**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

SAMUEL RALIZE DE GODOY

**Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização
do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo**

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização
do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo**

Samuel Ralize de Godoy

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Eduardo César Leão
Marques

VERSÃO CORRIGIDA

De acordo: _____
Orientador

São Paulo
2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G588m Godoy, Samuel Ralize de
Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo / Samuel Ralize de Godoy ; orientador Eduardo Cesar Leão Marques. - São Paulo, 2015.
146 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Capacidades estatais. 2. Política urbana. 3. Políticas públicas. 4. Limpeza urbana. 5. Concessão. I. Marques, Eduardo Cesar Leão, orient. II. Título.

Nome: GODOY, Samuel Ralize de.

Título: Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

À Andréa, que me ensinou a ler, escrever e dividir, e sempre fez de tudo para que eu chegasse até aqui.

Ao Caique, a quem devo tanto, e que nunca deixou de oferecer todo o apoio que podia.

E à Fernanda, que me conquista a cada dia.

Agradecimentos

Por mais que este trabalho leve meu nome, ele só se tornou possível graças à rede de pessoas que me apoiaram durante todo o caminho. Esses mais de dois anos de mestrado foram muito intensos, desde o início, mas principalmente no final. Tive a honra de trabalhar com pessoas incríveis e a oportunidade de aprender como nunca antes. É por tudo isso que agradeço. A tentativa de listar as pessoas envolvidas nessa jornada é um gesto ínfimo perto do reconhecimento que todas merecem. Muito obrigado a todas e todos vocês.

Ao meu orientador, Prof. Eduardo Marques, agradeço por ter me acolhido em seu grupo de pesquisa, ainda como estudante de graduação, e ter me ensinado boa parte de tudo o que sei hoje. Agradeço por sua confiança em mim e na minha capacidade, demonstrada na autonomia que me concedeu durante esses trinta meses, e também por seus comentários sempre honestos e rigorosos, que me ensinaram a não me contentar com um relatório quando posso fazer uma análise – essa lição em particular foi a que me desafiou até o último minuto, e espero fazer jus aos seus esforços. Mais uma vez, muito obrigado.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação e ao Departamento de Ciência Política. Eu não tive acesso somente a uma estrutura organizada, mas também contei com a ajuda de pessoas muito especiais que tornaram tudo mais fácil: muito obrigado a Maria Raimunda dos Santos, Vasne dos Santos, Márcia Staaks, Leonardo Novaes e Ana Maria Capel, que sempre serão reconhecidos por seus sorrisos e sua tranquilidade para lidar com o desespero de quem está do lado de cá do balcão. Agradeço aos professores Rogério Arantes, Fernando Limongi, Álvaro de Vita e Rossana Reis, que coordenaram a estrutura do Programa e do Departamento, e nunca deixaram a peteca cair.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento desta pesquisa (Processo 131663/2013-5) com a concessão de uma bolsa, sem a qual eu não poderia ter me dedicado integralmente ao curso. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que apoia o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP por meio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), possibilitando inúmeras oportunidades de acesso à pesquisa de qualidade aos estudantes do nosso Programa.

Aos meus incríveis professores, agradeço todo o incentivo, toda a confiança e toda a gentileza. À Prof.^a Lorena Barberia agradeço, especialmente, pelo mar de oportunidades que me ofereceu desde o início do curso, e por mostrar que uma universidade melhor é possível e

está mais próxima do que se imagina. À Prof.^a Marta Arretche agradeço por tudo o que me ensinou, desde a graduação, e em especial pelos comentários preciosos ao meu trabalho durante o exame de Qualificação. Aos Professores Wagner Mancuso, Clive Thomas, Timothy Power e Guy Whitten, pelas valiosas lições. A Cecília Loschiavo dos Santos, Sylmara Gonçalves-Dias e Sonia Seger Mercedes, pelas agradáveis discussões sobre resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais e por todo o incentivo a mim e ao meu trabalho. Agradeço também a Marco Antonio Fialho pelos comentários, informações e correções ao trabalho durante o Exame de Qualificação. Agradeço aos demais professores que ajudaram a moldar meu trabalho e minha formação, mas especialmente à Prof.^a Renata Bichir e aos Professores Adrian Lavallo, Derek Beach, Glauco Peres da Silva, Robert Haining e Vladimir Batagelj. Obrigado, ainda, aos Professores Fernando Abrucio e Fernando Haddad, que tão gentilmente aceitaram discutir versões preliminares do argumento no IV e no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, respectivamente.

Ao Centro de Estudos da Metrópole e ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, agradeço pelo apoio oferecido desde que lá fui acolhido. Nomeadamente, a Mariza Nunes, Paula Zucaratto, Silvia Carla, Shirley Danuzia, Ximena Contrera, Daniel Thomé, Donizete Cazzolato e Edgard Fusaro, sempre muito atenciosos.

Às pessoas que gentilmente me atenderam e concederam entrevistas, esclareceram dúvidas e contaram boas histórias sobre os bastidores da política de limpeza urbana de São Paulo. Sem vocês, o trabalho não se sustentaria.

Às companheiras e aos companheiros de jornada, que são muitos e muitos, agradeço seu incentivo, sua energia, suas risadas, suas presenças, enfim. Vocês fazem a diferença.

No grupo de estudos sobre política do urbano, agradeço as boas discussões com Clara Oliveira, Daniela Costanzo, Gabriela Trindade, Guilherme Minarelli, José Roberto Militão Júnior, Leandro Rodrigues, Stefano Pagin, Yan Zhou. A Betina Sarue, uma das mentes mais brilhantes desta geração e minha parceira de estudos, disciplinas, angústias e alegrias, obrigado por tudo. À Carolina Requena, obrigado pela amizade, pelo apoio e pelas parcerias ao longo do caminho. Ao Marcos Campos, com quem comecei essa jornada anos atrás, agradeço as ótimas conversas e reflexões. Telma Hoyler, com quem tenho a honra de conviver, merece minha gratidão pelas inúmeras oportunidades de compartilhar alegrias, apuros e soluções, e por oferecer apoio e incentivo quando precisei.

Agradeço aos meus colegas de Representação Discente pela oportunidade de compartilhar uma tarefa tão intensa e essencial à construção de um ambiente plural. Obrigado a Jessica Voigt pelas dezenas de galhos quebrados e pela companhia em vários almoços. À

Maira Rodrigues pelas boas conversas e pelo incentivo. Ao Sergio Simoni por estar sempre de bom humor e pela oportunidade de compartilhar boas risadas e os fatos da vida. Obrigado também ao Lucas Petroni e à Raíssa Ventura, que eu só fui conhecer melhor no final, mas que são das melhores pessoas que já encontrei. À sempre estimadíssima Barbara Lopes, pelo enorme carinho e pelas palavras de sabedoria na parte mais difícil do caminho. Ao Gabriel Madeira e ao Sylvio Henrique, muito obrigado pelas boas conversas.

