



# MICROANÁLISE DO EFEITO DA TEORIA DA JANELA QUEBRADA NA CIDADE DE SÃO PAULO: O PAPEL DO FACILITIES MANAGEMENT

*Robson Quinello<sup>1</sup>*

---

## Resumo

Apresenta-se uma reflexão crítica e livre sobre o processo de deterioração patrimonial, tendo como fundo conceitual a Teoria das Janelas Quebradas, por meio de uma microanálise de uma rua localizada na cidade de São Paulo, em 2023. Após essa reflexão, apresentam-se possíveis caminhos de mitigação para os gestores de Facilities Management (FM) diante dos desafios típicos de uma megacidade complexa e assimétrica. Os resultados apontaram que, sob a ótica da teoria utilizada, há uma ruptura do conceito de cidadania, evidenciando que a falta de um programa coparticipativo de zeladoria da cidade amplia a sensação de desleixo urbano, insegurança, não pertencimento e, conseqüentemente, o aumento da depredação do patrimônio público e privado. Como alternativa, recomenda-se a participação ativa dos gestores de FM no papel de co-zeladores dos espaços públicos coabitados com os privados.

## Palavras-chave

*Facilities Management;  
Cidadania;  
Co-zeladoria.*

---

## MICROANALYSIS OF THE BROKEN WINDOW THEORY EFFECT IN SÃO PAULO CITY: THE ROLE OF FACILITIES MANAGEMENT

### Abstract

*Here is a critical and open reflection on the process of patrimonial deterioration, with the Broken Windows Theory as its conceptual backdrop, through a microanalysis of a small street located in the city of São Paulo in 2023. Following this reflection, possible mitigation paths are presented for Facilities Management (FM) managers facing the typical challenges of a complex and asymmetrical megacity. The results indicated that, from the perspective of the theory used, there is a breakdown in the concept of citizenship, revealing that the lack of a co-participatory city stewardship program heightens the sense of urban neglect, insecurity, lack of belonging, and consequently, increases the degradation of both public and private property. As an alternative, active participation of FM managers is recommended in the role of co-stewards of public spaces shared with private areas.*

### Keywords

*Facilities Management;  
Citizenship;  
Co-janitorial.*

---

<sup>1</sup>Doutor em Administração pela USP-SP; professor do curso de pós-graduação do SENAI Vila Mariana-SP. E-mail: rquinello@yahoo.com.br.

## Introdução

A evolução do Facilities Management (FM) ao longo das décadas revela um campo em constante transformação, influenciado por demandas de mercado e debates teóricos. Neste contexto, a presente pesquisa visa realizar uma microanálise etnográfica de uma ruela localizada na cidade de São Paulo, explorando o papel do FM sob a perspectiva da Teoria da Janela Quebrada. O FM, cujas raízes remontam às atividades de suporte nas indústrias no início do século 20, expandiu-se para abranger não apenas os espaços fabris e corporativos, mas também os das comunidades urbanas em seus entornos.

A trajetória do FM revela uma transição marcante de atividades centradas em máquinas para uma abordagem mais holística, incorporando a gestão de operações administrativas, serviços prediais e, posteriormente, a integração total de facilities - infraestruturas físicas e pessoas. Essa evolução levou à criação de associações profissionais, como a International Facilities Management Association (IFMA) e o British Institute of Facilities Management (BIFM), fundadas em 1980 e 1994, respectivamente, e à introdução de cursos acadêmicos específicos, essenciais para a consolidação da profissão no mundo. No Brasil, surgiu a Associação Brasileira de Property, Workplace e Facility Management (ABRAFAC) em 2004.

Adicionalmente, a evolução natural do FM conduziu ao surgimento do Urban Facilities Management (UFM), um paradigma que propõe a integração de serviços do setor privado com o público para melhorar a qualidade do ambiente físico em escala urbana, tornando-o mais sustentável, participativo e eficiente. Ao considerar a Teoria da Janela Quebrada - conceito originado nos estudos de criminologia que sugere que ambientes descuidados propiciam o aumento da criminalidade -, a pesquisa buscou compreender como o FM, especialmente na perspectiva da UFM, pode contribuir para a manutenção de espaços urbanos, prevenindo a “quebra de janelas” que, em última instância, podem levar a problemas mais amplos.

## Revisão teórica

Embora não haja consenso teórico sobre o início da prática de FM nas organizações, é necessário realizar uma busca, ainda que preliminar, em documentos ou registros históricos. Um exemplo desse esforço é o estudo longitudinal de Jensen (2008), que analisou a empresa Danish Broadcasting Corporation (DR) ao longo de 80 anos de história, iniciada em 1925. Nesse período, já era possível identificar a prestação de serviços formais relacionados às operações prediais internas e aos clientes que frequentavam esses espaços. No entanto, esses serviços ainda não estavam totalmente integrados, como posteriormente preconizariam os principais estudos sobre a integração total de FM nas décadas seguintes (Alexander, 1992a, 1992b; Kincaid, 1994; Then, 1999; McLennan, 2004).

Naquele preâmbulo, as atividades seminais de FM estavam inseridas na indústria, que exigia produtividades operacionais específicas para a gestão dos ativos físicos, como máquinas, equipamentos e sistemas. Paralelamente, várias associações,

como a APPA, a BOMA e a AFE<sup>2</sup>, foram fundadas no início do século 20, reunindo os pioneiros práticos, todos ainda centrados principalmente em aspectos relacionados às máquinas e aos equipamentos. Com a migração do trabalho fabril para ambientes urbanos ao longo do século 20, houve um aumento significativo na demanda por espaços corporativos em grandes centros. Essa expansão trouxe novos desafios técnicos e gerenciais, uma vez que os espaços físicos se tornaram mais complexos, requerendo novas competências e escopos de atuação.

Um dos primeiros registros da expressão “Facilities Management” remonta à década de 1970, quando foi mencionado em um artigo no periódico *Computer World* (1970). Esse artigo observou uma nova modalidade de prestação de serviços que estava emergindo - o gerenciamento de instalações. Ainda que não tenha fornecido uma definição universal, o conceito visava atender às novas demandas dos edifícios corporativos voltados para o processamento de dados. Esse momento foi marcado pela entrada massiva da indústria da computação nos ambientes de trabalho, especialmente no setor bancário dos Estados Unidos. Além disso, o mesmo artigo fez uma menção inicial à gestão total de facilities, que incluiria todas as operações relacionadas a equipamentos e pessoas. Posteriormente, essas atividades foram categorizadas como “hard services” que envolvem o funcionamento das infraestruturas prediais em níveis ótimos, e “soft services” que atendem às necessidades dos usuários desses espaços. Esses dois grupos juntos formaram o que mais tarde ficou conhecido como *Integrated Facilities Management* (IFM) ou, em tradução livre, *Gestão Integrada de Facilities*.

Entre as décadas de 1970 e 1990, surgiram os primeiros congressos profissionais e acadêmicos dedicados à nova disciplina, culminando na formação de associações, notadamente a IFMA e a BIFM. Além disso, as primeiras universidades a oferecer cursos regulares sobre o assunto, como a Cornell University e a Grand Valley State Colleges (GVSC), também começaram a aparecer (Margulis e Vrancken, 1986). Nessa fase, denominada por Then, durante o CIB W70 2010, como “integralista e centrada nas pessoas”, houve uma mudança de enfoque para considerar o impacto humano nas operações de FM.

