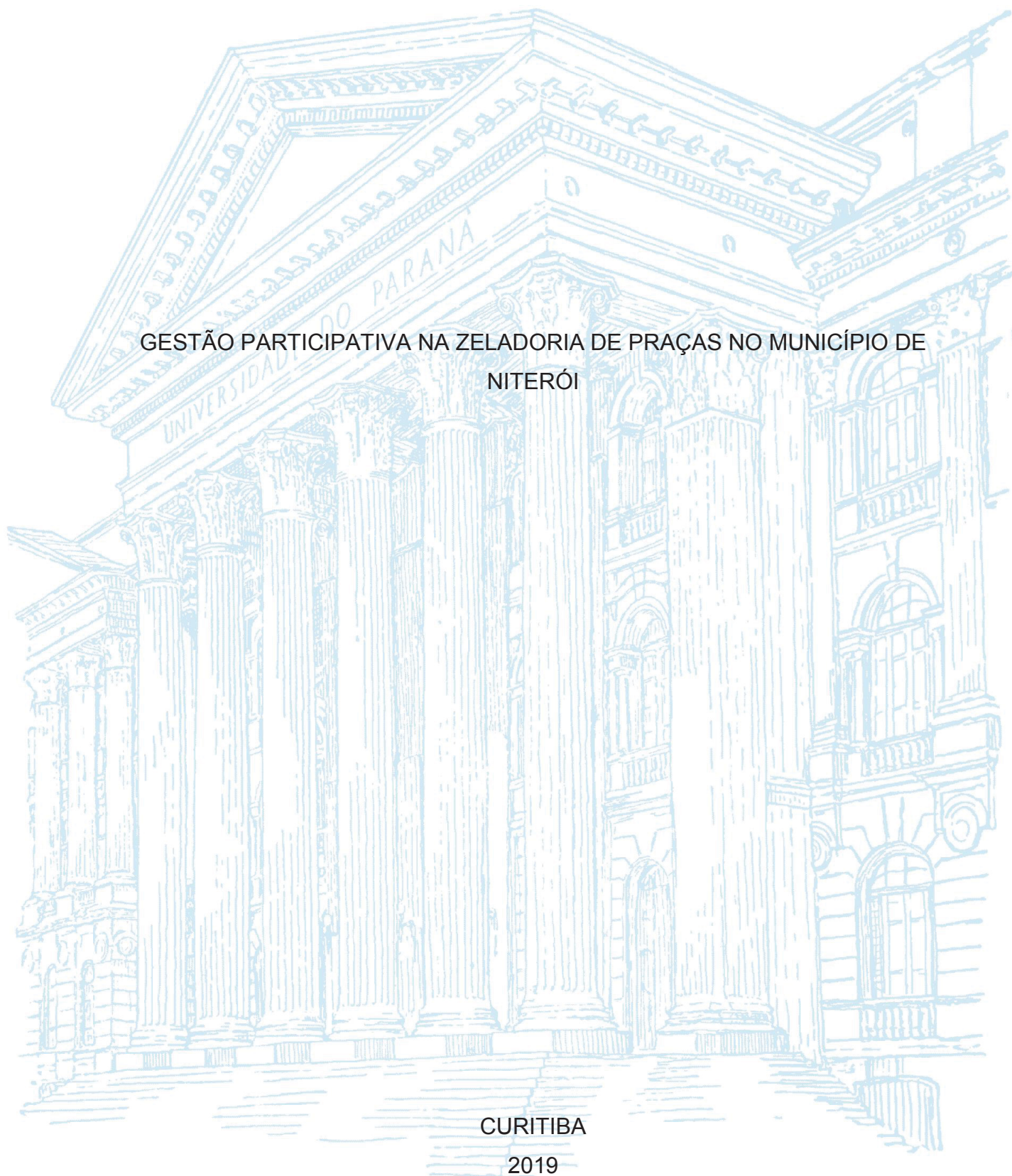
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCAS DE CARVALHO TURMENA

GESTÃO PARTICIPATIVA NA ZELADORIA DE PRAÇAS NO MUNICÍPIO DE  
NITERÓI

CURITIBA

2019



LUCAS DE CARVALHO TURMENA

GESTÃO PARTICIPATIVA NA ZELADORIA DE PRAÇAS NO MUNICÍPIO DE  
NITERÓI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Coordenação de Integração de Políticas de Educação a Distância, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Maria Luisa Carvalho.

CURITIBA

2019

## RESUMO

As praças são espaços privilegiados de convívio nos centros urbanos e abrigam diferentes atividades culturais, políticas e sociais. Por cumprir tão variados papéis, estão, portanto, intimamente relacionadas à realização do Direito à Cidade. Embora inseridas nesse contexto, sua gestão geralmente acontece de maneira descolada da população e não responde às demandas reais dos cidadãos. Com vistas a aumentar o espaço de participação na gestão urbana de Niterói, foram identificadas as condições institucionais e os canais de diálogo com os munícipes na Secretaria de Conservação e Serviços Públicos. A partir das oportunidades identificadas, foram elaboradas duas estratégias de gestão participativa na zeladoria de praças de Niterói, as Consultas Públicas Facilitadas e os Comitês de Moradores.

Palavras-chave: Participação. Gestão democrática. Praça. Gestão urbana. Espaço público.

## **ABSTRACT**

Public plazas are privileged spaces of conviviality in the urban environment and host different cultural, political and social activities. While playing such variety of roles, they are, therefore, closely related to the fulfilling of the Right to the City. Although inserted in this context, its management is usually detached from the population and does not respond to the real demands of the citizens. In order to encourage the participation in the urban management of Niterói, institutional conditions and channels for public dialogue were identified in the Department of Conservation and Public Services. Based on the identified opportunities, two were proposed for the participatory management in the public plaza stewardship of Niterói: Mediated Public Consultations and the Residents' Committees.

Keywords: Participation. Democratic management. Public plaza. Urban management. Public place.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 –	FUNÇÕES DO ESPAÇO PÚBLICO NO PROGRAMA “PLAZA STEWARDSHIP” .....	27
FIGURA 2 –	MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS PRAÇAS DE NITERÓI .....	33

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MATRIZ 5W2H DAS AÇÕES PROPOSTA.....	42
QUADRO 2 – CRONOGRMA DAS AÇÕES.....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ASCOM	- Assessoria de Comunicação
CPD	- Centro de Processamento de Dados
NQQ	- Plano Estratégico “Niterói Que Queremos”
PMN	- Prefeitura Municipal de Niterói
PPA	- Plano Plurianual
SECONSER	- Secretaria de Conservação e Serviços Públicos
SEPLAG	- Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão
SIGeo	- Sistema de Gestão da Informação Georreferenciada
UFF	- Universidade Federal Fluminense

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1	APRESENTAÇÃO .....	16
1.2	OBJETIVOS .....	17
1.2.1	Objetivo Geral.....	17
1.2.2	Objetivos específicos.....	17
1.3	JUSTIFICATIVA.....	17
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>20</b>
2.1	PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	20
2.2	POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE.....	22
2.3	A PRAÇA NO CONTEXTO URBANO .....	23
2.4	EXEMPLOS CORRELATOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE PRAÇAS PÚBLICAS.....	25
2.4.1	Gestão participativa de praças no município de São Paulo.....	25
2.4.2	Gestão de praças em Vancouver .....	26
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....</b>	<b>29</b>
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO .....	29
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....	30
3.2.1	Arranjo Institucional .....	31
3.2.2	Qualidade da Zeladoria .....	32
3.2.3	Formas de Participação Existentes .....	34
3.3	OPORTUNIDADES DE INTERVENÇÃO IDENTIFICADAS NA SITUAÇÃO- PROBLEMA.....	36
<b>4</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA ...</b>	<b>39</b>
4.1	CONSULTAS PÚBLICAS FACILITADAS .....	39
4.2	COMITÊS DE MORADORES .....	41
4.3	PLANO DE IMPLANTAÇÃO .....	43
4.3.1	Fase 1: Preparação .....	43
4.3.2	Fase 2: Divulgação .....	44
4.3.3	Fase 3: Acompanhamento.....	44
4.4	RECURSOS .....	45
4.5	RESULTADOS ESPERADOS .....	45

4.6	RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS .....	46
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>
	<b>ANEXO I – AUTORIZAÇÃO SEPLAG .....</b>	<b>51</b>
	<b>ANEXO II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>52</b>
	<b>ANEXO III – QUADRO DE FUNCIONÁRIOS SECONSER .....</b>	<b>53</b>
	<b>ANEXO IV – ORGANOGRAMA DA SECONSER.....</b>	<b>16</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO

As praças são espaços privilegiados de convívio nos centros urbanos e abrigam diferentes atividades culturais, políticas e sociais. Por cumprir tão variados papéis, estão, portanto, intimamente relacionadas à realização do Direito à Cidade. Esta expressão cunhada por Henri Lefébvre na década de 1960 faz referência ao processo de urbanização crescente dentro do capitalismo tardio e à importância de se disputar os rumos tomados pelo processo urbano (LEFEBVRE, 1999). Segundo o geógrafo americano David Harvey (2012, 2014), o Direito à Cidade trata não apenas da garantia de acesso ao espaço e equipamentos urbanos ou do usufruto das vantagens da urbanização, mas também da possibilidade do cidadão de decidir como esse espaço se molda. Desta forma, a aproximação dos indivíduos com a tomada de decisão sobre os espaços públicos de uma cidade, neste caso específico as praças do município de Niterói, é uma forma de ampliar o Direito à Cidade. Essa temática associa-se diretamente à ideia de uma gestão pública participativa e democrática. Dessa forma, o presente projeto trata da possibilidade de incremento do grau de participação popular no processo decisório que incide sobre a zeladoria e manutenção de praças.