Obrigado à Graziella Testa por sua presença tão especial, e, embora você talvez não saiba disso (mas certamente desconfie), obrigado por me ajudar a manter a sanidade em momentos em que tudo parecia impossível, e eles foram bastante numerosos. Obrigado ao Radamés Marques pela oportunidade de ser amigo de uma das pessoas mais famosas do Facebook, e por ser um grande parceiro. Estou sempre às ordens. Obrigado ao Guilherme Jardim Duarte por me oferecer ajuda sem esperar nada em troca, por compartilhar tanto conhecimento e, enfim, pela amizade sincera. Obrigado à Layla Carvalho por todos os momentos de alegria e as conversas para além da universidade. Obrigado ao Danilo Praxedes Barboza, pelas tantas oportunidades de parceria. Obrigado à Hellen Guicheney pela companhia nos trabalhos, pelas ótimas conversas e pelo incentivo constante. Obrigado à Marina Merlo, pela companhia e pelas trocas de apoio, desde sempre. Agradeço à companhia, à parceria e ao constante incentivo de Caio Daltro, Felipe de Camargo Lui, Pedro Padovani, Pietro Rodrigues, Rafael ‘Valério’ Souza, Rodrigo Martins e Rodrigo Segal, amigos de longa data e companheiros de moradia que sempre me incentivaram a continuar trabalhando, mas principalmente a descansar quando eu visivelmente precisava. Também agradeço os muitos sorrisos, as boas conversas e os tantos auxílios oferecidos por Ana Carolina Andrada, Aníbal Chaim, Anna Paula Bennech, Ariane Faria, Bruna Nicodemos, Bruno Vera, Cecília de Santarém Oliveira, Celí Matsumaru, Fábio Lacerda, Fabricio Vassellai, Guilherme Nicolau, Ilona Ferrão de Sousa, Isabella Vallin, João Moraes Abreu, Julio Cesar da Costa, Leonardo Barone, Leonardo Menezes, Lourenço Fernandes, Marcela Tullii, Marcos Paulo Silveira, Mariana Ruivo, Natália Moreira, Nathália Zapparoli, Osmany Porto, Paulo Flores, Paulo Ricardo, Pedro de Paula, Pedro Palotti, Raphael Bruce, Rodrigo Nakahara, Rogério Barbosa, Sara Macedo, Thiago Meireles, Thiago Nascimento da Silva, Vinicius do Valle. Às queridas Cecília Martino e Monica Pereira, pelo incentivo a cursar o mestrado. Ao companheiro Luiz Fernando, pelas ótimas histórias, risadas e conversas. Ao Gilmar Candeias, pela disponibilidade. À equipe de acompanhamento do processo participativo do Plano Diretor, pela oportunidade de aprender com vocês: Luciana Royer, Ana Gabriela Akaishi, Kleber Silveira, Michelly Lima e Paula Custódio de Oliveira. Aos amigos do Gusmão, pela

oportunidade de compartilhar análises e opiniões e ampliar horizontes: André Castro, Caetano Patta, Camilla Wootton Villela, Fabio Zuker, Jaqueline Zanon, Laís Azeredo, Pedro Jatene, Priscila Villela, Renato Nunes Dias e Veridiana Domingos.

Aos companheiros da Secretaria Municipal de Gestão, obrigado pelo constante incentivo, pelas ótimas conversas e por me mostrarem que uma gestão pública transformadora e comprometida com a coisa pública é possível: Barbara Panseri, Daniella Enéas, Danilo Bertazzi, Deloise Jesus, Edgar Berg, Fernanda Bigliatto, Henrique Santos, Ivan Mardegan, Paola Maciel, Rafael Akio, Rafael Lemos, Sandro Alencar, Tamires Fakihi e Thiago Gracias. Mas, em especial, registro minha gratidão a Pedro Henrique Campos, a quem a existência deste trabalho se deve em grande parte, que confiou em minha capacidade, me ofereceu uma série de oportunidades e se provou um grande parceiro. Muito obrigado por tudo.

Às pessoas queridas que estão sempre por perto, ainda que longe, agradeço também todo o seu incentivo e o seu carinho: Amanda Sousa, Lygia Schiestl, Mara Palhares, Mariana Borges Pedrosa, Mariana Chamorro, Marina Martins Rodrigues, Rafael Santos Rodrigues e Stefani Eveline da Silva.

Agradeço todo o apoio das pessoas especiais que tenho o privilégio de chamar de família. Obrigado à minha mãe Andréa por oferecer as bases para que eu crescesse, e que fez tanto para que eu continuasse estudando e não desistisse. À Ana Clara e à Helena, por representarem um porto seguro. À minha avó, Maria Alcione ‘Netinha’ ‘Udi’, por todo o carinho, todos os mimos, todo o amor. Ao meu avô, José Miguel, por ser aquele em que eu me espelhei desde criança. Ao meu tio, Carlos Henrique, por me acolher quando cheguei a São Paulo, pela companhia nos almoços de sábado (a propósito, perdi o jogo) e estar sempre por perto. À minha tia Maria, pela força e pelo apoio oferecido. À minha madrinha Cristina Kassamanian, por sempre estar em contato e oferecer tanto carinho. Ao meu pai, José Eduardo, pelo incentivo durante essa jornada, e a Norberto Augusto, por ter oferecido todo apoio possível para que eu pudesse ir até mais longe. Muito obrigado, também, à Dona Maria Aparecida e à Paula, por todo o carinho, o cuidado e a gentileza durante esse período, e, sobretudo, pela paciência durante os momentos finais da elaboração do trabalho.

E à Fernanda Terzinov Scarpari, muito obrigado por me oferecer sua companhia, sua compreensão, sua parceria e sua cumplicidade. Obrigado pelos finais de semana – e pelos dias úteis – em que você decidiu me ajudar. Obrigado por ter me apoiado em todas as minhas decisões, de forma desprendida, mas também pelos eventuais puxões de orelha. Obrigado por ser quem você é, e por compartilhar isso comigo. Obrigado por tudo.

“Eu já fui prefeito desta cidade, eu confesso hoje, tranquilamente, que empurrei com a barriga isso. Esse assunto é tão indigesto que o prefeito empurra para frente. E de lá para cá, já vão quase quinze anos. Todos empurraram com a barriga. O Senhor Mário Covas empurrou com a barriga, a Prefeita Luiza Erundina, idem, e o Senhor Jânio Quadros, idem. Eu participei do governo Jânio Quadros. Todos empurraram. Chega num determinado momento, a coisa estoura. Então, o que precisa, Vereador, é começar. Isso nós vamos fazer tudo para começar. Porque senão é aquela famosa frase de Jânio Quadros: ‘Vamos jogar o lixo na Praça da Sé, já que não tem outro lugar’”.