No Brasil, embora não haja registros oficiais do início do FM, destacam-se a formação do GAS e GRUPAS<sup>3</sup>, em 1983 e 1984, respectivamente, que reuniram profissionais de administração de serviços. Esses grupos foram fundamentais para a criação da Associação Brasileira de Property, Workplace e Facility Management (ABRAFAC) em 2004. Além disso, não podemos descartar a possibilidade de subsidiárias de multinacionais americanas ou europeias terem trazido conhecimentos tácitos para suas filiais no Brasil, especialmente aquelas com plantas industriais que contavam com departamentos de engenharia de planta, similar ao que ocorreu nos Estados Unidos. No entanto, na América Latina, ainda prevalece uma forte influência dos trabalhos

---

<sup>2</sup> APPA - Association of Physical Plant Administrators, fundada em Chicago, E.U.A, 1914; BOMA - Building Owners and Managers Association International, fundada nos E.U.A, 1917; e AFE - Association for Facilities Engineering, fundada em Boston, E.U.A, 1915.

<sup>3</sup> GAS - Grupo de Administradores de Serviços e GRUPAS - Grupo de Gestores de Facilities.

acadêmicos provenientes da Europa e dos Estados Unidos, refletindo uma perspectiva etnocêntrica.

O modelo conceitual de integração total, tanto verticalmente (abrangendo níveis operacionais, táticos e estratégicos) quanto horizontalmente (envolvendo infraestrutura física e serviços), emergiu nos anos 1990, notadamente nos trabalhos de Kincaid (1994). Kincaid definiu o IFM como um suporte abrangente e eficaz às organizações. Nessa abordagem, a gestão das instalações é vista como uma atividade de suporte intimamente ligada às operações principais das empresas (core), contribuindo para a criação de valor por meio do conhecimento integrado dos gestores sobre os equipamentos e instalações do espaço construído. É importante destacar a importância do conhecimento tecnológico integrado desses profissionais, que não se concentra apenas nas infraestruturas como elementos isolados, mas como um conjunto complexo e interligado operado para beneficiar as organizações em seus negócios. Nota-se, até aqui, uma visão “endógena” de FM circunscrita nos já espaços construídos.

Após os anos 1990, com o avanço das agendas ambientais, o FM passou a se concentrar mais na sustentabilidade e nas inovações digitais, devido ao alto consumo de recursos como energia e água, além da geração de resíduos e emissões de carbono pelos espaços construídos. A comunidade técnica também se esforçou para elaborar um documento global que refletisse essa nova realidade, como evidenciado na família ISO 41001 a partir de 2017:

Facilities Management (FM) integra múltiplas disciplinas a fim de ter uma influência sobre a eficiência e produtividade dos recursos financeiros das sociedades, comunidades e organizações, bem como a maneira pela qual como os indivíduos interagem com o ambiente construído. A FM afeta a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida de grande parte das sociedades e da população em todo o mundo por meio dos serviços que o FM administra e entrega (ISO 41001, 2017, p.7).

Em uma fase posterior, surgiu o interesse em integrar o FM com as vizinhanças urbanas (Lindkvist et al., 2021), criando um ecossistema único que estreita a relação entre o espaço público e privado. Alexander e Brown (2006) chamaram a atenção para um possível novo paradigma, o “community-based facilities management”. Esse conceito, aliado às tecnologias emergentes, enfatiza ainda mais a relação da área com as dimensões sociais, ambientais e econômicas, ultrapassando as fronteiras das organizações à medida que novos desafios surgem, como a pandemia de Covid-19 (Gomez et al., 2020). A pandemia trouxe novos desafios, destacando o papel estratégico do FM na operacionalização de arranjos físicos remotos, renegociação de espaços imobiliários, elaboração de protocolos de segurança, replanejamento da manutenção e limpeza dos ativos, e repensar a mobilidade dos colaboradores em termos geográficos. Nesse contexto, o gestor de facilities desempenharia um papel fundamental na integração da infraestrutura física privada com a pública.

Embora o FM englobe diversas atividades dentro das organizações, observa-se uma crescente preocupação que vai além das fronteiras dessas empresas, ou seja, as externalidades. Alexander e Brown (ibid.) enfatizaram, já nos anos de 1990, um novo paradigma: o da “gestão de facilities baseada na comunidade”, visão sustentada por Lindkvist et al. (ibid.) que apoiam a integração de FM com os bairros urbanos. Chotipanich (2004) e Jensen (2011) também exploraram a integração junto às sociedades, naquilo que chamam de “cadeia de valor de FM”. Surge, então, a evolução do FM para o UFM.

A gestão da infraestrutura urbana, tratada neste artigo sob a perspectiva do UFM, é um tema emergente e inovador, pois permite uma integração de serviços do setor privado com o público, beneficiando a sociedade na escala do perímetro urbano. Segundo Kuijlenburg (2020), o UFM tem como ideia central melhorar a qualidade do ambiente físico por meio da gestão de serviços de infraestrutura no ambiente urbano. A criação de ferramentas que impeçam a deterioração dos espaços públicos compartilhados, mediante a participação dos cidadãos, traz múltiplos benefícios, desde a geração de empregos até a construção de uma relação de responsabilidade e organização dos residentes de uma determinada área, diminuindo tensões sociais entre cidadãos e autoridades. As organizações privadas devem participar desse movimento, sobretudo dentro da nova agenda sustentável que permeia a sociedade atual.

É viável explorar a compreensão da infraestrutura física desde o nível de um edifício isolado (escala micro), oferecendo serviços que mantenham os espaços limpos, organizados, confortáveis e seguros, impactando diretamente a percepção daqueles que o utilizam. Essa abordagem estende-se até o perímetro urbano (escala macro), sugerindo que, ao aplicar o mesmo cuidado dedicado aos edifícios, pode-se minimizar o impacto nos processos sociais da comunidade que os habita. Em outras palavras, a implementação do UFM baseia-se na adaptação dos princípios de gestão de instalações da escala micro para a escala macro, concentrando-se no ambiente urbano em que “a cidade é a instalação”. Salaj e Lindkvist (2020) ressaltam o propósito de integrar o Gerenciamento de Instalações Urbanas à abordagem de cidade inteligente e sustentável, trazendo benefícios em termos de sustentabilidade e fortalecimento das comunidades locais.

De acordo com Michell (2013), a relação entre espaço, lugar e pessoas no âmbito do recinto urbano tem papel fundamental na criação de cidades sustentáveis, e abraçar as premissas intrínsecas desses termos que sustentam a gestão de instalações permite argumentar que a infraestrutura física de um espaço urbano é uma característica crítica na sua experiência espacial. Se houver atenção na integração das estruturas de governança responsáveis pelas perspectivas estratégicas e operacionais dos espaços urbanos, os resultados trarão oportunidades para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis por meio da incorporação do UFM (Salaj e Lindkvist, ibid.).

Outrossim, para Lindkvist et al. (2021), o UFM tem potencial para se tornar um parceiro valioso e participante ao favorecer áreas habitáveis com foco em saúde e bem-estar, pois atua como uma extensão das infraestruturas e sistemas comunitários, estabelecendo uma plataforma para os setores público e privado em ambientes

renovados ou transformados para o benefício da comunidade. Adicionalmente, argumentos apresentados por Schultz et al. (2015) e Gohari et al. (2020) indicam que as estruturas de governança atuais ainda não estão preparadas para lidar com os desafios impostos pela mudança climática, e a colaboração entre as comunidades estabelecidas em bairros ou distritos permitiria soluções mais realistas e sistematizadas. Deve-se considerar a governança em termos de estruturas e processos pelos quais as pessoas nas sociedades tomam decisões e compartilham o poder, criando as condições para um governo com ações coletivas e ordenadas.