A fim de elaborar tal proposta, a realidade concreta do município de Niterói foi analisada, a partir do ponto de vista e capacidade de intervenção da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) da Prefeitura Municipal de Niterói. Este órgão da administração direta é responsável, entre outras funções, por reorganizar fluxos de trabalho na Prefeitura e pelas pautas de transparência e participação. Também foi necessário acessar dados e processos da Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SECONSER), que é o órgão finalístico responsável pela efetiva conservação de equipamentos públicos.

Por meio de visitas a campo e entrevistas com usuários, verificou-se que, atualmente, as praças de Niterói são subutilizadas. Devido a problemas como mau estado de conservação, falta de atrativos e insegurança, os cidadãos do município evitam usar esses espaços, que permanecem vazios e deteriorados. Não há, portanto, uma identificação do cidadão com os espaços públicos, tornando-se lugares de ninguém ou não-lugares (AUGÉ, 1994; JACOBS, 2000). Conforme será

demonstrado no diagnóstico, esse afastamento do cidadão é reforçado pela esfera institucional, que não conta com a participação e não está orientada pelas demandas do cidadão. Assim, considerando a importância da participação da sociedade para a promoção do Direito à Cidade, esse trabalho propõe estratégias de gestão participativa na zeladoria das praças do município de Niterói.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

- Desenvolver estratégias para participação da população nos processos decisórios relativos à zeladoria das praças do município de Niterói.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Relacionar a gestão dos espaços públicos às agendas de participação social conduzidas pela administração municipal de Niterói.

- Identificar experiências de outros municípios e de boas práticas relativas à gestão do espaço urbano e adequar sua compreensão para o contexto específico de Niterói.

- Diagnosticar a atual conformação do serviço de zeladoria de praças no município de Niterói, partindo da sua organização institucional, disponibilização de serviços e ferramentas de participação já existentes.

- Propor medidas que ampliem a participação popular na gestão da cidade e contribuam com a qualidade do serviço prestado, tendo em mente as diferentes dimensões que compõem a zeladoria e conservação de espaços públicos.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

A intenção de provocar uma maior participação na zeladoria de praças foi motivada pela situação encontrada no município. Estes espaços públicos são, atualmente, subutilizados pela população e oferecem poucos atrativos realmente conectados com as demandas dos cidadãos. Além disso, são gastos esforços e recursos para a sua manutenção, que não se refletem em maior utilização. Além dessa situação problemática, verificam-se vantagens na maior utilização das praças,

como aumento da segurança e desenvolvimento local, aspectos que estão relacionados com os objetivos de médio e longo prazo de Niterói. Dessa forma, pode-se entender a necessidade de atuar sobre a zeladoria participativa de praças como fruto de três condições principais, explicados na sequência: 1) alinhamento com a visão estratégica do município; 2) necessidade de melhorar a gestão para oferecer serviços mais eficientes à população; e 3) compromisso em ampliar a participação para que sejam oferecidos serviços centrados nos usuários.

Em seu Plano Estratégico, publicado em 2013 e intitulado “Niterói Que Queremos”, o município estabelece uma visão de longo prazo, objetivando se tornar num período de 20 anos, portanto até 2033, a “melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz”. Para atingir tal objetivo, são traçados metas e indicadores de curto, médio e longo prazo, divididas em sete áreas de resultados: ordem pública e segurança; saúde; educação e inovação; desenvolvimento econômico; turismo e lazer; inclusão e diversidade; aumento da eficiência e combate à corrupção. É esse plano que vêm orientando os projetos estruturadores das duas últimas gestões municipais (2013-2016; 2017-2020), assim como a construção das demais peças de planejamento do município, como o Plano Plurianual (PPA) e caderno de metas anuais (NITERÓI, 2019).

Uma das premissas mais significativas desse plano é a promoção da participação popular em todas as suas etapas, assim como o objetivo de, por meio de vários projetos, expandir a participação. Além disso, a área de resultados voltada a lazer e turismo destaca explicitamente a necessidade de promover espaços públicos adequados à população e que ofereçam atrativos aos cidadãos e ao turismo, estimulando um ambiente urbano mais vivo e dinâmico.

Além disso, a oferta de serviços mais eficientes à população se tornou uma prioridade de diversos setores da prefeitura, enquadrando-se na área de resultados por uma Prefeitura mais eficiente e comprometida. Entretanto, atualmente as decisões sobre o espaço público são feitas pela SECONSER em uma perspectiva bastante imediatista de conservação. Ou seja, as ações são destinadas à manutenção de um estado mínimo de conservação que não necessariamente atendem às demandas da população ou sequer estão alinhados com os objetivos de longo prazo do município. O trabalho diário da secretaria consiste na revisão dos espaços públicos e na substituição de mobiliários ou elementos construtivos defeituosos, sem, contudo, haver uma avaliação das melhorias que poderiam ser

realizadas para suprir satisfatoriamente as demandas dos cidadãos. As praças não são pensadas, portanto, com um viés estratégico, como um ativo do município que pode contribuir com o aumento da qualidade de vida, com o desenvolvimento local ou maior segurança pública.

Com isso, esse projeto pretende incluir a gestão de ativos da administração municipal como um componente das atividades estratégicas e não apenas como uma conservação rotineira de *facilities*. Essa perspectiva é ainda incipiente no setor público, embora seja enfatizada cada vez mais a importância da qualidade dos espaços urbanos e do acesso à cidade para a realização do Direito à Cidade e para melhoria da qualidade de vida da população. Para a população de Niterói, o projeto representa um olhar atento para os diferentes bairros da cidade e uma reconstrução da identidade de cada local, por meio do empoderamento dos indivíduos e da sua inclusão nas decisões da administração pública.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

A fim de caracterizar a necessidade de um sistema de gestão de praças em Niterói, recorreu-se primeiramente aos princípios de participação e gestão democrática, além da sua conexão com a própria promoção do Direito à Cidade. Em seguida, considerou-se o papel da gestão pública na manutenção de espaços públicos de qualidade e a correlação desses resultados com a qualidade de vida. A fim de aprofundar a lógica da participação social, considerou-se o uso de ferramentas digitais e seu papel na ampliação do acesso. Por fim, foram demonstradas experiências correlatas que contribuem para a elaboração da proposta de Gestão Participativa na Zeladoria de Praças de Niterói, nomeadamente a experiência de gestão participativa das praças de São Paulo e o sistema de zeladoria de praças de Vancouver.

### 2.1 PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

A pressão política que teve por consequência a redemocratização do país foi também responsável por levar a agenda da participação popular a diversos setores das Políticas Públicas, incluindo a Política Urbana (AVRITZER, 2008). Dessa forma, junto à ideia de superar um regime autocrático, foram promovidas estratégias de inclusão da sociedade civil nas decisões do governo. Algumas dessas iniciativas se tornaram paradigmáticas, como o Orçamento Participativo e os Planos Diretores Participativos.

As novas formas de participação cidadã cumprem diferentes papéis e contribuem para o fortalecimento das instituições democráticas. Frey (2007) destaca como o alargamento das esferas de decisão para estabelecer, progressivamente, um sistema de governança em rede tem auxiliado os municípios brasileiros a intermediar conflitos de diferentes atores políticos, aumenta a capacidade de governar ao construir a legitimidade das ações políticas e estimula o desenvolvimento local.

Com o avanço não apenas teórico, mas também das práticas de participação e de modelos de organização em rede, ganhou espaço dentro da administração pública o conceito de governança. Embora este termo não seja de uso homogêneo na literatura, descreve a articulação dos mais variados atores e

setores na gestão da coisa pública, fortalecendo um modelo de gestão compartilhada. Esta mudança tem como pano de fundo a ascensão do neoliberalismo como diretriz de políticas públicas contemporâneas e se expressa, também, como uma alteração no papel do Estado, o qual passa a ser um articulador de atores sociais e não mais um resolvidor unilateral dos conflitos sociais (FREY, 2007).

Frey (2007) identifica nessa transformação de perspectiva em relação ao governo uma distinção entre esquemas de governança voltados ao aumento da eficiência da máquina pública, como fim idealizado por um viés ideológico neoliberal, e outros que buscam primordialmente o aumento da participação. O mesmo autor discute que, na prática, há “uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo” e que se torna dificultoso identificar os vieses assumidos nas iniciativas de gestão em rede.

Segundo Avritzer (2008), as formas de participação desde então desenvolvidas relativizam a ideia de representação ou de democracia representativa, gerando uma nova configuração que deve ser posta sob análise. Segundo o autor, quando atores da sociedade civil em um processo de participação assumem a posição de porta-voz de seus pares, essa nova forma de representação estaria desalinhada com a autorização ou legitimidade garantida pelo sufrágio.