Reinaldo de Barros

Secretário de Serviços e Obras da gestão Paulo Maluf (1993-1996), em depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de irregularidades nas contratações das empresas coletoras de lixo da cidade, em 21 de outubro de 1993, na Câmara Municipal de São Paulo.

Resumo

GODOY, Samuel Ralize de. **Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

O conjunto de serviços que compõem o setor de políticas de limpeza urbana, tal como ele existe hoje, é produto de uma série de decisões, disputas e interesses entre diferentes atores. O trabalho trata da construção dessas políticas no município de São Paulo, com especial interesse pelo arcabouço institucional formado do século XIX ao XXI, bem como pela estruturação do mercado e da economia política que se ancorou para a provisão de serviços de interesse público via empresas privadas no município. O principal fato analisado é o de que, no contexto de um sistema que envolve uma multiplicidade de atores e interesses, o Estado abriu mão do papel de executor dos serviços, gradativamente cedendo-o a empresas privadas cada vez maiores e mais dominantes no âmbito da entrega dos serviços; ao mesmo tempo, ele veio procurando fortalecer suas capacidades regulatórias, desde o final do século XX, mas, sobretudo, no início do século XXI, com a criação de um modelo de concessão em que as empresas concessionárias assumam os riscos financeiros e os investimentos em equipamentos que serão revertidos em benefício do município. O capítulo 1 caracteriza empiricamente o setor de políticas de limpeza urbana de São Paulo tal como é configurado atualmente, oferecendo as definições necessárias à compreensão do universo empírico. O capítulo 2 explora a construção de capacidades estatais para a provisão, a regulação e a fiscalização do sistema de limpeza urbana, e dialoga diretamente com a tese do “capitalismo regulatório”, para a qual a divisão de trabalho entre Estado e mercado não necessariamente representa o enfraquecimento do Estado, mas também não necessariamente significa seu fortalecimento. Identificam-se quatro fases de construção do arcabouço institucional: (i) origens e primeiros serviços (até 1913), (ii) modernização e execução direta (1914 a 1966), (ii) execução indireta (1967 a 2002) e (iv) concessão dos serviços (pós-2002). O capítulo 3 discute a organização do mercado da limpeza urbana, examinando a organização dos nichos de mercado e a existência de entidades associativas para reunir empresas e setor público. Identificam-se três fases de constituição do mercado: (i) estabelecimento das primeiras empresas no setor e processos fechados de contratação (1966-1987), (ii) crescimento do mercado, regulação sobre compras mais robusta, entrada de capital estrangeiro e surgimento de instabilidades (1987-2004) e (iii) formação de consórcios, saída do capital estrangeiro, aumento da regulação federal sobre o setor e inclusão de novos atores. Todos os elementos expressam relações e processos de coordenação e intermediação entre agentes públicos e privados, de forma que o Estado governa, mas não governa tudo, e nem sozinho, de forma comparável com outros casos de concessões públicas. Ainda que a Prefeitura seja a principal responsável pela regulação sobre o sistema, o setor privado responde por boa parte dos insumos tecnológicos, da experiência no planejamento dos serviços e pela gestão cotidiana dos equipamentos, bem como é o principal investidor no modelo de concessão. Todavia, essa divisão de tarefas nem sempre é clara ou bem definida. A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise de documentos oficiais e documentos produzidos pelas entidades associativas do setor, além de entrevistas com agentes públicos e privados.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Política urbana. Políticas públicas. Limpeza urbana. Concessão.

Abstract

GODOY, Samuel Ralize de. **Far beyond the garbage can: construction of the solid waste management policy and organization of the market in São Paulo**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

The set of services that make up the solid waste management policies, as it exists today, is the product of a series of decisions, disputes and interests among different actors. The work deals with the construction of these policies in São Paulo, with special interest in the institutional framework formed from the nineteenth to the twenty-first century, as well as the structure of the market and the political economy that anchored the provision of public services via private companies in the municipality. The central fact of analysis is that, in the context of a system that involves a multiplicity of actors and interests, the State gave up the role of executor of services, gradually granting it to private companies which grew bigger and more dominant in the delivery level; meanwhile, the State have been attempting to strengthen its regulatory capacity, since the late twentieth century, but especially in the early twenty-first century with the creation of a concession model in which the concessionaires assume the financial risks and investments in equipment which will be reversed in favor of the municipality. Chapter 1 empirically characterizes the solid waste management sector of São Paulo as it is currently configured, providing concepts for the understanding of the empirical universe. Chapter 2 addresses the construction of state capacities for the provision, regulation and supervision of the waste management system, and interacts directly with the thesis of “regulatory capitalism” according to which the division of labor between State and market does not necessarily weaken the State, but also does not necessarily mean its strengthening. The chapter identifies four phases of construction of the institutional framework: (i) origins and first services (until 1913), (ii) modernization and direct execution by State (1914-1966), (ii) indirect execution (1967-2002) and (iv) concession of services (post-2002). Chapter 3 discusses the organization of the waste management market, examining the organization of niche markets and the existence of associative entities to bring together companies and public sector. The chapter identify three phases: (i) establishment of the first companies (1966-1987), (ii) market growth, more robust regulation, foreign capital inflows and the emergence of instabilities (1987-2004) and (iii) formation of consortiums, foreign capital outflow, increased federal regulation of the sector and inclusion of new actors. All elements express relationships, coordination and intermediation processes between public and private actors, so that the State governs but does not govern everything, nor alone, in a comparable manner to other cases of public concessions. Although City Hall is mainly responsible for the regulation of the system, the private sector accounts for much of the technological inputs, experience in planning and daily management of equipment and services, and is the main investor in the concession model. However, this division is not always clear or well defined. The research employed analysis of official documents and documents produced by the associative entities of the market, as well as interviews with public and private actors.

Keywords: State capacities. Urban politics. Public policy. Solid waste management. Concession.