Ao fortalecer os laços com os cidadãos, o UFM apresenta o potencial de instaurar uma sensação de copropriedade do espaço público urbano. Isso se traduziria em uma melhoria significativa do senso de responsabilidade, apego, comprometimento e inclusão por parte da comunidade, resultando em ambientes urbanos mais eficientes e colaborativos. O modelo atual, caracterizado pela desconexão dos sistemas de governança, limita as oportunidades para que a gestão da infraestrutura conduza serviços nas cidades inteligentes. Torna-se crucial desenvolver um sistema de governança que facilite a negociação, integração, colaboração e coordenação entre empresas, comunidades, bairros e distritos. Isso permitiria uma abordagem holística dos temas propostos em diversos setores e níveis institucionais.

O FM, no segmento privado, opera oferecendo serviços dos mais básicos aos mais complexos, em razão da missão clara fornecida pelas organizações. No entanto, isso não ocorre para os serviços e necessidades básicas das cidades. A abordagem atual se apresenta segmentada entre os setores responsáveis por infraestrutura, limpeza e gestão de resíduos, onde as metas estabelecidas no nível estratégico, inseridas em agendas políticas e objetivos municipais, parecem perder-se antes de chegar ao setor operacional encarregado pela manutenção da cidade (Dixon et al., 2014).

O acúmulo de manutenção nos espaços urbanos, principalmente das grandes cidades, interfere de forma expressiva no meio ambiente, tanto interno quanto externo, circunstância que impacta os usuários em relação à segurança, conforto, saúde, experiência social e ambiental. Não obstante, o uso de dados, de acordo com Bjørberg et al. (2017), pode ser um poderoso instrumento para melhorar a manutenção das cidades. Adicionalmente, há potencial para usar bancos de dados distintos de modo que a gestão das cidades possa proporcionar aos cidadãos um uso adaptável e multifuncional dos espaços dentro de bairros e comunidades. No entanto, por razões relacionadas à estrutura de governança, esse recurso ainda é pouco explorado segundo Lindkvist et al. (2019). Dessa forma, o monitoramento das estratégias de governança é necessário para o desenvolvimento de soluções que tenham capacidade de atingir os resultados esperados por diferentes grupos de interesse.

Os cidadãos devem ter oportunidades e ferramentas para compartilhar informações sobre como o espaço urbano necessário para sua residência, trabalho, mobilidade e lazer será desenvolvido e mantido. Assim, a tecnologia poderia oferecer canais simples de comunicação que possibilitariam sua participação e envolvimento na gestão das cidades. Os dados fornecidos pelas comunidades podem, sob a perspectiva do UFM, gerar compartilhamento de responsabilidades entre os setores público e privado, gerar



oportunidades para o desenvolvimento de novos serviços na cidade e reduzir os impactos do uso dos espaços urbanos, beneficiando seus cidadãos.

Na cidade de São Paulo, os cidadãos têm à disposição o canal de comunicação denominado SP156 (São Paulo, 2023). Essa plataforma permite requisitar uma variedade de serviços relacionados à cidadania, transporte, assistência social, manutenção de vias, limpeza, saúde e acessibilidade, além de possibilitar a apresentação de sugestões, denúncias e reclamações, abrangendo uma ampla gama de serviços públicos. Os pedidos de assistência podem ser submetidos de duas maneiras: de forma anônima ou identificada. Se o serviço permitir a opção anônima, não é necessário realizar um cadastro. No entanto, para a maioria dos requerimentos, é necessário um registro identificado, com cadastro prévio do cidadão. Com nome de usuário e senha, o cidadão pode acompanhar o progresso de suas solicitações.

A plataforma apresenta dados abertos para consulta das informações sobre as solicitações recebidas pelos canais de atendimento SP156 (central telefônica, portal de atendimento, aplicativo móvel, Descomplica e praças de atendimento das subprefeituras) desde o início de sua operação em janeiro de 2012, o que permite análises através de relatórios por região, índice de desenvolvimento humano (IDH), período e tipo de serviço. Dessa forma, o portal é uma ferramenta importante de política pública com uma perspectiva de governo aberto, pois estabelece um canal direto com o cidadão e um método moderno de governança, viabilizando um espaço de interação entre governos e cidadãos, fundamentado nos princípios de colaboração, transparência, participação e cidadania.

Segundo Ramírez-Alujas (2012) e Wirtz e Birkmeyer (2015), o governo aberto pode ser definido como um modelo de governança focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas e nos espaços de tomada de decisão, baseando-se em três princípios: (a) transparência: o público deve ter acesso fácil e irrestrito às informações sobre políticas públicas, atividades, decisões e desempenho do governo e da administração pública, permitindo o exercício do controle social, a responsabilização e a garantia da integridade pública; (b) participação cidadã: diz respeito à redistribuição do poder por meio da inclusão dos cidadãos nas fases do ciclo de políticas públicas e nos processos decisórios, fomentando o fortalecimento da cidadania, a democracia deliberativa e a legitimidade das decisões; e (c) colaboração: definida como o trabalho conjunto entre diversos agentes governamentais e não governamentais para a criação e condução de políticas públicas, visando à coprodução de bens e serviços públicos, geração de inovação aberta e aumento do valor público.

Assim, em uma gestão de FM fundamentada em UFM, gestores que operam em cidades com esses recursos podem enriquecer suas tomadas de decisão ao incorporar dados abertos das cidades. Isso ampliaria o impacto de suas iniciativas dentro das comunidades, proporcionando uma perspectiva externa (exógena) além da visão interna (endógena). O oposto dessa abordagem é o descaso generalizado no ecossistema urbano, seja por parte do governo, dos cidadãos ou das empresas.

Uma das teorias que demonstram as consequências do descaso é a Teoria da Janela Quebrada (TJQ). Em 1982, Wilson e Kelling publicaram um ensaio na revista *The Atlantic* propondo que a desordem (ou seja, incivildades públicas e deterioração) em bairros urbanos leva ao aumento de crimes graves. Nos 30 anos seguintes, esse conceito, denominado “teoria das janelas quebradas”, tornou-se altamente influente, levando muitas outras disciplinas a considerar os impactos que a desordem pode ter em bairros e seus moradores. Essa inclinação tem sido notavelmente acentuada no âmbito da saúde pública, onde numerosas pesquisas investigaram a ligação entre a desordem no bairro e os desfechos físicos, mentais e comportamentais dos residentes.

No entanto, há fragilidades dentro desta extensa literatura que exigem mais atenção. Em primeiro lugar, os pesquisadores propuseram vários mecanismos pelos quais a desordem no bairro pode influenciar a saúde dos moradores, mas esses não foram suficientemente articulados ou diferenciados para permitir uma teoria precisa de quando e por que os resultados de saúde estão vulneráveis à desordem. Em segundo lugar, existe inconsistência nos desenhos de pesquisa utilizados para avaliar a TJQ, o que inclui disparidades na medição da desordem e a omissão de comparações com principais hipóteses alternativas. Como resultado, alguns estudos apoiam a TJQ, enquanto outros não, criando uma imagem pouco clara de uma perspectiva amplamente aceita. O'Brien et al. (2018), em um trabalho de meta-análise, concluíram que as evidências do impacto da desordem na saúde pública estão limitadas a um estressor prejudicial à saúde mental.