A fim de contornar a falta de legitimidade, Schmitter (2002) introduz a ideia de “dentetor de direitos” como a condição de participação em arranjos de governança. Dessa forma, a participação do indivíduo está sujeita à existência de uma justificativa para sua inclusão, seja uma qualidade ou recurso específico que possui. Ainda assim, torna-se impossível de incluir a todos no processo de decisão e o desenho do arranjo é fundamental para garantir que os indivíduos ou grupos mais pertinentes tenham possibilidade de contribuir com a gestão pública. Dessa forma, observa-se que os modelos participativos frutos da redemocratização constituem uma série de representações superpostas, inclinadas à inclusão da pluralidade e da diferença (AVRITZER, 2008). Eles geram espaços de negociação avessos às decisões puramente de gabinete da administração pública tradicional e fortalecem uma lógica de diálogo.

Entretanto, a simples inclusão de esferas participativas não implica em uma gestão verdadeiramente democrática. A esse respeito, Arnstein (1969) faz uma importante contribuição, ao propor seu modelo de “Escala da Participação”. Para o

pesquisador, os espaços de participação podem ser classificados, simplificada, a partir de oito degraus de profundidade na inclusão da população nas políticas públicas. A escala tem início em formas não participativas, descritas como manipulação e terapia, e chegam ao auge do poder aos cidadãos por meio de parcerias, delegação de poder e controle do cidadão.

O modelo proposto por Arnstein (1969) evidencia que as formas assumidas pela retórica da participação apresentam uma grande variedade e que a construção do poder cidadão se dá por etapas sucessivas. Considerar arranjos participativos depende, então, de compreender os êxitos já alcançados pela instituição para, então, fazer avançar rumo a estratégias mais sofisticadas, que incorporem a diversidade e o interesse público no processo decisório.

## 2.2 POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE

Assim, podemos compreender que a política brasileira está ainda em um processo de contínuo progresso na formulação de estratégias participativas. Ainda que apareça desde os movimentos populares contrários à ditadura, os diversos instrumentos são ainda testados e aperfeiçoados. Especificamente na Política Urbana, a participação aparece associada ao objetivo de universalizar o Direito à Cidade. Pode-se observar tal valorização na Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Segundo o texto da lei que regulamentou a política urbana no país, esta deve ter por diretriz:

(...) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (ESTATUTO, 2001, p.15).

A Lei do Estatuto da Cidade retomou a importância dos Planos Diretores no Brasil e instituiu a obrigatoriedade em sua elaboração e gestão. Essa incorporação da sociedade civil se dá por diferentes ferramentas, como consultas e audiências, que têm por intuito garantir a adequação do Plano aos interesses da população. Embora se saiba que mesmo a participação na fase de elaboração seja falha e insuficiente (BURNETT, 2007), a situação se apresenta ainda mais preocupante nas fases de implementação e gestão. Após a aprovação do Plano, são poucos os

instrumentos utilizados para manter a participação e, geralmente, só são utilizados quando partem de uma obrigação legal.

Isso põe em xeque a própria ideia de Direito à Cidade. Segundo David Harvey, esse Direito está associado não apenas ao simples acesso aos espaços e benefícios urbanos, mas à própria possibilidade de escolher os rumos de sua transformação (HARVEY, 2012). Para o geógrafo americano, o Direito à Cidade se concretiza à medida que o cidadão tem poder sobre os rumos do urbano, o que coincide em certa medida com a ampliação da participação descrita por Arnstein. Dessa forma, seria razoável supor que existissem instâncias permanentes de participação e que esta participação fosse a mais orgânica possível, ou seja, uma forma mais no topo da Escala de Participação.

### 2.3 A PRAÇA NO CONTEXTO URBANO

Tratando-se especificamente da gestão dos espaços públicos do município, esses ativos têm um papel privilegiado para a vida urbana. As praças, enquanto parte do domínio público, são uma propriedade compartilhada de todos os cidadãos e oferecem oportunidades de usufruto e lazer a todos. Frente a avanços de políticas neoliberais e de privatizações, colocar os espaços públicos em evidência tem um papel importante na retomada daquilo que Dardot e Laval (2017) definem como o “comum”, aquilo que é compartilhado por todos indistintamente.

As praças são também locais de encontro e de troca entre os cidadãos, muitas vezes utilizados para fins culturais e políticos. Oferecem espaços para atividades promovidas não apenas pelo próprio governo, mas também pela população. Além disso, são articuladores do comércio local, pois desde a origem das cidades, são estes espaços que concentram o comércio (MUMFORD, 1965).

Os espaços públicos vegetados de uma cidade também têm uma importância ambiental. Em um cenário de intensa urbanização, estes locais são um alívio para a cidade, já que oferecem áreas permeáveis para as águas da chuva e superfícies revestidas por materiais que não contribuem com a formação de ilhas de calor. São áreas que diminuem a pressão sobre a rede pluvial, criam um microclima agradável e reduzem a formação de ilhas de calor, tornam-se paradas para animais e aves (LOBODA; DE ANGELIS, 2005).

As praças são também dotadas de grande simbolismo. A beleza da paisagem não raras vezes torna-se uma marca distintiva da cidade e a simboliza (VIERA; BARBOSA FILHO, 2009). Exemplos disso são praças como a Praça Vermelha de Moscou, Trafalgar Square de Londres ou a Times Square de Nova York. Conectada com essa perspectiva, a ideia de *placemaking* vem crescendo e é uma fonte de cidadania. Trata-se de um termo usado para designar a construção e adequação de um espaço para as pessoas que dele fazem uso, conectando indivíduos e grupos ao ambiente físico que os conecta (GLAESER; GOTTLIEB, 2008). Opondo-se ao conceito de “espaço”, como um local anônimo e apenas geometricamente definido, o “lugar” construído por meio de *placemaking* se relaciona com seu contexto e simboliza a população que o frequenta (PPS, 2019).

Muitas vezes, porém, essa construção está embrenhada das intenções de *placemarketing*, ou seja, da criação de um produto mercadológico em torno do espaço (GAIO; GOUVEIA, 2007). Por meio de intervenções de destaque, a cidade passa a ser cotada no mercado internacional como um potencial local de investimentos. Isso pode ter por consequência tanto o aumento das oportunidades e o real crescimento econômico do local, quanto seu desastroso oposto, com grandes investimentos do poder público sobre um local com apropriação do valor produzido apenas por uns poucos atores envolvidos no desenvolvimento urbano (GARCIA; CARLOS, 2001).

Segundo Bonizzatto (2019), as deformações econômicas e sociais presentes em nossa sociedade têm impactos também sobre a formação do espaço urbano, o setor imobiliário e a qualidade de vida dos cidadãos. Ou seja, o espaço é uma materialização das relações sociais e influencia diretamente sobre as condições de vida oferecidas à população. Zelar pelos espaços públicos é, portanto, oferecer possibilidades de melhor qualidade de vida, assim como provocar uma maior coesão social e sensação de pertencimento.

A atratividade do espaço público tem papel fundamental para realizar esse engajamento e agregação dos cidadãos, tornando-o um espaço de encontro e troca. De forma mais objetiva, o espaço pode ser atraente e provocar coesão social quando apresenta elementos com capacidade de triangular as relações sociais por meio de sua forma física e atrativos, tal como descrito por Whyte (1980). Exemplos disso são mobiliários, atividades, experiências sensoriais etc.

Por isso, conclui-se que as praças ocupam um espaço privilegiado e têm um impacto sobre a vida cotidiana e o ecossistema urbanos. Dessa forma, a fim de fazer avançar os instrumentos possíveis para a universalização da participação e estender o controle do cidadão também sobre os espaços públicos de sua vizinhança, o presente trabalho irá explorar estratégias que estimulem a participação da população no processo de gestão de praças.

## 2.4 EXEMPLOS CORRELATOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE PRAÇAS PÚBLICAS

A fim de construir a proposta de participação na zeladoria de praças de Niterói, foram consideradas experiências de outros municípios que, em alguma medida, podem contribuir para uma perspectiva exitosa no município. Entre essas experiências, destacam-se três aqui apresentadas: Lei de Gestão Participativa de Praças do município de São Paulo; programa de gestão de praças de Vancouver; aplicativo de Zeladoria Urbana Participativa do Município do Rio de Janeiro.

### 2.4.1 Gestão participativa de praças no município de São Paulo

Aprovada em 2016, a Lei nº 16.212 estabeleceu os instrumentos de gestão participativa das praças do município de São Paulo. A lei destaca a importância da participação popular na “implantação, revitalização, requalificação, fiscalização, uso, conservação das praças públicas”, a fim de promover melhorias no espaço público (SÃO PAULO, 2015). O texto introduz noções de permacultura urbana como balizadores de iniciativas de hortas comunitárias e outras medidas de sustentabilidade. Também considera a importância da promoção de eventos gratuitos e conformes à vocação de cada espaço.