Lista de figuras

Figura 1 – Composição dos resíduos coletados em São Paulo por origem (2012)	29
Figura 2 – Quantidade média <i>per capita</i> de resíduos domiciliares gerados diariamente, por subprefeitura de São Paulo, em quilogramas (2012).....	31
Figura 3 – Distribuição dos equipamentos de limpeza urbana em São Paulo (2015)	35
Figura 4 – Estrutura hierárquica do LIMPU em 1968.....	56
Figura 5 – Estrutura hierárquica do LIMPURB em 1976	58
Figura 6 – Estrutura hierárquica da AMLURB em 2015	65
Figura 7 – Gastos com limpeza urbana no município de São Paulo, 1987 a 2014.....	76
Figura 8 – Sociogramas das principais empresas de limpeza urbana de São Paulo.....	103
Figura 9 – Componente 1: consórcios do regime público e suas controladoras.....	105
Figura 10 – Componentes 2 e 3: Ambitec, Veolia, Colepav e suas controladoras.....	107
Figura 11 – Componentes 4 e 5: Tejofran, Trail, Enge Ilha, Pepec e suas controladoras	109

Lista de quadros

Quadro 1 – Ocupantes de cargos de chefia na limpeza urbana, 1985 a 2014	70
Quadro 2 – As quatro fases da limpeza urbana em São Paulo	79
Quadro 3 – Empresas concessionárias e permissionárias dos serviços de limpeza prestados em regime público e suas atuais controladoras (2015).....	95
Quadro 4 – Perfil das empresas de limpeza urbana em regime privado (2015).....	99
Quadro 5 – Empresas do regime privado de limpeza e suas empresas-sócias (2015).....	100
Quadro 6 – Empresas com maiores números de contratantes no regime privado (pelo menos, 150 ou 2% de estabelecimentos), São Paulo, 14/04/2015	102

Lista de siglas

ABETRE – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
ABLP – Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRECON – Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos da Construção Civil
ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
AMLURB – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
AR – Administração Regional
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
ATT – Área de Transbordo e Triagem de Resíduos Inertes
CDR – Centro de Disposição de Resíduos Pedreira
CEM – Centro de Estudos da Metrópole
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação
CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CTL – Central de Tratamento de Resíduos Leste
CTR – Central de Tratamento de Resíduos Caieiras
DEM – Democratas (Partido Político)
EMURB – Empresa Municipal de Urbanização
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FISCOR – Sistema Informatizado de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos
FISLURB – Taxa de Fiscalização de Serviços de Limpeza Urbana
FMLU – Fundo Municipal de Limpeza Urbana
GPS – Sistema de Posicionamento Global
IPC – Índice de Preços ao Consumidor
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IQG – Índice de Qualidade Global
ISWA – Associação Internacional de Resíduos Sólidos

JUCESP – Junta Comercial do Estado de São Paulo
LIMPU – Departamento de Limpeza Pública
LIMPURB – Departamento de Limpeza Urbana
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
PDS – Partido Democrático Social
PEV – Ponto de Entrega Voluntária
PFL – Partido da Frente Liberal
PGIRS – Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico
PPB – Partido Progressista do Brasil
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
SELUR – Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana do Estado de São Paulo
SES – Secretaria Municipal de Serviços
SIGIL – Sistema de Gerenciamento Integrado de Limpeza Pública
SSO – Secretaria Municipal de Serviços e Obras
SVP – Secretaria Municipal de Vias Públicas
TRSD – Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares
TRSS – Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução	18
1 O que é limpeza urbana?	24
1.1 Definições	25
1.2 A “operação de guerra” dos serviços de limpeza urbana.....	28
1.2.1 Serviços divisíveis	32
1.2.2 Serviços indivisíveis	33
1.3 Reciclagem, coleta seletiva e inclusão de catadores	36
1.4 Discussão: para entender o setor e a política por trás dele	38
2 O arcabouço institucional da limpeza urbana	40
2.1 Quadro analítico-conceitual	41
2.2 A construção do arcabouço institucional	49
2.2.1 Origens do setor de limpeza urbana	50
2.2.2 Modernização e execução direta.....	52
2.2.3 Execução indireta e regulação tecnocrática.....	55
2.2.4 Concessão dos serviços	64
2.3 Cargos e instituições do setor	69
2.4 Quem paga a conta?	75
2.5 Discussão: análise e perspectivas	77
3 A economia política da limpeza urbana	83
3.1 Quadro analítico-conceitual	85
3.2 Empresas e nichos de mercado	91
3.2.1 Os operadores do nicho público	91
3.2.2 Os operadores do nicho privado	97
3.3 Entidades associativas do mercado de limpeza pública.....	110
3.4 Discussão: explicações para a atual coordenação do setor	112
Conclusão	116
Referências bibliográficas.....	121
APÊNDICE A – Empresas incluídas no banco de dados.....	129
APÊNDICE B – Entrevistas realizadas	134
ANEXO 1 – Equipamentos de limpeza urbana por tipo e endereço.....	135

Introdução

A vida nas cidades envolve uma série de elementos que, apesar de muito presentes no cotidiano de todos os seus habitantes, frequentemente passam despercebidos, ou são tidos como “naturais”, e não despertam grandes inquietações. Os serviços de limpeza urbana podem ser considerados nesse grupo. Ao contrário de obras viárias, que interferem no cotidiano das pessoas por impactarem seus trajetos diários, ou obras de implantação de equipamentos ou prédios públicos e privados, que resultam no aparecimento de novos elementos, a coleta de lixo e sua destinação só é notada quando o caminhão coletor passa por perto – mas, sobretudo, quando ele não passa.

Trata-se de um conjunto de atividades essenciais ao funcionamento da cidade, por uma série de motivos de segurança e saúde pública – coletar o lixo e destiná-lo corretamente evita a proliferação de vetores e doenças, e aumenta a segurança nas vias públicas ao evitar que objetos fiquem deixados pelo caminho, bem como promove o bem-estar ao evitar elementos desagradáveis no espaço público, como a presença de chorume. Entretanto, quando se vai para além do senso comum, outros aspectos desses serviços ficam evidentes.

O conjunto de serviços que compõem o setor de políticas de limpeza urbana, tal como ele existe hoje, é produto de uma série de decisões, disputas e interesses entre diferentes atores. Por que, em São Paulo, os serviços são executados por empresas privadas e não diretamente pela Prefeitura? Como se optou pela montagem de uma concessão, e não pela simples contratação para a prestação de serviços por prazo determinado? Quais são as razões para que se fale em programas de coleta seletiva e reciclagem? Onde e como entram, nessa discussão, a indústria, as empresas de limpeza urbana e as cooperativas de catadores de material reciclável? O governo federal possui algum papel nessa que é, constitucionalmente, uma questão de interesse local? Todas as respostas a essas perguntas derivam, em maior ou menor medida, do mesmo fato: mais que instrumentos ou medidas técnicas, o setor de limpeza urbana é produto de um conjunto de decisões *políticas*, cujos arranjos institucionais e processos de intermediação importam para a implementação desta e diversas outras políticas públicas, e geram resultados que beneficiam diferentes atores.

Entretanto, políticas públicas de limpeza pública e gestão de resíduos sólidos urbanos ainda não são muito conhecidas pela Ciência Política, apesar de serem intensamente discutidas por outras disciplinas científicas. Extrapolando o argumento, os estudos sobre a política urbana em geral ainda estão teórica e metodologicamente afastados da Ciência

Política (SAPOTICHNE, JONES & WOLFE, 2007): o trânsito de ideias entre a disciplina de modo amplo e esse subcampo de estudos ainda ocorre de maneira marginal e com pouca penetração, de forma que a cidade é tida como mero *locus* de manifestação de fenômenos e interesses políticos.