Embora a TJQ seja frequentemente descrita como uma teoria de crime em nível de bairro, ela está enraizada em proposições sobre como os indivíduos são afetados pela presença da desordem. Wilson e Kelling (ibid.) foram explícitos sobre isso, argumentando que a desordem comunica um espaço não monitorado onde a delinquência fica impune. Essa situação então influencia o comportamento, criando dois caminhos pelos quais a desordem pode levar ao crime. O primeiro descreve um efeito direto entre desordem e comportamento criminoso, encapsulado na alegoria que dá nome à teoria: uma janela quebrada ou outra forma de desordem não verificada é um sinal de que atos incivilizados ou delinquentes ficarão impunes, encorajando assim outros a violar normas e leis locais. O segundo caminho proposto, da desordem para o crime, é indireto, operando por meio daqueles que não têm inclinação para comportamento delincente. Essa retirada da vida pública levaria a uma diminuição no número de pessoas dispostas e capazes de desencorajar ou interromper ativamente comportamentos ilegais ou incivilizados - o que Jane Jacobs (2011) chamou de “olhos e ouvidos na rua”. Por sua vez, isso provoca uma erosão gradual na capacidade natural da comunidade de gerenciar o comportamento, permitindo a proliferação do crime (Sampson et al., 1997).

Os opositores da TJQ argumentam que a desordem social e física são sintomas dos mesmos problemas subjacentes que levam ao crime sob uma estrutura de teoria da desorganização social, incluindo a pobreza e altas taxas de mobilidade residencial. Os críticos do policiamento baseado na teoria das janelas quebradas argumentam que ele atinge injustamente os sem-teto, os pobres e as minorias (Maskaly e Boggess, 2014).



Independentemente dos lados que apoiam ou não a TJQ, a ideia central nessa discussão é a da cidadania. Marshall (2013) a entenderia como “o pertencimento pleno a uma comunidade”. Pertencimento implica participação dos indivíduos na determinação das condições de sua própria associação. A cidadania seria um status que garante aos indivíduos iguais direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades. Ainda que não exista um princípio universal que determine quais deverão ser, exatamente, os direitos e deveres de um cidadão, as sociedades nas quais a cidadania é uma força em desenvolvimento criam, segundo Marshall, uma imagem da “cidadania ideal” e, por conseguinte, uma meta pela qual se orientam as aspirações. Segundo o autor, o conceito e a realidade da cidadania são duas das forças motrizes da era moderna e tem-se registrado uma longa, irregular, mas persistente tendência à expansão dos direitos da cidadania, que, para fins analíticos, podem se dividir em três tipos: civis, políticos e sociais. Dentro dessa perspectiva está a importância do governo aberto discutido em parágrafos anteriores, ou seja, a participação ativa da comunidade na cena política, validando o pensamento de cidadania plena. O grau dessa cidadania também pode interferir no impacto da TJQ, à medida que o desinteresse social pelos espaços públicos propicia a degradação gradual deles.

## Método

Para analisar um ambiente dinâmico e complexo - as ruas - e entender os impactos resultantes desse contexto, faz-se necessário o uso de um método que contemple não só a pesquisa tradicional, por meio de artigos e livros, mas também a informal, com observações diretas, propiciando um detalhamento e uma riqueza de informações dificilmente alcançados por um só método. Optou-se, portanto, pela abordagem etnográfica (Rosenthal e Capper, 2006), na mesma linha de Jane Jacobs, quando a autora, nos anos 1960, escreveu sobre seu espaço com um olhar prático sobre as funções das ruas, dos bairros e, conseqüentemente, das cidades (no caso, Nova Iorque). Vale destacar que o autor deste trabalho é também morador da região e transeunte contínuo do espaço a ser analisado.

Essa abordagem permitiu ao pesquisador atuar como observador e interagir com o ambiente do micro caso - a escadaria da rua Santa Ernestina, localizada na cidade de São Paulo. É importante ressaltar que, embora seja um observador-participante, o pesquisador não desempenhou o papel de consultor, evitando, assim, qualquer interferência na dinâmica estabelecida, o que demandaria outro método, como a pesquisa-ação.

Horta (2007) relembra que a etnografia surgiu dos estudos antropológicos de sociedades primitivas, sendo o contexto cultural a chave dessa análise, ao recriar e buscar entender as relações mais sutis possíveis do fenômeno observado. A etnografia:

Exprime a tentativa de compreender as representações próprias ao campo, para tanto exige que o observador vá além dos discursos e observe os ritos públicos e costumes. [...] ideias e crenças não existem apenas nas opiniões conscientes, mas estão incorporadas nas instituições e condutas, devendo ser extraídas, por assim dizer de ambas as fontes. [...] é preciso estar

ciente de que discurso e prática não são realidades que se opõem [...] são antes pistas diferentes e complementares para a compreensão do significado. (Horta, p. 2, 2007)

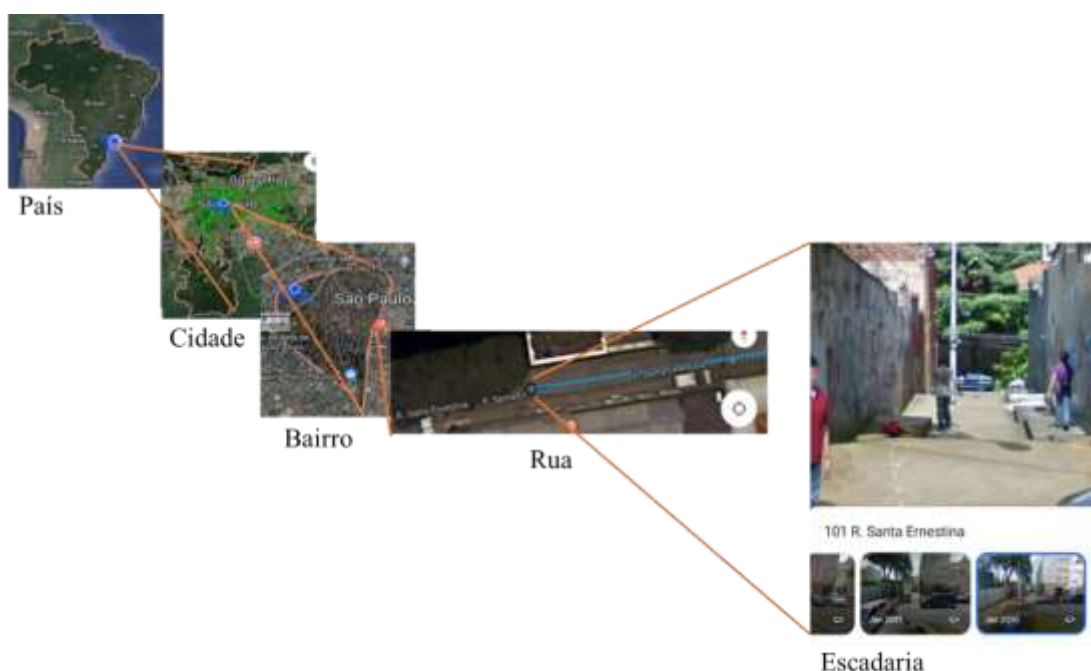
Especificamente em relação a esta pesquisa, houve um cuidado adicional com o posicionamento do pesquisador. Estando ele inserido no caso, como ocorre aqui, ele tem a facilidade de aproximação com o contexto, mas deve empenhar-se para manter um distanciamento dos fenômenos analisados, reduzindo possíveis vieses. Trata-se de um exercício contínuo de aproximação e distanciamento.