É por meio dessa iniciativa que foram propostos os seguintes instrumentos de gestão participativa: consultas públicas para alteração das praças; comitês de usuários; e o cadastro destes espaços. As consultas públicas tornaram-se obrigatórias para a apresentação de propostas de reformas ou alteração de praças, a fim de receber manifestações de interessados, contando com ampla e antecipada divulgação. Os comitês de usuários consistem em grupos da vizinhança, não remunerados, que trabalham em parceria com a zeladoria urbana, realizando

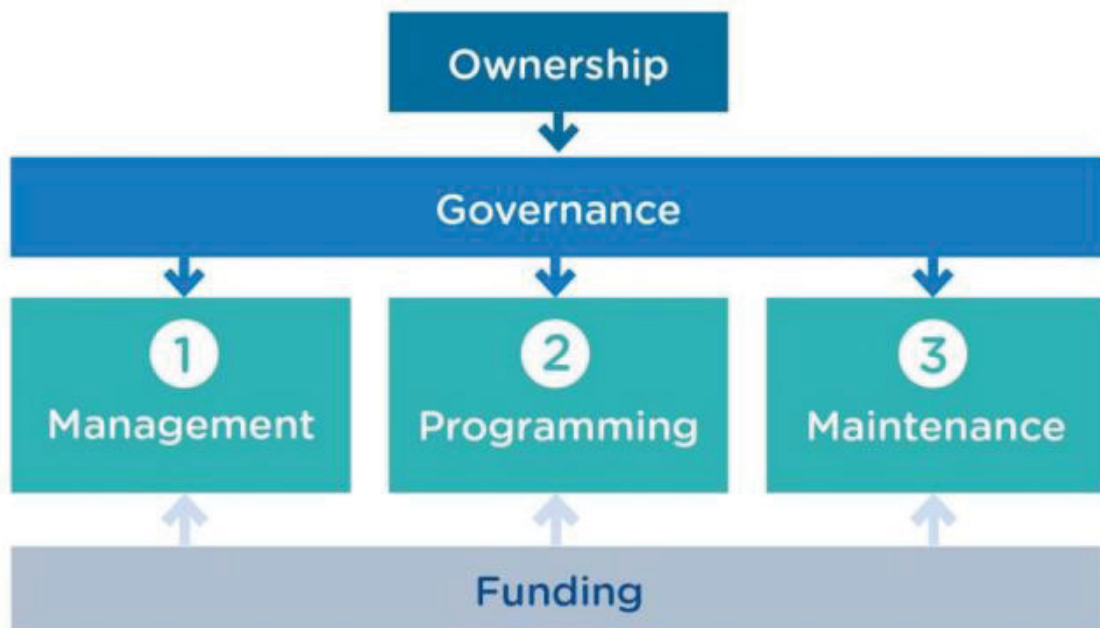
atividades como levantamento das demandas da vizinhança e apontamento das prioridades de investimento. Por fim, o cadastro consiste em um inventário detalhado dos equipamentos e mobiliários presentes nas praças.

Proposto pelo então Secretário Municipal de Cultura de São Paulo, Nabil Bonduki, o projeto de gestão participativa de praças formalizado pela lei municipal foi descontinuado. Entretanto, a iniciativa se destaca pelo pioneirismo no cenário brasileiro, ao propor instrumentos de inclusão contínua do cidadão no processo decisório incidente sobre espaços públicos.

#### 2.4.2 Gestão de praças em Vancouver

O município de Vancouver, cidade na costa oeste do Canadá, se destacou ao propor um sistema de gestão para suas praças. O principal ponto do programa de zeladoria de Vancouver é o seu entendimento de que a manutenção das praças se sustenta sobre um tripé (VANCOUVER, 2019): administração (management), conservação (maintenance) e programação (programming). Essas três dimensões constituem o arranjo de governança (governance), ou seja, o arranjo de atores responsáveis pela tomada de decisão em relação a este lugar. O arranjo de governança depende tanto do formato de propriedade (ownership), que define se o espaço é público ou privado, quanto do suporte de um sólido e sustentável esquema de financiamento (funding), por meio de fontes variadas de recursos. A FIGURA 1 apresenta um esquema de compreensão dessas funções atreladas ao espaço público.

FIGURA 1 – FUNÇÕES DO ESPAÇO PÚBLICO NO PROGRAMA “PLAZA STEWARDSHIP”



FONTE: VANCOUVER, 2019.

O Programa “Plaza Stewardship” conta com diversos parceiros para a realização das suas ações como organizações do terceiro setor, grupos comunitários, a associação de Teatros da cidade, entre outros (VANCOUVER, 2019). Além dos parceiros tornarem as iniciativas mais robustas por contribuírem com seus ativos, o envolvimento de mais atores está associado também à provisão de fontes diversas de financiamento, incluindo parcerias com a iniciativa privada, doações e financiamento coletivo.

O programa prezou pela implementação de uma diversidade de modelos de zeladoria, contando com quatro possibilidades: parcerias comunitárias, iniciativas auto-organizadas, modelo institucional tradicional e de espaços públicos de propriedade privada. No que toca à participação popular, a inclusão se dá por meio de comitês representativos e com capacidade de deliberação em relação ao orçamento definido para a praça.

Esse esquema teve início em um projeto piloto, a Jim Denva Plaza. Além de medidas de financiamento alternativas que levantaram fundos para a remodelação física da praça, o projeto buscou manter um calendário de atividades ativo e diversificado. Seu comitê traz para a mesa de negociação sobre esse espaço funcionários da prefeitura de Vancouver, a associação de moradores local,

empresas, representantes de movimentos LGBTQ2+, entre outros (VANCOUVER, 2019).

Com a colaboração desses diferentes atores, a praça não somente foi remodelada, como passou a ter uma visitação maior e atividades adequadas ao seu público, tanto moradores quanto o movimento por diversidade sexual e de gênero que atua localmente. Com o sucesso do piloto, o modelo vem sendo estendido a outros espaços, inclusive gerando novas praças na cidade, como é o caso da Alley Oop, um beco que passou por adaptações físicas e programáticas.

### 3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A revisão bibliográfica revela como os arranjos institucionais podem ser centrais na promoção do Direito à Cidade por meio da participação da sociedade na gestão do município. Assim, a partir da identificação da necessidade de ampliar o poder de decisão dos cidadãos, foi realizada uma investigação sobre a atual conformação da gestão de praças no município.

Como procedimento metodológico, a investigação se estruturou a partir de material obtido por três fontes principais: (i) pesquisa documental; (ii) entrevistas semi-estruturadas; e (iii) pesquisa de campo. O levantamento de documentos oficiais reuniu planos e políticas que versam sobre o espaço público no município, além de regimentos internos das secretarias e o Plano Estratégico do município.

As entrevistas foram realizadas tanto com gestores quanto com pessoal técnico da secretaria finalística que atende as praças, a SECONSER. Foram entrevistadas 18 pessoas que responderam a perguntas de um questionário semi-estruturado, disponível no ANEXO II, incluindo secretária, subsecretários, diretores e servidores que executam os trabalhos de conservação. As perguntas tinham por intenção alargar a compreensão sobre o arranjo institucional, os processos administrativos e a dinâmica de trabalho. Como resultado secundário, foram desenhados os fluxos de trabalho relativos à manutenção de praças no município. Por fim, a pesquisa de campo foi feita por meio do acompanhamento, pelo autor do projeto, do serviço executado nas praças do município. A pesquisa realizada pelo período de duas semanas auxiliou a esclarecer os fluxos de trabalho, assim como forneceu constatações empíricas sobre o estado de conservação e grau de utilização dos espaços públicos do município.

A análise desse material será apresentada a partir de dois eixos: 1) descrição geral da organização; 2) diagnóstico da situação problema. Por fim, serão indicadas as oportunidades de intervenção identificadas.

#### 3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Niterói responde pela administração direta do município de Niterói e é composta por 48 órgãos, entre secretarias, administrações regionais e autarquias. O órgão mobilizado para a realização deste projeto técnico

foi a Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SECONSER). Conforme disposto no inciso IV da do art. 2º da Lei nº 3.022, de 2013, a SECONSER tem por finalidade: “executar, direta ou indiretamente através de terceiros, as obras e serviços de conservação da cidade”. Fica, portanto, encarregada da manutenção de espaços públicos do município, entre os quais são incluídas as praças.

A partir da análise do Regimento Interno do órgão da administração direta, é possível perceber que a divisão de setores é feita de acordo com os processos a serem executados. Ou seja, a divisão organizacional corresponde à divisão do trabalho dentro da secretaria. Cabe, portanto, apenas às esferas superiores, nomeadamente ao administrador da pasta, orientar os serviços para que atinjam um fim determinado, uma vez que os servidores têm uma perspectiva segmentada do trabalho que realizam. É frequente a queixa de que existe pouca articulação entre os setores, tornando clara mais uma vez como há uma centralização muito grande na figura da secretária a conexão entre as atividades. O organograma da secretaria está disponível no ANEXO IV. Distribuído neste organograma, estão locados 749 funcionários na secretaria, conforme mostrado no ANEXO III. O órgão ainda dispõe de uma reserva orçamentária de R\$ 26.971.463,23, dos quais R\$ 15.329.419,52 são comprometidos com serviços terceirizados para recuperação de logradouros.

A secretaria fica localizada na Rua Visconde do Rio Branco, nº 11, no bairro de Ponta da Areia. Fazem parte de suas instalações um edifício administrativo, onde estão centrados os trabalhos de gestão, e dois galpões, onde estão distribuídos almoxarifados, vestiários, garagens e outras áreas técnicas. Além deste, a Secretaria possui uma base operacional na Administração da Região Oceânica, localizada na Estrada Francisco da Cruz Nunes, nº 6515, no bairro de Itaipu. Essa segunda instalação serve de apoio para a realização de serviços nos bairros mais distantes do município.

### 3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

As informações coletadas por meio de análise documental, entrevistas semi-estruturadas e pesquisa de campo serviram para analisar a situação-problema. Sua caracterização foi estruturada em três eixos: (i) arranjo institucional; (ii) qualidade da zeladoria; e (iii) formas de participação existentes.