Pelo contrário, a cidade é ela mesma uma fonte de interesses, disputas e processos de intermediação entre atores que dispõem de diferentes recursos de poder, com maior ou menor sobreposição entre o domínio econômico (capital) e o contexto social e político (prestígio, influência, poder coercitivo); isso reaviva a validade das discussões entre diferentes concepções de Estado e poder local, e ganha novas dimensões com os fenômenos tipicamente urbanos, como o crescimento da cidade, a segregação espacial entre grupos sociais distintos, o nível e a qualidade do acesso de cada grupo a políticas públicas e, finalmente, como o Estado – e, mais recentemente, os parceiros do Estado para a promoção de políticas no âmbito do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005) – responde às demandas por políticas, programas e serviços de interesse público.

O presente trabalho trata da construção das políticas públicas de limpeza urbana no município de São Paulo, com especial interesse pelo arcabouço institucional formado do século XIX ao XXI, bem como pela estruturação do mercado e da economia política que se ancorou para a provisão de serviços de interesse público via empresas privadas no município. Esses dois aspectos são examinados tendo em vista a atual configuração do sistema de limpeza urbana, entendida como resultado de processos paulatinos ocorridos no âmbito do setor público, do setor privado e na dimensão relacional entre um e outro.

Procura-se contribuir para a ampliação, pelo menos em alguma medida, do que a Ciência Política conhece sobre políticas públicas urbanas e seus processos de construção. O principal fato analisado pelo trabalho é o de que, no contexto de um sistema que envolve uma multiplicidade de atores e interesses, o Estado (no caso, o município de São Paulo) abriu mão do papel de executor dos serviços, gradativamente cedendo-o a empresas privadas cada vez maiores e mais dominantes no nível da entrega dos serviços, mas, ao mesmo tempo, ele veio procurando fortalecer suas capacidades regulatórias, desde o final do século XX mas, sobretudo, no início do século XXI, com a criação de um modelo de concessão em que as empresas concessionárias assumam os riscos e os investimentos em equipamentos que serão revertidos em benefício do município. Todavia, essa caminhada não foi tranquila, e nem chegou ao final.

Para desenvolver seus argumentos, o trabalho é dividido em capítulos que tratam de aspectos específicos do problema. O capítulo 1 caracteriza empiricamente o setor de políticas

de limpeza urbana de São Paulo tal como é configurado atualmente, oferecendo as definições essenciais de conceitos necessários à compreensão do universo empírico de que tratam os capítulos seguintes. Apresenta-se o que se entende por limpeza urbana, a divisão do sistema entre serviços divisíveis e indivisíveis e como o município operacionaliza cada tipo de serviço prestado em regime público – isto é, serviços que a legislação atribui à responsabilidade do município, visto que a contratação de alguns tipos de serviços fica a cargo dos estabelecimentos geradores dos resíduos. Apresenta-se, ainda, a distribuição de equipamentos públicos de limpeza urbana no território urbano, bem como se explora o contexto dos programas de coleta seletiva e a inclusão de catadores de materiais recicláveis no sistema de triagem e comercialização desse tipo de resíduo.

O capítulo 2 explora a construção do arcabouço institucional das políticas de limpeza urbana em São Paulo – dito de outra forma, ele trata da construção de capacidades estatais para a provisão, a regulação e a fiscalização do sistema de limpeza urbana. Procura-se mostrar que esse processo tem sido marcado pela tentativa de fortalecimento da regulação pelo Estado, ao mesmo tempo em que o setor privado se torna cada vez mais presente como o responsável pela entrega concreta dos serviços e, mais recentemente, pela gestão e pelo investimento em novos equipamentos para formas alternativas de destinação de resíduos que não exijam seu aterramento. Identificam-se quatro fases do processo: a primeira, iniciada no século XIX e finalizada em 1913, compreende o período de surgimento das primeiras normas sobre destinação de resíduos sólidos e dos primeiros serviços de limpeza pública no município que, já em seu surgimento, eram prestados por uma empresa privada.

A segunda fase teve início em 1914, no governo de Washington Luís, e correspondeu ao primeiro impulso de modernização administrativa que atingiu o setor de limpeza urbana, com a encampação dos serviços pela Prefeitura, algo que durou até meados da década de 1960. Em 1966, a terceira fase teve início no regime militar, quando ocorreram reformas administrativas de cunho fechado e tecnocrático; no setor de limpeza pública, a fase marcou o retorno gradativo à contratação de empresas para a execução dos serviços, e pelo pequeno número de empresas contratadas entre 1966 e 2000. O final dessa fase, na década de 1990 e logo após a redemocratização do País, foi marcado por turbulências relativas às fragilidades dos modelos de contratação e fiscalização dos serviços prestados pelas empresas, atingindo principalmente os governos de Paulo Maluf (PDS/PPB) e Celso Pitta (PPB). A quarta e última fase, iniciada no início do século XXI durante o governo de Marta Suplicy (PT), é caracterizada pela substituição desses modelos com a divisão dos serviços prestados entre divisíveis e indivisíveis, o estabelecimento de uma concessão dos serviços divisíveis (o que

inclui a gestão de equipamentos existentes e o investimento em novos equipamentos pelas empresas concessionárias), a criação de uma agência reguladora e, atribuindo-se pela primeira vez a consórcios empresariais, e não um lote por empresa, como se fazia antes de 2002.

Esse capítulo dialoga diretamente com a literatura internacional que discute o papel do Estado no capitalismo contemporâneo, defendendo a tese do “capitalismo regulatório” (LEVI-FAUR, 2005), no qual a divisão de trabalho entre Estado e mercado se torna mais clara, o que não necessariamente representa o enfraquecimento do Estado – mas que, no caso da limpeza urbana, também não equivale automaticamente ao seu fortalecimento. Discute-se, por exemplo, a grande dificuldade para a reconfiguração dos modelos de contratação de empresas de limpeza entre a terceira fase e a quarta, quando se criou o modelo de concessão dos serviços divisíveis. Esse modelo deveria atribuir à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) o papel de agência reguladora, cujas atribuições seriam: de fiscalizar a execução dos serviços, planejar o equilíbrio financeiro dos contratos e gerenciar o Fundo Municipal de Limpeza Urbana¹. Entretanto, políticas de governo adotadas na administração de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL/DEM) limitaram o campo de atuação da AMLURB a uma simples derivação do antigo Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), responsável por gerir contratos de prestação de serviços de forma inteiramente dependente do Tesouro Municipal, e com corpo técnico bastante limitado. O capítulo também conta com uma rápida análise de quem ocupou os cargos de chefia do setor de limpeza urbana entre 1985 e 2014, com base em dados publicados pela Fundação SEADE, e explora as relações entre os grupos que ocupam esses cargos e o tipo de atuação de cada gestão no que tange às decisões e aos resultados da política.