Foi utilizada uma triangulação metodológica (Duarte, 2009), iniciada com a fundamentação teórica do FM, do UFM e da TJQ para, na sequência, ilustrar o caso da escadaria da rua Santa Ernestina. Na etapa quantitativa, foram analisados os dados da plataforma SP156, por meio da linguagem R, com as chamadas (ordens de serviço) nos mais diversos temas, no intuito de entender as principais demandas da região. Com isso, busca-se responder às seguintes perguntas de pesquisa:

1. Qual o impacto da TJQ no micro caso analisado?
2. Como o FM pode mitigar esse impacto por meio do conceito de UFM?

Ressalta-se que, no próprio portal SP156, é possível selecionar *datasets* ao longo dos anos e acessar um relatório gerencial de prestação de contas disponibilizado pela prefeitura. Neste estudo, no entanto, avaliamos outras dimensões que não apenas aquelas relacionadas à produtividade e eficiência dos serviços realizados. Inicialmente, foi realizado o ETL (*extract, transform, load*) dos dados com o uso dos softwares RStudio e SPSS. A Figura 1 mostra a localização do micro caso analisado.

Figura 1 - o micro caso da escadaria



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no Google Maps (2023)

## Análise dos resultados

A rua Santa Ernestina está localizada no distrito da Bela Vista, subprefeitura da Sé, na cidade de São Paulo. A via, anteriormente chamada de Jardim Carvalho, foi oficializada por meio do decreto-lei n. 168, de 31 de agosto de 1942. D'Alambert e Fernandes (2006), em um trabalho de reconstituição histórica do distrito de Bela Vista, afirmam que esse é um dos bairros mais antigos e tradicionais da cidade de São Paulo. Ele abrange uma extensa área urbana situada entre o centro e a região da Avenida Paulista, limitada no sentido leste-oeste pelos eixos das avenidas Vinte e Três de Maio e Nove de Julho.

O núcleo original do bairro, conhecido como Bexiga, originou-se do arruamento e loteamento da Chácara do Bexiga, uma região localizada a sudoeste da "Cidade Nova", além do Anhangabaú. Posteriormente, foram agregados outros loteamentos de chácaras adjacentes, como as do Sertório e do Barão de Limeira. Pela Lei nº 1.242 de 1910, o antigo Bexiga, junto com as novas áreas incorporadas, passou a constituir um único bairro com o nome que conserva até hoje - Bela Vista -, devido à exuberante vista proporcionada por sua geografia. Os autores indicam que, ao longo das décadas, grandes transformações sociais, econômicas e políticas descaracterizaram uma região antes boêmia e operária, transformando-a em uma área de crescente especulação imobiliária. Com isso:

...apesar de serem desejáveis mudanças imediatas e amplas no panorama urbano atual do bairro, deve-se considerar sempre que qualquer proposta de intervenção na área tombada da Bela Vista só poderá ter sucesso se forem respeitados os seus valores humanos, históricos, arquitetônicos, urbanísticos e ambientais que, em última instância, motivaram a sua preservação (D'alambert e Fernandes, 2006, p.160).

A escadaria em análise é uma extensão da rua Santa Ernestina, conectando as ruas Maestro Cardim e 13 de Maio, com aproximadamente 50 metros de extensão. Ela representa um trecho de servidão, pelo qual as tubulações pluviais enterradas na parte alta do bairro desembocam na Avenida 23 de Maio. Localizada entre um shopping e um hospital de alto padrão, a escadaria serve como caminho para moradores, pessoas de passagem pela área, funcionários dos estabelecimentos circundantes e clientes locais. Essa área é caracterizada por apresentar um dos índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevados da cidade, atingindo 0,92.

**Figura 2 - Localização da escadaria (trecho em amarelo)**

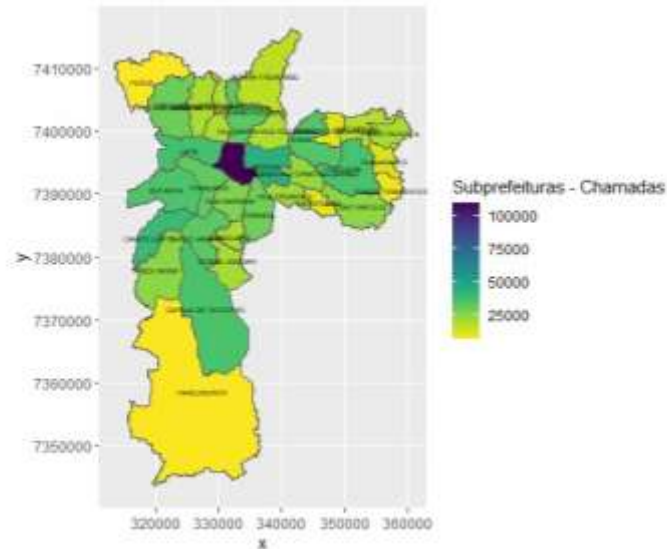
Fonte: Google Earth (2023)

Por ser uma área tipicamente “sem dono”, mas com intenso fluxo de pessoas, a escadaria frequentemente acumula sujeira e entulhos, exigindo serviços recorrentes de zeladoria pela subprefeitura da Sé, acessados através do portal SP156. O aumento constante do acúmulo de entulhos e sujeira na cidade é perceptível não apenas visualmente, mas também pelos dados estatísticos disponíveis no portal SP156.

Para analisar essa questão de zeladoria da região, foi realizado o ETL dos dados com o software RStudio, em linguagem R, por ser de código aberto. Foram capturadas 1.878.420 chamadas ao longo do ano de 2022, após a pandemia de Covid-19. Após a extração, tratamento, limpeza e carregamento (incluindo a eliminação de valores ausentes), restaram 852.399 chamadas, subdivididas em temas, assuntos e serviços das 32 subprefeituras da cidade de São Paulo. O Gráfico 1 mostra as quantidades de chamadas por subprefeitura, e a análise revela que a rua Santa Ernestina, localizada no bairro da Bela Vista, pertencente à subprefeitura da Sé, é uma das áreas com maior número de chamadas no portal da prefeitura, com mais de 100.000 chamadas no período considerado, conforme mostrado no Gráfico 2.