### 3.2.1 Arranjo Institucional

A já citada desarticulação dos setores, organizados a partir da divisão do trabalho, resulta em praças que não são concebidas na sua totalidade. É frequente um mesmo espaço ter a visita de diferentes equipes da SECONSER na mesma semana, uma vez que cada uma é encarregada de uma tarefa diferente como poda, reparo de equipamentos de ginástica ou pequenas obras de calçadas. As equipes também têm pouca relação entre si, respondendo a diferentes subsecretarias, de acordo com o mapa do órgão.

Dessa forma, falta unidade na concepção do espaço, que é sempre vistoriado por cada área de maneira independente. Isso tem impactos não apenas na diminuição da eficiência, uma vez que são feitas vistorias e visitas duplicadas, mas também dificulta que as praças sejam concebidas de acordo com uma visão mais geral e que lhe dê unidade. Esta é outra forma de destacar que, atualmente, não há nenhum departamento especificamente destinado a considerar a forma física e as atividades das praças. Consequência direta é que não há também um orçamento exclusivamente destinado às praças, mas dividem os fundos de todas as demais atividades realizadas na secretaria.

Em relação à capacidade de gestão e ao gerenciamento de processos, há falhas e uma falta de profissionalização da administração. O acompanhamento dos serviços é realizado por meio de planilhas e quadros dispostos na secretaria, baseados nas avaliações subjetivas realizadas pelos gestores. Não seguem, portanto, indicadores concretos para que seja feito o processo de decisão de prioridades. A capacidade de gestão é baixa não apenas pela indisponibilidade de ferramentas de controle de processos e resultados adequadas, mas também por características dos recursos humanos. Muitos dos coordenadores e chefes de departamentos são servidores que aprenderam na prática a manutenção da cidade, mas sem bagagem de administração pública. Dessa forma, além de ser deficitário na modernização de processos, a cultura da organização está mais voltada a resultados imediatos do que a esferas mais elevadas de planejamento. Verifica-se, nesse ponto, um descompasso da SECONSER com objetivos expressos no Plano Estratégico do município ou outras peças de planejamento como o Plano Diretor.

Devido à falta de registros, pode-se afirmar que, atualmente, não é realizada uma gestão sistemática das praças do município e que as atividades a elas relativas

são desarticuladas. Um exemplo é o fato de não haver um registro ou inventário oficial e completo das praças do município, de tal forma que a sua manutenção depende da intuição e memória dos gestores. Embora existam roteiros informal e tacitamente estabelecidos para a manutenção e zeladoria, tanto os pontos cobertos quando os itinerários não são registrados. Assim, a qualidade da manutenção fica sujeita a vulnerabilidades institucionais e a uma alta dependência em relação aos servidores e gestores ativos.

Dentro desse contexto institucional, distingue-se a Administração do Campo de São Bento. Essa praça de 32.000m<sup>2</sup> é o principal jardim urbano do município e, por esse motivo, passou a ter uma administração independente. Além das tarefas de zeladoria, a administração também se dedica à realização de parcerias e ao gerenciamento de um intenso calendário de atividades que incluem feiras, shows, exposições, atividades artísticas e culturais, entre outras. Além de uma equipe própria, também possui um orçamento reservado exclusivamente para suas necessidades. Pode-se verificar que a profissionalização dessa administração se reflete em uma qualidade maior do espaço.

### 3.2.2 Qualidade da Zeladoria

As praças que fazem parte do ativo da prefeitura e mapeadas pelo Centro de Processamento de Dados (CPD) da SECONSER são 57 e distribuídas no território conforme o mapa que segue. Esse mapeamento, entretanto, não está em uma plataforma oficial ou de amplo acesso. Isso contraria a regulamentação específica do município sobre informações georreferenciadas, as quais deveriam estar agrupadas no repositório oficial, o SIGeo.



apresentam uma qualidade maior. Este é o caso da Praça do Solar do Jambeiro, que recebe atividades oficiais e sedia eventos da Prefeitura. Além do maior asseio, a presença desses zeladores também inibe a depredação.

Outros espaços, porém, são bastante vandalizados ou servem de abrigo à população em situação de rua. Estas praças possuem um aspecto abandonado e são pouco visitadas pela população, além de entregarem poucos atrativos e não servirem de espaço para eventos de interesse do cidadão niteroiense. Ainda que o uso seja reduzido, há um esforço de manutenção dessas praças, que se vê constantemente frustrado e em que se verifica o desperdício de recursos, uma vez que são utilizados sem se refletir em um retorno à população.

Em relação às atividades realizadas nos espaços públicos, não há um calendário institucionalizado e os eventos se concentram em apenas algumas praças. Além de algumas feiras que acontecem pela cidade, o projeto de ocupação desses espaços que tem o maior destaque é o Programa Gugu<sup>1</sup>. Como já citado, o Campo de São Bento possui ainda atrativos como feiras de artesanato e feiras de orgânicos, festivais e estacionamentos de food truck, show de águas, entre outros.

### 3.2.3 Formas de Participação Existentes

A participação e gestão democrática da cidade são transversais aos projetos da atual gestão desde a elaboração do Plano Estratégico Niterói Que Queremos, em 2013. Construído a partir da colaboração de diferentes setores da sociedade niteroiense, o plano incorporou as demandas da população, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazos para a administração municipal. Diversas dessas metas se relacionam à ampliação da capacidade de decisão da população. Este objetivo está destacadamente expresso na área de resultados intitulada “Niterói Eficiente e Comprometida”, a qual prevê uma administração “transparente, participativa e resolutiva, voltada a resolver os problemas dos cidadãos, com perspectiva regional” (NITERÓI, 2014).

As alternativas para ampliar a participação são ainda poucas, mas especialmente relevantes para o problema do qual trata esse Projeto Técnico. Atualmente o município conta com uma plataforma online de denúncias e cobranças

---

<sup>1</sup> Trata-se de aulas de ginástica ao ar livre, voltados principalmente para a terceira idade, e realizadas em espaços itinerantes.

dos serviços públicos de manutenção da cidade. O Colab é um aplicativo *web/mobile* que funciona como uma rede social, em que os indivíduos cadastrados podem fazer postagens e interagir com as contribuições dos demais usuários. O foco do seu uso são serviços como calçamento, asfaltamento, iluminação pública e drenagem.

Após ser realizada a contribuição pelo cidadão na plataforma, a equipe da Prefeitura responsável pelo Colab direciona os pedidos aos departamentos responsáveis. Pedidos que têm sua origem no chat do perfil da Prefeitura nas redes sociais (Facebook e Twitter) também são incorporados ao Colab, como se fossem uma abertura de demanda. Isso é feito pela equipe do Colab vinculada à Assessoria de Imprensa da Prefeitura Municipal de Niterói e ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Este procedimento diminuiu uma grande quantidade de processos físicos que eram abertos por cidadãos. Essa equipe, localizada na própria SECONSER, fornece respostas padronizadas, mas apenas eventualmente há retorno ao cidadão quando sua queixa é atendida. Esta é uma brecha constantemente alvo de reclamações pelos próprios servidores e gestores. O principal fator para que não haja retorno é a interrupção dos mecanismos de controle do processo ao entrar o pedido na Secretaria de Conservação.

Em novembro de 2018, na ocasião do aniversário do Campo de São Bento, a plataforma do Colab foi utilizada para realizar uma pesquisa junto à população de quais seriam os principais desejos para a reforma do espaço. Os cidadãos puderam votar entre algumas opções oferecidas no aplicativo. Essas sugestões foram então acatadas e incluídas no projeto.

Dessa forma, pode-se verificar um avanço na participação com esta ferramenta, principalmente pela agilidade dada ao trabalho de vistoria da cidade que conta com os melhores sensores disponíveis: os próprios cidadãos. Porém, ainda há uma barreira de acesso ao aplicativo, que depende do uso de smartphones e da internet. Assim, ao se analisar o perfil dos usuários do Colab, percebe-se uma grande concentração nos bairros de Icaraí e Santa Rosa, conforme demonstram os relatórios mensais enviados à SECONSER, que são também bairros de rendas mais altas.

Além disso, quando analisada sob a perspectiva de Arnstein (1969) e sua Escala da Participação, esse tipo de engajamento da população é ainda incipiente e

concede um nível baixo de poder ao cidadão. O aplicativo coloca o usuário ainda no nível de “consulta”, por ser uma participação que não engaja os cidadãos em um debate ou negociação com as esferas de governo, realizada de forma individual e particularizada. Somado a isso, a própria elaboração da consulta impõe limites a uma gestão democrática mais orgânica. O levantamento foi feito com a população a partir de opções previamente elaboradas e já filtradas pela administração municipal. Isso faz considerar, inclusive, uma certa artificialidade em relação a esse processo de consulta, que funciona, por fim, quase como um referendo das decisões de governo. Nesse sentido, a iniciativa estaria ainda mais baixo na Escala de Arnstein (1969), em degraus como o de manipulação ou de terapia.

Ainda assim, como destacado no Plano Estratégico Niterói Que Queremos, a participação popular deve ser incorporada nas diferentes atividades da administração municipal, a fim de atingir uma maior proximidade das ações da administração com o interesse público. É, portanto, flagrante uma lacuna em relação aos espaços públicos da cidade, para o empoderamento do cidadão. Parte dessas demandas pode ser identificada a partir do Colab, embora não haja uma segmentação das denúncias e reclamações por tipo de logradouro. Ainda assim, continuamente a Secretaria de Conservação atende a queixas relacionadas a iluminação, mobiliário e poda em praças de Niterói.