De outro lado, as empresas que operam os serviços de limpeza urbana também têm se organizado e reorganizado durante o tempo. Grandes empresas de infraestrutura e obras no Brasil têm constituído subsidiárias específicas para serviços de gerenciamento de resíduos (por exemplo, a Vital Engenharia Ambiental, subsidiária da *holding* Grupo Queiroz Galvão, cuja construtora de mesmo nome antes operava esse tipo de serviço), enquanto empresas menores e mais novas dedicam-se ao atendimento do mercado privado, formado por estabelecimentos industriais e aqueles considerados grandes geradores de resíduos, que, por produzirem mais que o permitido para destinação em regime público, são obrigados a contratar os serviços de coleta e destinação junto a empresas credenciadas pela AMLURB. Além disso, as principais empresas do setor participam, desde a década de 1970, da criação de

¹ Conforme a Lei Municipal nº 13.478 de 2002.

instâncias associativas de caráter técnico ou de mercado cujo papel de articulação junto ao setor público surtiu efeitos importantes. É desses aspectos que trata o capítulo 3, dedicado a discutir a economia política da limpeza urbana.

Assim como o capítulo anterior, ele identifica algumas fases de constituição dessa economia política. A primeira delas ocorre entre 1966, na gradativa contratação das empresas para a operação dos serviços de limpeza pública, até 1987, quando 100% dos serviços já eram contratados junto ao setor privado. Nessa fase, as líderes do mercado paulistano se estabeleceram: Vega Sopave, Enterpa Engenharia e CAVO, três empresas de construção civil, com experiência em realização de obras públicas, que passaram a adquirir experiência em um novo nicho de serviços de interesse público. O marco regulatório sobre contratos públicos (Decreto-Lei Federal nº 200 de 1967) era bastante incipiente em relação ao que existe hoje, e os processos decisórios da política pública eram fechados e tecnocráticos. Em 1987, já durante a redemocratização do Brasil, o mercado de limpeza urbana de São Paulo entrava em sua segunda fase, regulada por uma legislação mais robusta que a anterior (primeiro com o Decreto-Lei nº 2.300 de 1986, depois com a Lei Federal nº 8.666 de 1993), pelo discreto crescimento do mercado com a penetração de mais algumas empresas no rol das contratadas pelo município de São Paulo durante a década de 1990, e pela instabilidade trazida com as denúncias de irregularidades no setor, surgidas na mesma década. Essa segunda fase também contou com a entrada de capital estrangeiro no mercado de limpeza urbana, com a aquisição das líderes Vega e Enterpa por multinacionais do mesmo ramo (a francesa Suez/Lyonnaise des Eaux, no caso da Vega, e a estadunidense Waste Management e a argentina Sideco Americana/Macri, no caso da Enterpa).

Por fim, a terceira fase do mercado de limpeza urbana, iniciada com o século XXI, acompanha o surgimento do novo marco regulatório da limpeza urbana em São Paulo (Lei Municipal nº 13.478 de 2002) e a formação de consórcios de empresas que operam diferentes serviços na cidade. Além disso, o movimento de internacionalização do controle das maiores empresas foi revertido pela saída da francesa Suez, da estadunidense Waste Management e da argentina Sideco Americana do controle daquelas empresas, deixando-as sob o controle de grupos de empresários brasileiros. Do ponto de vista regulatório, a terceira fase ainda é marcada pelas novas obrigatoriedades estabelecidas com a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, ao obrigar os municípios a introduzirem mudanças em seus programas municipais de manejo de resíduos, afetam as empresas do setor ao requisitar o investimento em novas formas de destinação de resíduos

sólidos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis num sistema que, desde a década de 1980, foi dominado por algumas empresas.

Todos os elementos discutidos nos capítulos 1, 2 e 3 expressam relações e processos de coordenação e intermediação entre agentes públicos e privados, determinando responsabilidades e papéis específicos incorporados por um ou outro grupo, de forma que o Estado governa, mas não governa tudo, e nem sozinho, de forma comparável com outros setores em que concessões públicas também atribuem ao setor privado responsabilidades como investidores, planejadores e gestores de equipamentos de uso público, como é o caso do setor elétrico ou do de telecomunicações, por exemplo. A seção que conclui o trabalho faz esse tipo de reflexão, considerando a dimensão relacional entre os diferentes atores políticos envolvidos no sistema. Certamente, ainda que a Prefeitura seja a principal responsável pela regulação vigente sobre o sistema, o setor privado responde por boa parte dos insumos tecnológicos, da experiência no planejamento dos serviços e pela gestão cotidiana dos equipamentos, bem como é o principal investidor no modelo de concessão, discutido no capítulo 2. Há, ainda, atores que “correm por fora”, como os catadores de materiais recicláveis, procurando se inserir no sistema e afirmar seus interesses.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise de documentos produzidos pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de São Paulo, incluindo informações públicas, relatórios e volumes de Comissões Parlamentares de Inquérito e contratos. Também se considerou um conjunto de documentos produzidos pelas entidades associativas do setor, como a *Revista Limpeza Pública*, editada pela Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) e as edições do *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*, publicadas pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe).

Ademais, para a realização da pesquisa, realizaram-se dez entrevistas com agentes públicos e privados, que estão ou estiveram vinculados ao Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) e ao empresariado do setor de limpeza urbana, ou que acompanharam de perto os momentos das decisões mais importantes para a política, sobretudo na década de 2000, durante a mudança do regime de prestação de serviços para o de concessão dos serviços divisíveis. O Apêndice B apresenta a relação de entrevistas realizadas.

1 O que é limpeza urbana?

A geração de resíduos está sempre associada ao consumo; o desenvolvimento dos processos de industrialização, além de aumentar a oferta de bens de consumo e transformar os sistemas produtivos, também ocasionou o aumento expressivo da quantidade de resíduos gerados, bem como uma grande mudança do tipo de resíduos produzidos (PACKARD, 1960; SANTOS & GONÇALVES-DIAS, 2012).