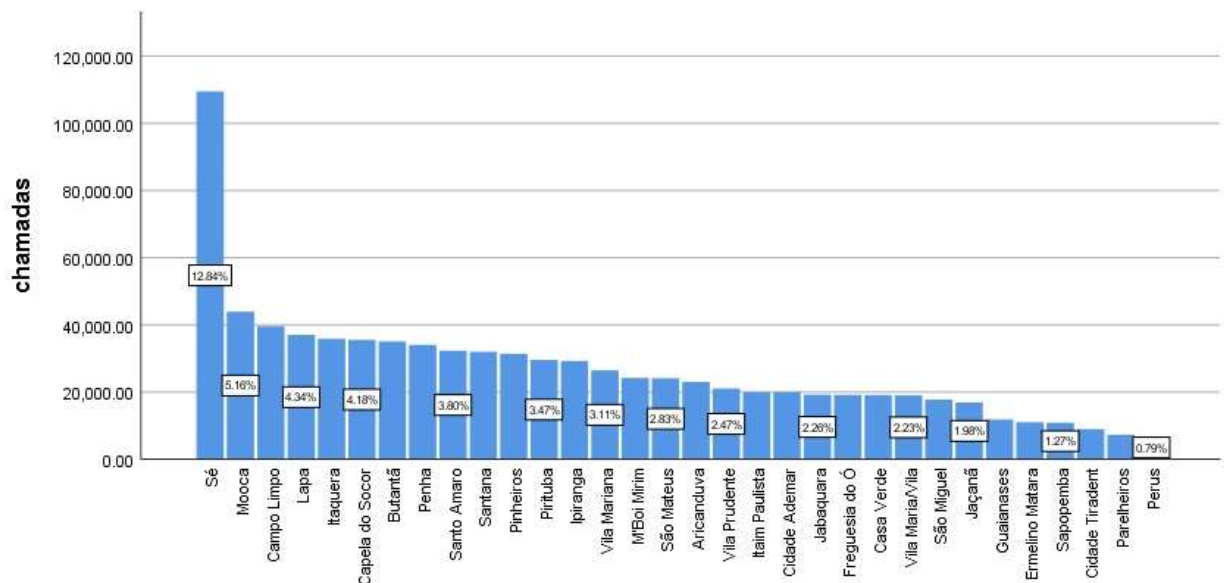
No Gráfico 1, observa-se a distribuição da quantidade de chamadas por temas (totalizando 22), com destaque para ruas e bairros (38%), cidadania e assistência social (17%) e lixo e limpeza (14%), representando, assim, 70% das atuais demandas da cidade concentradas nesses três eixos. Em analogia às atividades de Gerenciamento de Facilities (FM) nas empresas, os temas mencionados seriam classificados como serviços “hard” e “soft”. Os serviços “hard” envolvem o funcionamento ótimo das infraestruturas prediais, como manutenção predial e zeladoria, enquanto os serviços “soft” atendem às necessidades dos usuários desses espaços, incluindo limpeza e organização.

Gráfico 1 - Chamadas do 156 por Subprefeituras



Fonte: Portal 156 (2022)

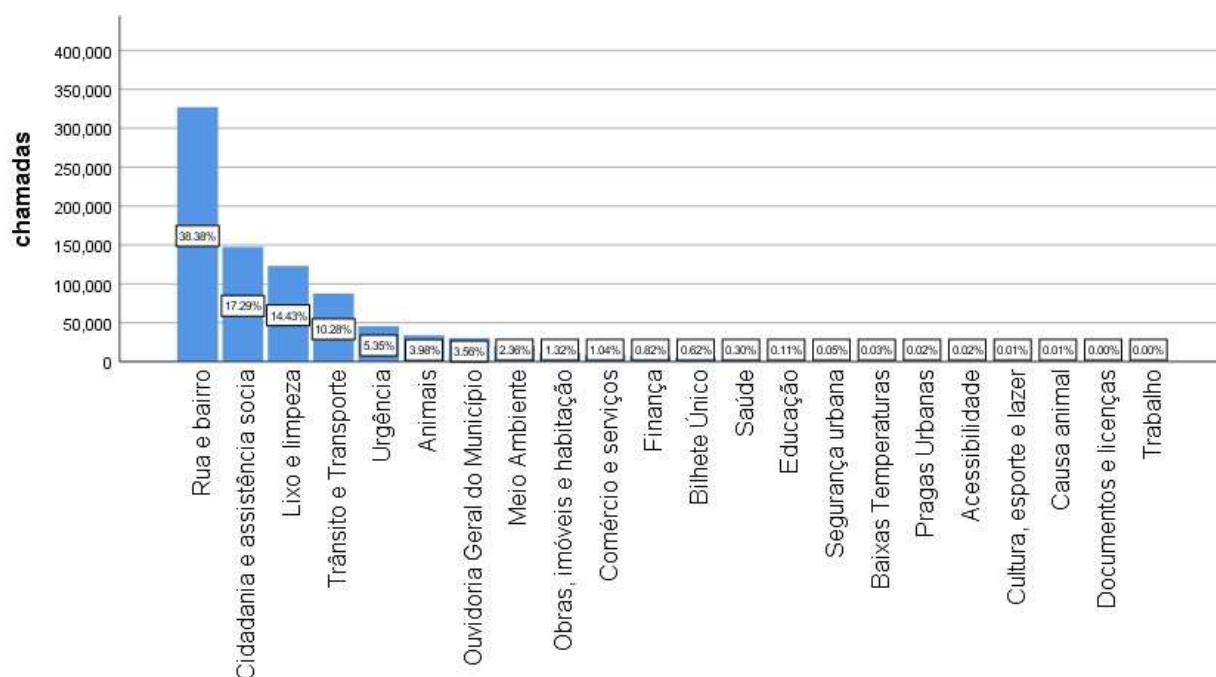
Gráfico 2 - Quantidade de chamadas por Subprefeituras



Fonte: Portal 156 (2022)

No próprio portal SP156, é possível selecionar *datasets* ao longo dos anos e acessar um relatório gerencial de prestação de contas disponibilizado pela prefeitura. Neste estudo, no entanto, foram avaliadas dimensões que vão além daquelas relacionadas à produtividade e eficiência dos serviços realizados.

Gráfico 3 - Temas mais demandados pelos cidadãos da cidade de São Paulo



Fonte: Portal 156 (2022)

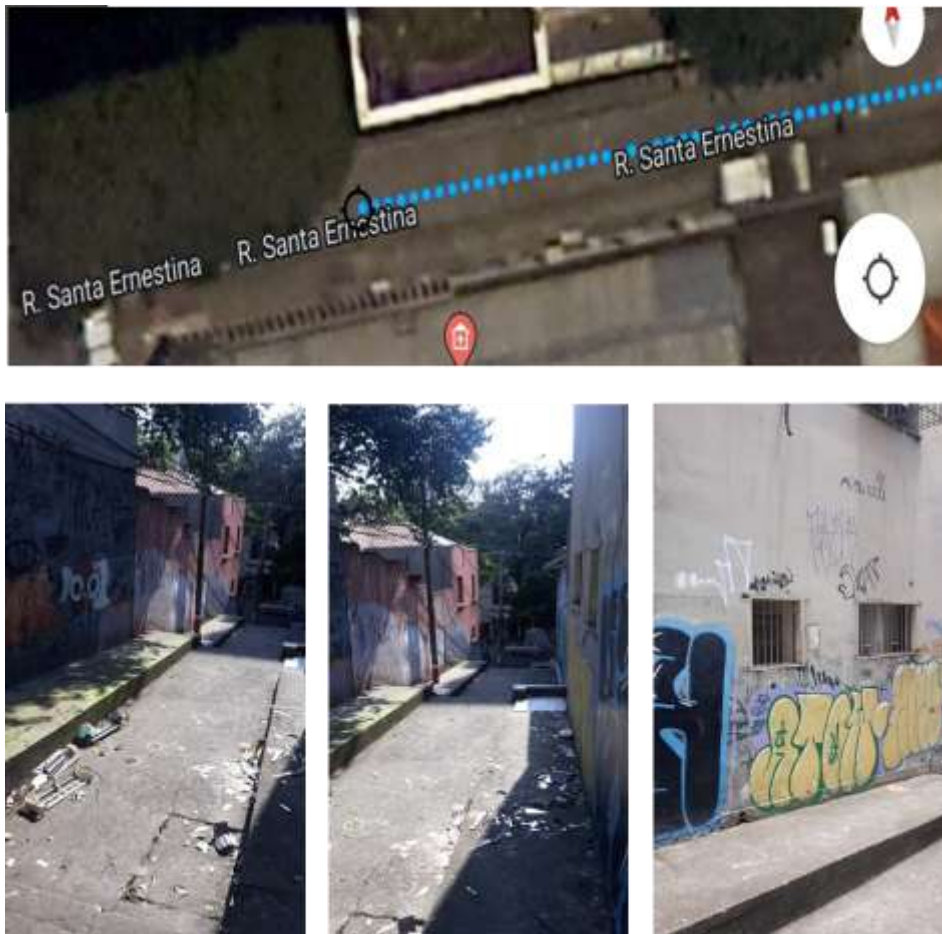
O abandono generalizado da cidade, nos últimos anos, é perceptível não apenas "a olhos nus", mas também através dos dados da prefeitura. Esse estado certamente não é recente e tem raízes na própria concepção de cidadania, na qual as pessoas se sentem "pertencentes" ao local, assumindo, portanto, a propriedade e a responsabilidade pela conservação dos espaços em um exercício contínuo.