### 3.3 OPORTUNIDADES DE INTERVENÇÃO IDENTIFICADAS NA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O primeiro ponto que merece atenção é a intensidade da manutenção das praças ocasionada pela constante depredação dos espaços públicos. Os principais sinais de degradação são ligados ao vandalismo, como apontam as entrevistas com gestores da SECONSER. Tais reparos utilizam recursos e tempo dos funcionários para serem realizados. Esses prejuízos se dão por meio de avarias em equipamentos e mobiliário, além de pichações nas superfícies das praças. Tal como referido na revisão bibliográfica (AUGÉ, 1994; JACOBS, 2000), a falta de identificação do cidadão com o espaço e a falta de atrativos são dois elementos que estimulam a diminuição de cuidado com as praças. Assim, um primeiro ponto de intervenção deve ser a recuperação da identidade do cidadão niteroiense e o

estímulo ao uso das praças da cidade, oferecendo atividades que ocupem o espaço e o tornem vivo.

Um exemplo dos fatores que resultam em um distanciamento da população em relação aos espaços públicos é a oferta frequente de equipamentos e mobiliários simples e que se repetem, como bancos de concreto e gangorras padronizados, havendo pouca variação entre as regiões da cidade. Assim, não há uma identidade própria de cada praça ou maior adequação ao perfil da vizinhança. Há também poucas atividades realizadas em praças ou um estímulo raso à sua utilização. O Projeto Gugu (promoção de atividades físicas para terceira idade em espaços públicos) e algumas feiras são exceções que trazem vitalidade a algumas localizações da cidade. A maior parte das praças não oferece infraestrutura adequada para a convivência de diferentes públicos, concentrando-se em extremos como crianças e idosos apenas. Pode-se considerar, com isso, que o perfil de uso é pouco variado, embora seja necessário fazer uma avaliação mais atenta para identificar o padrão de uso das praças.

Pode-se considerar que o foco não está sendo em resultados, mas em processos, já que os custos de conservação só se justificariam com a utilização adequada das praças. A coleta de dados relativos aos resultados ou à percepção da população também permite que a gestão seja mais baseada em evidências, que torne possível uma mensuração mais exata dos processos e produtos obtidos. Atualmente, porém, a consolidação de dados é pequena e a avaliação de desempenho consegue concentrar-se apenas na avaliação binária de atividades executadas/ não executadas, ou seja, na conclusão ou não de ocorrências, mas não na satisfação das necessidades dos cidadãos. Haja vista a situação atual da administração e da conservação das praças do município, assim como a importância e visibilidade destes espaços, a elaboração de uma estratégia de gestão participativa constitui meio de otimizar o uso dos escassos recursos voltados à manutenção de espaços públicos.

De modo geral, é possível avaliar que o serviço de conservação do município tem ficado restrito a um aspecto operacional e que seja necessário alçar os espaços públicos a um nível estratégico e mais condizente com os propósitos do Plano Niterói Que Queremos. Alguns desses objetivos são expressos na área de resultados intitulada “Niterói Vibrante e Atraente”, por meio da qual se pretende promover espaços de qualidade e atrativos para a população niteroiense e turistas.

Entretanto, atualmente o modelo é unidirecional por parte do governo e não há uma escuta ativa em relação ao que os cidadãos gostariam que as praças da cidade se tornasse. O caráter imediatista, entretanto, se deve a um grande número de fatores, identificados nas entrevistas: escassez de recursos e equipamentos, equipe reduzida, grande número de ocorrências, natureza dos serviços prestados etc. Assim, uma visão de longo prazo fica secundarizada frente à grande quantidade de demandas.

Por fim, conforme destacado, o município tem ainda poucas formas concretas de estender a participação ao cidadão, além dos caminhos formais como audiências e conselhos. A proposta deve, então, ser capaz de elevar o nível de participação, tendo em consideração os parâmetros estabelecidos na escala de participação de Arnstein.

## 4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A proposta de intervenção se estrutura a partir de três frentes, identificadas na revisão bibliográfica como estruturantes da gestão de espaços públicos: administração, conservação e programação. Com isso, o projeto pode abordar aspectos físicos, gerenciais e relativos às atividades que se realizam nas praças, fornecendo uma perspectiva unificadora para os espaços públicos. O projeto técnico aqui descrito, intitulado Gestão Participativa na Zeladoria de Praças, consiste de dois instrumentos articulados entre si: consultas públicas facilitadas e comitê de moradores.

### 4.1 CONSULTAS PÚBLICAS FACILITADAS

Conforme demonstrado no diagnóstico, os instrumentos atualmente existentes em Niterói de participação na zeladoria de espaços públicos são restritos a formas consultivas e individualizadas, que não contribuem para uma efetiva negociação entre a população e o governo. As consultas públicas, por outro lado, podem ser espaços de diálogo com a população e de coletivização das demandas e contribuições.

A presente estratégia de gestão participativa propõe que consultas públicas sejam utilizadas como forma de garantir legitimidade para alterações nas praças de Niterói. Dessa forma, para os casos de intervenção espacial nos espaços públicos por parte da administração municipal, as propostas devem ser divulgadas e deixadas abertas a público para receber manifestações. Incluem-se nas hipóteses de convocatória de consulta pública: proposta de novas praças; requalificação espacial de praças; alteração de uso do espaço; mudanças no contrato de zeladoria. Não estão incluídos, portanto, serviços de manutenção rotineira.

Os projetos e planos que incidirem sobre as praças devem ser publicados e disponibilizados de forma impressa, na SECONSER, administração regional correspondente e no local da própria praça. Deve-se priorizar a disponibilização de representações compreensíveis da alteração, como plantas humanizadas e maquetes tridimensionais. A partir da publicidade da intenção de investimento público em alguma praça, uma consulta deve ser convocada com antecedência de pelo menos 15 dias.

A inclusão da consulta pública interfere diretamente no fluxo de trabalho da SECONSER, uma vez que demanda uma previsão com maior antecedência das obras a serem realizadas, assim como a elaboração de justificativas adequadas e em conformidade com o interesse público. Apesar de tomar mais tempo à administração pública, tem por vantagem a inclusão da população e o alinhamento com esferas estratégicas de maior prazo.

A consulta pública deve ser lançada pela própria secretaria e divulgada no Diário Oficial, bem como nos canais adequados, incluindo redes sociais da Prefeitura e plataforma do Colab. Deve ser conduzida em lugar de fácil acesso, preferencialmente próximo à praça objeto de intervenção, facilitando a participação da vizinhança e cidadãos diretamente envolvidos. É indicado que sejam realizados em ambientes convidativos à participação e que permitam uma configuração mais circular do que de “palestra”.

O formato da consulta pública deve se distanciar de um mero formalismo, mas ter por objetivo o engajamento na construção de soluções mais eficientes e em acordo com as demandas dos cidadãos. Portanto, pode-se lançar mão de dinâmicas de facilitação que engajem a comunidade e tornem mais fácil a compreensão, adequando a linguagem e formato ao público presente. Isso demanda, além do preparo, um perfil de facilitador adequado. Algumas possibilidades são:

- a) mapeamento colaborativo: construção de mapas coletivos, que localizem os principais potenciais, deficiências e condicionantes das praças a partir da perspectiva dos usuários;
- b) mapeamento de desejos da comunidade: engajamento dos usuários da praça no levantamento dos principais desejos para o espaço objeto de intervenção, por meio de dinâmicas lúdicas desenvolvidas no próprio local;
- c) uso de maquetes: uso de maquetes simplificadas de estudo para elaboração das propostas. O uso de modelos tridimensionais simplifica a compreensão e torna palpável o que é dito em linguagem técnica ou por meio de plantas bidimensionais

As Consultas Públicas Facilitadas são também o momento de definição dos Comitês de Moradores. Com isso, busca-se superar a lacuna de legitimidade que

existe em formatos de representação participativa, oferecendo uma maior publicidade e capacidade de diálogo.

Por fim, os resultados das Consultas devem ser formalizados em devolutivas que acompanharão o processo de alteração das praças. Dessa forma, é possível identificar quais contribuições foram acatadas, dando sentido à participação nessas atividades.

## 4.2 COMITÊS DE MORADORES

A fim de acompanhar as ações definidas a partir das Consultas Públicas Facilitadas, serão constituídos grupos de moradores da vizinhança ou usuários das praças. A definição dos componentes do grupo se dará na própria ocasião da consulta, devendo contar com uma porcentagem mínima de 50% de moradores da área de intervenção como integrantes.

Os comitês são constituídos de maneira voluntária e não remunerada, podendo participar qualquer cidadão maior de idade. Após definidos, devem ser registrados em cadastro da SECONSER, compartilhado com as Administrações Regionais. A constituição do grupo não é obrigatória, mas encorajada, já que constitui um canal de participação mais próximo da realidade do local.

Fazem parte das atribuições do comitê de moradores:

- d) Auxiliar na gestão da praça, sugerindo alterações e definindo prioridades;
- e) Aconselhar a administração municipal em relação ao uso do orçamento destinado aos espaços públicos do município;
- f) Propor alterações da praça, seja em sua forma física, uso ou disposição de mobiliário;
- g) Acompanhar a execução de projetos e planos, bem como a definição de novos contratos ou acordos de cooperação;
- h) Opinar sobre a cessão do espaço para atividades de natureza comercial ou outros eventos;
- i) Servir de porta-voz da comunidade junto à administração do município;

- j) Fiscalizar o serviço de manutenção e conservação da praça e apresentar queixas ou demandas ao poder público por meio de canal direto com a SECONSER;
- k) Orientar a vizinhança em relação ao uso da praça e à possibilidade de uso para atividades de cunho artístico, cultural, político, entre outros.