Tendo isso em vista, lidar com o problema do gerenciamento e da destinação de resíduos sólidos impõe desafios crescentes aos gestores públicos e privados, na medida em que aumenta, literalmente, o volume do “problema”: para além de representarem um excedente do consumo, os resíduos sólidos estão associados também a outras questões políticas, sociais, econômicas e ambientais. Não apenas é necessário implantar serviços de coleta e destinação de resíduos de diversas origens e naturezas, como também é preciso encontrar formas economicamente viáveis, ambientalmente adequadas e socialmente justas – pois, como também apresenta este capítulo, existem milhares de pessoas cuja principal fonte de renda consiste na coleta, triagem e venda de material reciclável encontrado entre o que é descartado na cidade. E, no contexto da grande metrópole, a destinação do lixo ainda encara fatores de complicação associados ao espaço: coletar o lixo e destiná-lo devidamente requer não só um grande número de equipamentos e servidores, mas também deslocamentos mais longos para seu transporte e muito espaço para a destinação final, considerando que os aterros ainda são o principal destino em São Paulo, cenário em que os programas de coleta seletiva e reciclagem de resíduos passam a ser cada vez mais relevantes (ver seção 1.3).

A Ciência Política brasileira² ainda conhece muito pouco da realidade da política pública de limpeza urbana, motivo pelo qual é interessante ter em mente, em primeiro lugar, as características do que seja essa política – ou, dito de outra forma, para analisar o que há por trás do sistema de limpeza urbana é preciso, antes, saber do que ele consiste.

Dessa forma, este capítulo promove a caracterização empírica do objeto em análise, tal como ele é configurado atualmente, procurando demonstrar seu porte e sua complexidade,

² Descontados os trabalhos de caracterização empírica (e histórica) detalhada da política desenvolvidos em outras disciplinas acadêmicas, como os de Fialho (1998; 2012), Jacobi (2003), Silva (2010) e Caodaglio & Cytrynowicz (2012), por exemplo, e outros da literatura internacional em Ciência Política que também exploram serviços públicos de saneamento e limpeza pública, como Lorrain (2007), Castro & Heller (2009) e Shaw (2014), encontrou-se somente um trabalho brasileiro em Ciência Política dedicado ao tema da limpeza urbana, qual seja o de Ana Maura Tomesani Marques (2005), que descreve, para o caso de São Paulo, a construção da política em termos da qualidade dos serviços. Não obstante, o presente capítulo promove um novo exercício de caracterização empírica do setor, considerando as transformações mais recentes, tanto da perspectiva de modelo de gestão quanto da execução concreta dos serviços.

bem como assinala os fatores que exigem regulação específica e coordenação entre agentes públicos e privados, destacando aspectos sobre os quais a pesquisa se debruça e que são objetos dos capítulos seguintes. Para isso, estrutura-se uma narrativa que destrincha definições comumente usadas (e confundidas), e apresenta cada etapa dos serviços prestados, trazendo também os principais desafios técnicos, econômicos e sociais que se impõem à realidade do município de São Paulo.

1.1 Definições

Os serviços de limpeza urbana, ou também limpeza pública, dizem respeito ao esforço de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos sólidos e outros objetos deixados em vias públicas, bem como de promoção da limpeza e conservação de espaços e equipamentos públicos em geral, evitando riscos à segurança e à saúde pública e preservando a paisagem urbana no território dos municípios³.

No município de São Paulo, a legislação⁴ diferencia dois regimes de prestação de serviços de limpeza urbana: no regime público, a provisão é de responsabilidade do poder público e abrange todo o território municipal; no regime privado⁵, os serviços devem ser contratados e remunerados por cada estabelecimento gerador de resíduos que se enquadre na categoria de grandes geradores⁶, ou que gerem qualquer quantidade de resíduos perigosos (exceto aqueles de serviços de saúde) ou ainda que sejam proprietários identificados de animais mortos. Além do enquadramento em regimes de prestação, os serviços do regime público são classificados também como divisíveis e indivisíveis conforme sua natureza:

- a) serviços divisíveis: atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e materiais de varredura residenciais, resíduos sólidos não residenciais (de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, não perigosos, até duzentos litros por dia), inertes (entulhos, terra e sobras de materiais de construção, até

³ O Inciso V do Artigo 30 da Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a competência de organizar e prestar serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. Os serviços de limpeza urbana são considerados nesse grupo (ABIKO, 2011, p. 15).

⁴ Lei Municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Seu Artigo 9º define os serviços e atividades que integram o sistema de limpeza urbana, e os Artigos 21 a 24 classificam os serviços prestados em regime público segundo sua natureza.

⁵ Conforme Artigo 119 da Lei Municipal nº 13.478 de 2002.

⁶ Estabelecimentos que, sozinhos, gerem mais de duzentos litros de resíduos sólidos não perigosos por dia, ou mais de cinquenta quilogramas de resíduos inertes (entulho, terra e sobra de material de construção civil).

cinquenta quilogramas por dia), resíduos de serviços de saúde, restos de móveis, colchões, utensílios, mudanças e outros similares, em pedaços, até duzentos litros, resíduos sólidos originados de feiras livres e mercados e outros que vierem a ser definidos por regulamento pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB);

- b) serviços indivisíveis essenciais: limpeza e conservação de bens de uso comum do município, varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos, sanitários e outros logradouros públicos, raspagem e remoção de terra, areia, e quaisquer materiais carregados por águas pluviais para ruas e logradouros públicos pavimentados, capinação do leito das ruas, condicionamento e coleta do produto resultante da capinação, irrigação das vias e logradouros públicos urbanos não pavimentados, limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, poços de visita, galerias pluviais e correlatos, remoção de animais mortos de propriedade não identificada de vias e logradouros públicos, limpeza de áreas públicas em aberto e limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes; e
- c) serviços indivisíveis complementares: de natureza paisagística ou urbanística.

Conforme o trabalho explora mais à frente (ver seção 1.4 e capítulo 2), os serviços prestados em regime público no município de São Paulo são operados indiretamente, por meio de concessões (no caso dos serviços divisíveis) e permissões (no caso dos serviços indivisíveis) formalizadas junto a consórcios empresariais privados por meio de licitações.

Outra importante definição é a do objeto dos serviços de limpeza em si: trata-se do descarte de *lixo* ou do gerenciamento de *resíduos sólidos*? Parte importante da literatura em disciplinas como a Geografia Humana⁷, a Ciência Ambiental⁸, a Administração Pública⁹ e o Design¹⁰ dedicou-se, entre outras tarefas, a diferenciar esses dois conceitos. Apesar de frequentemente tratados como sinônimos, esses termos remetem a ideias distintas e, por esta razão, o termo ‘resíduos sólidos’ tem substituído seu falso equivalente ‘lixo’ no que concerne à legislação recente, bem como por outras organizações regulamentadoras¹¹.

⁷ Ver Ogata (1983) e Fialho (1998; 2012).

⁸ Ver Santos & Gonçalves-Dias (2012^a; 2012b) e Jacobi (2006).

⁹ Ver Silva (2010).

¹⁰ Ver Santos (2014).