Como apontado em estudos etnográficos e sociológicos, como os de Jane Jacobs, quando os cidadãos e, conseqüentemente, o bairro perdem essa ligação sentimental de pertencimento, corre-se o risco de degradação patrimonial contínua. Essa degradação, por sua vez, abre espaço para ações de vandalismo, conforme preconizado pela TJQ. Em uma condição extrema, temos como exemplo a Figura 3, com imagens tiradas em 18 de novembro de 2023, onde se percebe a degradação e o abandono da escadaria, gerando depredação do patrimônio.

Na imagem da Figura 3, é evidente o furto de grades metálicas, a destruição de janelas e o saque de materiais do interior do imóvel. Vale ressaltar que essa passagem (escada) está cercada por empresas privadas de alto padrão que aderem à chamada "agenda sustentável", atualmente reconhecida como Environmental, Social e Governance (ESG). Parte dessa agenda está relacionada às comunidades locais, pois entende-se que as empresas são corresponsáveis pelo ecossistema no qual estão inseridas.



Figura 3 - Situação atual da escadaria



Fonte: Autor (2023)

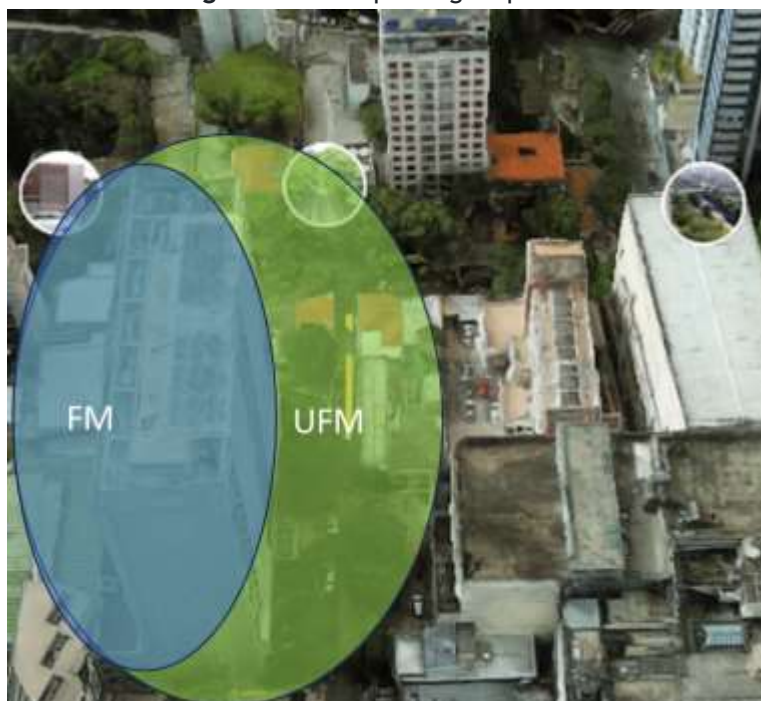
Dessa forma, as áreas de FM dessas organizações poderiam estender suas atividades internas de zeladoria (hard e soft) para o entorno de suas propriedades, aplicando os conceitos propostos pelo UFM. Ou seja, seria uma extensão dos cuidados internos para as bordas externas, resultando em uma co-zeladoria patrimonial. Essa iniciativa, em colaboração com a subprefeitura, não apenas possibilitaria a recuperação da escadaria, mas também estabeleceria um vínculo significativo entre essas empresas e a comunidade local, visando atender efetivamente à agenda ESG. Obviamente, parte dessa responsabilidade recai sobre os cidadãos e a prefeitura, e a problemática delineada pela TJQ é ampla, complexa e multifacetada, pois o fortalecimento da prática da cidadania passa pela educação.

É importante ressaltar que parte das atividades perimetrais é obrigatória e parte é recomendável aos proprietários dos imóveis na cidade, como indicam as leis nº 15.442 de 2011, sobre limpeza urbana, a cartilha do Passeio Livre, o Programa Adote Uma Praça, regulamentado pelo Decreto nº 61.170 de 2022, e, sobre resíduos, o Decreto nº 47.839 de 2006 para cadastro dos geradores de resíduos, além de normas regulamentadoras brasileiras como a NBR nº 15.112 e suas variantes para resíduos da construção civil.

## Conclusões

Atualmente, a indústria de Facilities, já consolidada, apresenta números significativos tanto em quantidade de profissionais quanto em volume de recursos alocados. De acordo com o relatório da McKinsey de 2018, o setor movimentará globalmente, entre 2018 e 2024, cerca de 1,9 trilhão de dólares, com um crescimento anual de 6,2% (Adhikari et al., 2019). Nos Estados Unidos, onde há um cadastro oficial e estatísticas dessa ocupação, existem mais de 119 mil gestores atuando na área (Data USA, 2022). No Brasil, devido à recente aprovação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) 1421-40, em 2023, ainda não dispomos de dados oficiais sobre esses números (Brasil, 2023). De toda forma, podemos concluir que essas áreas e seus profissionais exercem um alto impacto social, econômico e político nas comunidades em que estão inseridos.

Figura 3 - Novo paradigma para FM



Fonte: Autor (2023)

A principal contribuição deste trabalho foi apresentar um caso real em que os conceitos de Facilities Management (FM), Urban Facilities Management (UFM) e Teoria das Janelas Quebradas (TJQ) se intersectam, uma vez que integração e externalidades são elementos mandatórios nas agendas sustentáveis das empresas brasileiras. É fundamental aproveitar o conhecimento e as práticas de FM, sob a perspectiva de UFM, das empresas privadas para auxiliar as ruas do entorno, os bairros e, conseqüentemente, as cidades a se recuperarem de uma crise social sem precedentes na história urbana moderna. Moradores locais, geralmente deslocam-se de carro, enquanto os transeuntes esporádicos habitam outros bairros. Ou seja, ninguém “percebe” e “entende” o bairro como uma extensão de suas vidas, intensificando as assimetrias da cidade. Nesse contexto, o papel dos gestores de FM expande-se para

além dos limites internos, e suas tomadas de decisão podem ser respaldadas por dados abertos dos governos, quando disponíveis.

Cabe ressaltar que este trabalho apresenta limitações de escopo e, portanto, sugere-se que futuras pesquisas, qualitativas ou quantitativas, corroborem ou refutem os achados aqui apresentados. No contexto das futuras pesquisas, recomenda-se a realização de estudos qualitativos aprofundados que explorem as experiências e desafios enfrentados pelos gestores de FM no Brasil. Compreender os fatores culturais, sociais e econômicos que influenciam suas práticas e decisões pode enriquecer significativamente a compreensão do impacto desses profissionais nas comunidades urbanas. Ademais, pesquisas quantitativas podem ser conduzidas para analisar tendências e padrões mais amplos na indústria nacional de FM, proporcionando uma visão mais abrangente das oportunidades e desafios enfrentados por esse setor em evolução.