A definição de um comitê de moradores abre a possibilidade de um canal direto e frequente entre a população e a administração municipal. Demanda, entretanto, um esforço da Prefeitura em divulgar a iniciativa.

A formação de um comitê de moradores também pode ser requisitada pelos cidadãos, independente da existência de uma Consulta Pública Facilitada já programada. Entretanto, sua formalização deve acontecer em encontro presencial divulgado com antecedência.

O seguinte quadro apresenta um resumo das ações aqui apresentadas, em uma matriz 5W2H. Alguns aspectos do quadro serão detalhados nas seções seguintes.

*QUADRO 1 – MATRIZ 5W2H DAS AÇÕES PROPOSTA*

	<b>Consultas Públicas Facilitadas</b>	<b>Comitês de Moradores</b>
O quê?	Encontros abertos para contar com a contribuição dos cidadãos em ações de alteração, dispondo de ferramentas de facilitação	Grupos voluntários de usuários das praças para controle das ações de zeladoria.
Por quê?	As consultas servem para ampliar a participação e gerar um espaço de discussão coletiva.	Os comitês mantêm a participação frequente dos usuários de praças, estendendo a participação além das consultas públicas.
Quando?	Devem ser convocadas sempre que houver alteração significativa das praças do município.	São constituídos após a realização de uma Consulta Pública Facilitada ou sob demanda dos usuários.
Quem?	Convocadas pela Secretaria de Conservação e Serviços Públicos.	Participam cidadãos não ligados à administração municipal, com uma

	A participação é livre e aberta a todos os cidadãos.	porcentagem mínima de 50% de moradores das áreas diretamente afetadas pelas intervenções na praça.
Onde?	Espaços públicos próximos às praças objeto de intervenção.	Não possui local fixo para encontros.
Como?	A consulta acontece após sua convocatória por meio de canais oficiais e divulgação dos documentos necessários (projeto e planos). A consulta deve ter uma facilitação adequada ao público presente.	Os membros do comitê são definidos durante as consultas públicas facilitadas, a partir de indicações voluntárias.
Quanto?	Os custos da consulta estão vinculados à comunicação, publicidade, compra de materiais para facilitação e desenvolvimento de peças gráficas e maquetes ilustrativas.	Não são usados recursos para a manutenção do comitê, que atua de maneira voluntária.

FONTE: O AUTOR

### 4.3 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

A implementação das estratégias de Gestão Participativa na Zeladoria de Praças do Município de Niterói segue algumas fases consecutivas para sua realização.

#### 4.3.1 Fase 1: Preparação

A implementação dos dois instrumentos aqui descritos requerem uma fase prévia de preparação, em que se inclui a (a) formalização da gestão participativa por meio de Decreto Municipal e a (b) formação interna da equipe da prefeitura para sua aplicação.

A minuta de Decreto Municipal deve contar com a análise tanto da SECONSER quanto da SEPLAG, a fim de incluir aspectos técnicos e gerenciais. O

texto deve regulamentar os instrumentos, condições de aplicação e estabelecer prazos de convocação e divulgação.

Em relação à formação, deve-se destacar técnicos na SECONSER capazes de conduzir as Consultas Públicas Facilitadas e prepará-los para este fim. Por meio da Escola de Governo e Gestão (EGG), órgão alocado dentro da SEPLAG, deve ser promovido curso de facilitação para gestão pública. Os recursos para a realização deste curso estão alocados na própria EGG e pode ser aberto a uma turma mais ampla que apenas servidores da SECONSER, a fim de fortalecer a capacidade administrativa da Prefeitura.

#### 4.3.2 Fase 2: Divulgação

Na fase de divulgação a Assessoria de Comunicação (ASCOM), órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito, deve ser acionada para divulgar através dos meios disponíveis a estratégia de Gestão Participativa na Zeladoria de Praças de Niterói. A campanha deve ter por objetivo engajar a população e informar sobre a possibilidade de formação de comitês locais. Além disso, a ASCOM serve de apoio às campanhas de divulgação sempre que houver necessidade de publicizar uma Consulta Pública Facilitada.

#### 4.3.3 Fase 3: Acompanhamento

Cabe à SECONSER, por meio do Departamento de Praças, Jardins e Arborização, realizar a convocação das Consultas Públicas Facilitadas, após a publicação de Decreto regulamentando o instrumento. A consulta será realizada em local apropriado, preferencialmente próximo ao local de intervenção, e conduzida por servidor da SECONSER. Os custos de materiais para a realização das consultas deve estar previsto em reserva orçamentária da própria Secretaria de Conservação e Serviços Públicos.

O cadastro dos Comitês de Moradores será feito junto ao Departamento de Praças, Jardins e Arborização, que fica também responsável por mediar a relação com os comitês populares e receber as contribuições do grupo. Ao fim das intervenções anunciadas e discutidas, o Departamento emitirá devolutiva que evidencie as contribuições da consulta pública e as ações tomadas para respondê-

las. O quadro seguinte apresenta o cronograma das ações, distribuídas em meses a partir da aprovação do projeto.

QUADRO 2 – CRONOGRMA DAS AÇÕES

		1	2	3	4	5	6	7	8
FASE 1	Minuta de Decreto	■	■	■					
	Publicação de Decreto			■	■				
FASE 2	Divulgação				■	■	■		
FASE 3	Acompanhamento						■	■	■

FONTE: O AUTOR

#### 4.4 RECURSOS

Os custos da consulta estão vinculados à comunicação, publicidade, compra de materiais para facilitação e desenvolvimento de peças gráficas e maquetes ilustrativas. Em relação aos custos de mídia e de divulgação, serão cobertos pela ASCOM, também responsável pela elaboração do material de publicidade e sua veiculação. O material utilizado para facilitação das consultas será adquirido com recursos próprios da SECONSER.

Enquanto recursos humanos, são necessários gestores do Departamento de Praças, Jardins e Arborização para condução das atividades de consulta e acompanhamento dos comitês, além da equipe técnica da Assessoria de Comunicação para elaboração de material publicitário. Não serão necessárias instalações ou postos de trabalho além daqueles já utilizados pelos servidores.

Para a realização das consultas, serão utilizadas salas amplas e que permitam uma configuração livre. Esse espaço não será fixo, pois serão buscadas alternativas próximas aos locais de intervenção, como salas em escolas da rede municipal e instalações da administração direta ou indireta.

#### 4.5 RESULTADOS ESPERADOS

Com este projeto, pretende-se aumentar a participação na definição dos espaços públicos do município de Niterói. Para tanto, espera-se que seja

configurado um comitê de moradores com ao mínimo 5 usuários das praças por cada local de intervenção da administração municipal.

Além disso, pretende-se reduzir o número de denúncias e queixas no Colab associadas a praças. Para tanto, faz-se necessário segregar as informações obtidas na plataforma de colaboração e identificar quais estão localizadas nos logradouros de interesse do projeto. A diferença pode ser medida em porcentagens relativas, objetivando-se uma redução de 20% das queixas no ano seguinte de implementação do projeto.

#### 4.6 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

O principal risco do projeto é o engajamento insuficiente nas consultas e comitês. Por esse motivo, a campanha de divulgação do projeto deve ser ampla e em linguagem acessível, utilizando uma diversidade de canais. Também devem ser enfatizados os próprios locais de intervenção para divulgação, por meio de mídia física. Além disso, organizações parceiras como a Universidade Federal Fluminense (UFF) devem ser notificadas sobre a realização das atividades, para que possam somar em esforços de participação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que a gestão de praças progrida para uma gestão mais sofisticada e participativa, é necessário que haja um empenho em diferentes frentes articuladas que contribuem para a zeladoria desses espaços. As estratégias apresentadas neste projeto não esgotam as possibilidades de abordagem da zeladoria, que demanda um conjunto integrado de medidas que visam à transformação dos espaços públicos da cidade e a sua melhoria contínua, assim como um envolvimento crescente dos cidadãos no processo decisório da cidade. Isso é uma forma de avançar o Direito à Cidade, nos termos de David Harvey (2012, 2014), por meio de políticas de participação.

Para realizar a gestão do Programa e implementar as medidas é necessário investimento, especialmente em recursos humanos. Não teria como ser diferente: para gerir melhor é necessário pessoal adequado para isso, para que então as dimensões de sistemas e processos sejam também afetadas. Além disso, a participação popular deve ser constantemente incentivada pela equipe, pois não se concretiza de forma espontânea.

Esta é, portanto, uma indicação inicial dos caminhos que podem ser tomados pela gestão municipal na conservação dos espaços públicos de Niterói. Para a continuidade do presente trabalho, indica-se a realização do levantamento detalhado e adequado de todos os espaços do município, a fim de constituir o cadastro para participação e uma base sólida sobre a qual planejar. É a partir do conhecimento dos ativos do município que se pode demandar e controlar os resultados.

Da mesma forma, a participação pode ser expandida para plataformas digitais. Entretanto, não se deve perder de vista a necessidade de canais de mais fácil e universal acesso, que garantam uma participação efetiva a um maior número de cidadãos. Portanto, um dos possíveis caminhos para continuidade do presente projeto é a pesquisa em relação ao uso de ferramentas digitais para ampliar a participação popular e para garantir uma gestão eficiente dos espaços públicos.