Em resumo, embora este trabalho tenha contribuído para a compreensão da interseção entre FM, UFM e TJQ no contexto brasileiro, a natureza específica do estudo de caso e a falta de dados abrangentes ressaltam a importância de investigações mais amplas e aprofundadas para uma visão holística e informada sobre o papel e o potencial impacto desses profissionais nas cidades brasileiras.

## Referências

- ADHIKARI, S. D., et. al. (2019). *Six emerging trends in facilities management sourcing*. McKinsey & Company. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/six-emerging-trends-in-facilities-management-sourcing>. Acessado em: 21 set de 2023.
- ALEXANDER, K. (1992a). An Agenda for Facilities Management Research. *Facilities*, Vol. 10 No. 7, pp. 6-12.
- ALEXANDER, K. (1992b). Facilities Management in the New Organization. *Facilities*, Vol. 10 No. 1, pp. 6-9.
- ALEXANDER, K.; BROWN, M. (2006). Community-based facilities management. *Facilities*, Vol. 24 No. 7/8. pp. 250-268.
- BRASIL (2023). *Classificação Brasileira de Ocupação*. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>. Acesso em: 14 set 2023.
- CHOTIPANICH, S. (2004). Positioning facility management. *Facilities*, 22(13/14), 364-372.
- COMPUTER WORLD (1970). *Facilities Management Succeeds In Proper Environment*, Vol. IV, no. 46, Nov 18. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=A8dOAAAIBAJ&pg=PA3&dq=%22facilities+management%22&article\\_id=3426,3959656&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjO4fje\\_avvAhXBIRkGHWFRA1gQuwUwAHoECAQQBg#v=onepa](https://books.google.com.br/books?id=A8dOAAAIBAJ&pg=PA3&dq=%22facilities+management%22&article_id=3426,3959656&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjO4fje_avvAhXBIRkGHWFRA1gQuwUwAHoECAQQBg#v=onepa)

- ge&q=%22facilities%20management%22&f=false. Acessado em: 25 de outubro de 2021.
- D'ALEMBERT, C. C.; FERNANDES, P. C. G. (2006). Bela Vista: a preservação e o desafio da renovação de um bairro paulistano. *Revista do arquivo Municipal*, (204), 151-168.
- DATA USA (2022). *Facilities managers*. Disponível em: <https://datausa.io/profile/soc/facilities-managers>. Acessado em: 20 de outubro de 2021.
- DECRETO Nº 61.170 de 2022. *Programa Adote Uma Praça*. Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/subprefeituras/w/aceso\\_a\\_informacao/250495](https://capital.sp.gov.br/web/subprefeituras/w/aceso_a_informacao/250495). Acesso em: 31 de mar. de 2023.
- DUARTE, T. (2009). A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). *CIES e-WORKING PAPER N.º 60/2009*.
- EUROPE FACILITY MANAGEMENT MARKET - GROWTH, TRENDS, COVID-19 IMPACT, AND FORECASTS (2021 - 2026). *Mordor Intelligence*. Disponível em: <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-facility-management-market#>. Acessado em: 20 de outubro de 2021.
- GOHARI, S., AHLERS, D., F. NIELSEN, B., & JUNKER, E. (2020). The governance approach of smart city initiatives. evidence from trondheim, bergen, and bodø. *Infrastructures*, 5(4), 31.
- GOMEZ, S. M. et. al. (2020). Stress and myths related to the COVID-19 pandemic's effects on remote work. *Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management* Vol. 18 No. 4, pp. 401-420.
- HORTA, P. M. V. (2007). Etnografia organizacional: um método para análise da cultura nas empresas. *Revista Eletrônica de Economia*, Juiz de Fora, v. 5, n. 9, pp. 1-10.
- ISO 41001:2020. *Facility management – management systems – requirements with guidance for use*. Disponível em: <https://www.abntcolecao.com.br/normavw.aspx?Q=Dxj4vfrqa1a2yujtdufirvddsng5c2p4sefzdeozt2gwdevjetlkqztlcz0=>. Acesso em: 25 de out. de 2022
- JACOBS, J. (2011). *Morte e vida de grandes cidades*, São Paulo, Martins Fontes, 3a. ed.
- JENSEN, P. A. (2008). The origin and constitution of facilities management as an integrated corporate function. *Facilities*, Vol. 26 No. 13/14, pp. 490-500.
- JENSEN, P. A. (2011). Organisation of Facilities Management in relation to core business. *Journal of Facilities Management*, V. 9, N. 2, pp. 78-95.
- KINCAID, D. (1994). Integrated Facility Management. *Facilities*, Vol. 12 No. 8, pp. 20.
- KUIJLENBURG, R. (2020). Teaching urban facility management, global citizenship and livability, *Facilities*, Vol. 38 No. 11/12, pp. 849-857

- LINDKVIST, C. et al. (2021). Exploring urban facilities management approaches to increase connectivity in smart cities. *Facilities*, Vol. 39 No. 1/2, pp. 96-112.
- MARGULIS, S. T.; VRANCKEN, R. D. (1986). Facilities Management: An Introduction to a New Profession. *Grand Valley Review*: Vol. 2: Iss. 1, Article 10.
- MARSHALL, T. H. (2013). *Citizenship, and social class, 1950. The Anthropology of Citizenship: A Reader*. Malden: Wiley Blackwell, pp. 52-59.
- MASKALY, J.; BOGGESS, L. N. (2014). Broken windows theory. *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, pp. 1-4.
- MICHELL, K. (2013). Urban facilities management: a means to the attainment of sustainable cities? *Journal of Facilities Management*, Vol. 11, No. 3.
- NOTA, G.; et al. (2012). The Contribution of Industry 4.0 Technologies to Facility Management. *International Journal of Engineering Business Management*, V. 13, pp. 1-14.
- O'BRIEN, D. T.; et al. (2019). Broken (windows) theory: A meta-analysis of the evidence for the pathways from neighborhood disorder to resident health outcomes and behaviors, *Social Science & Medicine*, Volume 228, pp. 272-292.
- PASSEIO LIVRE. *Conheça as regras para arrumar a sua calçada*, Prefeitura da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/mooca/noticias/?p=72262>. Acesso em: 31 de mar. de 2023.
- PEARCE, A.R. (2017). Sustainable Urban Facilities Management. *Encyclopedia of Sustainable Technologies*, Vol. 2, Myers-Lawson School of Construction, Blacksburg, VA, United States.
- ROSENTHAL, S. R.; CAPPER, M. (2006). Ethnographies in the front end: designing for enhanced customer experiences. *Journal of Product Innovation Management*, Oxford, v. 23, n. 3, pp. 215-237.
- SALAJ, A. T., LINDKVIST, C. (2020). Guest editorial, *Facilities*, Vol. 38 Nos 11/12, pp. 761-763.
- SAMPSON, R. J., et al. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, pp. 918-924.
- SÃO PAULO. Dados abertos da plataforma 156. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/dados-do-sp156> Acesso em: 06 fev. de 2023.
- SCHULTZ, L., FOLKE, C., ÖSTERBLOM, H., & OLSSON, P. (2015). Adaptive governance, ecosystem management, and natural capital. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(24), 7369-7374.
- WILSON, J. Q.; KELLING, G. (1982). *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. Atlantic, 127, pp. 29-38.



WIRTZ, B. W., BIRKMEYER, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), pp. 381-396.



*Recebido em maio de 2024*

*Aceito para publicação em novembro de 2024*