Além disso, outras iniciativas poderiam ser objeto de detalhamento futuro, complementando as iniciativas aqui apresentadas. A fim de fortalecer uma Gestão Participativa na Zeladoria de Praças de Niterói, medidas para a desburocratização da cessão e uso do espaço público seriam particularmente úteis para fortalecer o

eixo aqui denominado “Programação”, alinhadas a estratégias de ativação do espaço público. Essas ações deveriam contar com a articulação de outros setores da Prefeitura Municipal de Niterói, especialmente a Fundação de Arte de Niterói e as Secretarias Municipais de Cultura e de Esporte e Lazer. Por fim, o mesmo projeto poderia ter seu escopo ampliado para outros espaços públicos além de praças, como parques municipais, orlas de praias e jardins públicos.

Esse avanço na gestão adiciona não apenas eficiência e uma otimização dos gastos públicos - possivelmente garantindo recursos extras para o próprio projeto -, mas também transforma a forma como as praças são encaradas em Niterói e adequa às demandas da população. Com isto, pode-se sair de um ciclo apenas operacional de manutenção para pensar estrategicamente a oferta de espaços de qualidade para o cidadão niteroiense.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, G. F, A. S. **Intervenções Urbanas**: Rumo A Cidade Neoliberal. Curitiba: Appris, 2015.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AUGÉ, Marc. **Não-lugares**. Papirus Editora, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 4, n. se, p. 0-0, 2008.
- BONIZZATO, Luigi. **Violência e insegurança urbanas**: uma ameaça à cidadania. Revista de Direito da Cidade, v. 1, n. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10486> . Acesso em: 15 jan. 2019.
- BURNETT, Carlos Frederico Lago et al. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2007.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Boitempo Editorial, 2017.
- ESTATUTO, DA CIDADE. Lei 10.257/2001. **Brasília: Ministério das Cidades**, 2001.
- FREY, Klaus. **Governança urbana e participação pública**. RAC-eletrônica, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007
- GAIO, Sofia; GOUVEIA, L. **O Branding Territorial**: uma abordagem mercadológica à Cidade. Revista A Obra Nasce, v. 4, p. 27-38, 2007.
- GARCIA, Fernanda Ester Sanchez; CARLOS, Ana Fani A. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2001.
- GLAESER, Edward L.; GOTTLIEB, Joshua D. **The economics of place-making policies**. National Bureau of Economic Research, 2008.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. 2014.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Martins Fontes, 2000.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 1999
- PPS. **What is placemaking?** Disponível em: <https://www.pps.org/category/placemaking>>. Acesso em: 10 de fev. 2019.

LOBODA, Carlos Roberto; DE ANGELIS, Bruno Luiz Domingues. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. **Ambiência**, v. 1, n. 1, p. 125-139, 2005.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, suas transformações, suas perspectivas. Itatiaia, 1965

NITERÓI. Documentos Institucionais. **Plano de Desenvolvimento Estratégico Niterói Que Queremos**. 2014.

\_\_\_\_\_. **SEPLAG – Documentos**. Disponível em: <http://seplag.niteroi.rj.gov.br/site/documentos.jsf>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 16.212, de 10 de junho de 2015. **Dispõe sobre a gestão participativa das praças do município de São Paulo, e dá outras providências**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, p. 1, 11 jun. 2015.

SCHMITTER, Philippe C. **Participation in governance arrangements**: is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context”? In: Participatory governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2002.

VANCOUVER. **Plaza Stewardship**. Disponível em: < <https://vancouver.ca/streets-transportation/plaza-stewardship.aspx>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

VIERO, Verônica Crestani; BARBOSA FILHO, Luiz Carlos. **Praças públicas**: origem, conceitos e funções. Jornada de Pesquisa e Extensão. Anais... ULBRA. Santa Maria, p. 1-3, 2009.

WHYTE, William H. **The Social Life of Small Urban Spaces**. Washington: The Conservation Foundation, 1980.

## ANEXO I – AUTORIZAÇÃO SEPLAG




Niterói, 29 de janeiro de 2019.

À Coordenação  
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal do Paraná

Autorizo Lucas de Carvalho Turmena, matriculado na Especialização em Gestão Pública Municipal pela UFPR, a acessar e utilizar os dados disponíveis relativos à zeladoria de praças no município de Niterói para a realização de seu Trabalho de Conclusão de Curso.

Cordialmente,

  
**ELENICE GONÇALVES CUNHA**  
Subsecretária de Modernização da Gestão e Inovação  
SEPLAG - Matr. 1243.854-0

## ANEXO II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Nome:

Cargo:

Setor:

1. Como você descreveria o dia-a-dia de sua função?
2. Como são identificadas as demandas de conservação atendidas pelo seu setor?
3. Quais são as possíveis entradas de demanda no seu setor?
4. Quais são os principais gargalos que identifica na sua atividade?
5. Existe a possibilidade de pedidos serem feitos pelo cidadão?
6. Você recebe demandas vindas do Colab?
7. Como são decididas as tarefas prioritárias?
8. Como é definido o itinerário de serviços diários?
9. De quais recursos dispõe o seu setor? Por exemplo: almoxarifado próprio, veículos, equipamentos.
10. Quantos funcionários trabalham em seu setor?
11. Como seu departamento se articula com outros setores?

### ANEXO III – QUADRO DE FUNCIONÁRIOS SECONSER

SECRETARIA DE CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS DE NITERÓI - SECONSER	
TABELA DE RECURSOS HUMANOS - BASE FEVEREIRO DE 2019	
CARGO	QUANTIDADE
ADMINISTRADOR	1
ADMINISTRADOR REGIONAL	1
AGENTE ADMINISTRATIVO	28
AGENTE DE TRANSITO	69
AGENTE FAZENDARIO	1
AJUD. CARPINTEIRO	1
ALMOXARIFE	1
ARQUITETO	8
ARQUIVISTA	1
ASSESSOR A - CC-1	12
ASSESSOR B - CC-2	4
ASSESSOR C - CC-3	26
ASSESSOR CHEFE - SS	4
ASSESSOR ESPECIAL - CC-1	1
ASSESSOR ESPECIAL - DG	6
ASSESSOR ESPECIAL EXT.Q	4
ASSESSOR TECNICO - CC-1	2
ASSISTENTE 1	3
ASSISTENTE 2	1
ASSISTENTE A - CC-2	2
ASSISTENTE A - CC-4	84
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	17
ASSISTENTE B - CC-3	3
ASSISTENTE DE APOIO 1	1
ASSISTENTE DE PLANEJAMENTO	2
ASSISTENTE DE PROCURADORIA	1
AUX. ADMINISTRATIVO	2
AUXILIAR DE SERVICOS GERAIS	2
BOMBEIRO	1
BORRACHEIRO	3
CALCETEIRO	3
CALDEREIRO	2
CARPINTEIRO	3
CAVOUQUEIRO	4
CH. DO SERV. DE ACOMP. DA EXEC	2
CH DO SERV. DE CONT. DE TALONA	1
CH. DO SERV. DE CONTROLE DE RE	2
CH. DO SET. DE INTERV. DE TRAF	1
CH. DO SETOR DE RECLAMACAO DO	1

CHEFE DE DIVISAO - CC-2	4
CHEFE DE SECAO EXT.Q	3
CHEFE DE SERVICO - CC-3	5
CHEFE DO SERVICO DE ESTATISTIC	1
CHEFE DO SERVICO DE PROGRAMACA	1
CONTINUO	2
COORDENADOR - CC-1	9
COORDENADOR(REG.FISCAL)EXT.Q	1
DESENHISTA	2
DIRETOR - DG	3
DIRETOR GERAL - DG	1
ELETRICISTA	4
ENCARREGADO	6
ENCARREGADO A - CC-4	3
ENCARREGADO A EXT.Q	1
ENGENHEIRO	102
ENGENHEIRO OPERACIONAL	1
FERREIRO	1
FISCAL DE SISTEMA VIARIO	11
GARI	5
LANTERNEIRO	3
LUBRIFICADOR	4
MECANICO	9
MOTORISTA	18
OFICIAL ADMINISTRATIVO	1
OFICIAL DE GRAFICA	1
OFICIAL DE OBRAS E MANUTENCAO	1
OP. DE USINA ASFALTICA	2
OPER. DE MAQ. PESADAS	9
OPER. DE ROLO	2
PEDREIRO	18
PENSIONISTA JUDICIAL	1
PINTOR DE PAREDE	5
PINTOR DE VIATURAS	1
RECEPCIONISTA	3
SECRETARIO - SM	3
SERVENTE	18
SOLDADOR ELETRICO	1
SUBSEC. FISC. DE SERV. CONCEDI	1
SUBSECRETARIO	7
SUBSECRETARIO MUN.EXT.Q	4
TEC. CONTABILIDADE	1
TEC. DE COMUNICACAO SOCIAL	1
TEC. DE PLANEJAMENTO	9
TECNICO DE EDIFICACOES	3

TÉCNICO DE PROCURADORIA	2
TOPOGRAFO	3
TORNEIRO	2
TRABALHADOR	180
VIGIA	4
<b>TOTAL</b>	<b>794</b>

## ANEXO IV – ORGANOGRAMA DA SECONSER