¹¹ Por exemplo, a norma brasileira NBR nº 10.004, publicada em 1987 pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), definia ‘lixo’ como “restos das atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis” (ABNT, 1987). Entretanto, a última revisão da mesma norma, publicada

No vernáculo mais recente, a mudança diz respeito ao fato de que nem todo resíduo é rejeito. Esse último termo, assim como o anterior, é claramente definido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)¹² e estabeleceu uma nova tendência para a gestão de resíduos sólidos no Brasil – o texto da nova legislação federal sobre resíduos sólidos não cita nenhuma vez o termo ‘lixo’:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)”

XV – rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; (...)” (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Os resíduos sólidos podem ser classificados de diferentes formas: por exemplo, quanto às suas características físicas, sua periculosidade ou sua origem. A legislação municipal combina várias dessas classificações para determinar o gerenciamento de cada tipo de resíduo. Quanto à periculosidade, leva-se em conta a classificação proposta pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em sua NBR nº 10.004 (“Classificação de Resíduos Sólidos”), que pode ser resumizada da seguinte forma:

- a) classe I: Resíduos Perigosos – inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos ou patogênicos;
- b) classe II-A: Resíduos Não Perigosos – possuem constituintes solubilizados em concentrações altas, não inertes; e
- c) classe II-B: Resíduos Não Perigosos – resíduos inertes.

em 2004, eliminou de seu texto o termo ‘lixo’, substituindo-o por ‘resíduos sólidos’, ora definidos como: “resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição” (ABNT, 2004).

¹² Artigo 3º da Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010.

A Lei Federal nº 12.305 de 2010, em seu Artigo 13, também classifica os resíduos sólidos segundo sua origem:

- a) resíduos domiciliares: de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) resíduos industriais: gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: gerados nos serviços de saúde, conforme regulamento ou normas estabelecidas por órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil: gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agrossilvopastoris: gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais e os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; e
- k) resíduos de mineração: gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Além das classificações segundo origem e periculosidade, os resíduos podem ser diferenciados conforme suas características físicas ou sua constituição química, o que também é levado em consideração por novas políticas de gestão integrada de resíduos sólidos que exigem a separação dos resíduos em suas fontes geradoras (ver seção 1.5).

1.2 A “operação de guerra” dos serviços de limpeza urbana

O município de São Paulo abrange uma área de 1.521 km², ocupados por 11.253.503 habitantes e 3.574.286 domicílios particulares permanentes, segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE. Do total de domicílios, 99,79% têm o lixo coletado por serviço de limpeza

porta a porta ou por meio de caçamba. Somente em 2012, foram geradas quase 7,4 milhões de toneladas de resíduos, o equivalente a uma média de 20,1 mil toneladas por dia, das quais 10,5 mil toneladas diárias (ou 52% do total) correspondiam a resíduos sólidos domiciliares – o equivalente à média de 1,1 quilograma de resíduos domiciliares por habitante por dia. Além disso, mais de 7.000 quilômetros de vias públicas são abrangidos pelos serviços de limpeza diariamente, atividade responsável por adicionar quase 300 toneladas/dia à somatória dos resíduos coletados (SÃO PAULO, 2014), conforme apresenta a figura 1 a seguir.

Figura 1 – Composição dos resíduos coletados em São Paulo por origem (2012)

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do PGIRS (SÃO PAULO, 2014).

A figura permite observar que a grande fonte geradora de resíduos coletados em regime público em São Paulo são os domicílios, muito embora outras fontes também contribuam em grande medida para totalizar o material coletado, transportado e destinado pelas operadoras dos serviços: diariamente, são 4,3 mil toneladas de resíduos inertes da construção civil, 2,2 mil toneladas de resíduos retirados das estruturas de drenagem, 1,1 mil toneladas de resíduos da limpeza e varrição de vias públicas, 805 toneladas de lodos retirados das estações de tratamento de esgotos, 619 toneladas de resíduos volumosos, 296 toneladas de feiras livres, 137 toneladas de material de manejo arbóreo, e 101 toneladas de resíduos de serviços de saúde (SÃO PAULO, 2014).

Conforme indica o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Paulo (PGIRS), publicado em 2014 pela Prefeitura de São Paulo, o aumento do consumo de

produtos embalados por plástico e papel transformou a composição gravimétrica (isto é, a quantidade de cada elemento químico presente na composição) dos resíduos domiciliares coletados no município durante as últimas décadas; atualmente, 51,2% dos resíduos domiciliares são orgânicos, 34,5% são secos e 14,3% são rejeitos (SÃO PAULO, 2014). Outro efeito tem a ver com as relações entre renda e padrões de consumo: populações com renda mais alta tendem a consumir – e descartar – volumes maiores e compostos por maior proporção de embalagens de papel e plástico – efeito direto do maior acesso ao consumo – resultando numa distribuição desigual da geração de resíduos no território (ver seção 1.2), o que também é observado no mesmo Plano de Gestão (2014). Entretanto, o aumento da geração de resíduos sólidos também está relacionado ao crescimento da população como um todo e ao aumento de sua renda média (o que ocasiona maior acesso ao consumo de produtos embalados pela população em geral), e o grande volume de resíduos secos, por exemplo, também está relacionado à obsolescência e à maior complexidade dos materiais que compõem os produtos (PACKARD, 1960; SÃO PAULO, 2014).

O PGIRS de 2014 reporta as quantidades de resíduos sólidos domiciliares em geral coletados nas áreas de cada uma das subprefeituras, bem como as quantidades de resíduos secos. Como se observa na figura a seguir, distritos localizados no Centro Expandido, habitado por população de maior renda e com acesso a melhores condições urbanas em relação à média da população da Região Metropolitana (REQUENA, GODOY & SARUE, 2015), produzem muito mais resíduos do que distritos em regiões mais periféricas e que possuem população de renda média menor e acesso a condições urbanas piores que aquelas da região central. A figura 2, a seguir, apresenta a quantidade média *per capita* de resíduos domiciliares gerados por dia em cada subprefeitura da cidade em 2012¹³.

¹³ Esse índice foi calculado por meio da divisão da massa total de resíduos sólidos domiciliares coletados em 2012 em cada subprefeitura da cidade pela população total de cada subprefeitura, seguida pela divisão do quociente por 365 (número de dias do ano). O resultado é um pouco menor que o índice divulgado pela Prefeitura no PGIRS de 2014, pois o órgão optou por realizar a divisão por um número menor de dias. Entretanto, apesar da ligeira diferença (por exemplo, 1,49 kg por dia por habitante em Pinheiros no cálculo do autor, frente a 1,7 kg por dia por habitante no cálculo da Prefeitura), os saltos de patamar entre as quantidades médias de diferentes subprefeituras foram preservados, sendo igualmente possível observar as tendências e desigualdades territoriais na geração de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo.

Figura 2 – Quantidade média *per capita* de resíduos domiciliares gerados diariamente, por subprefeitura de São Paulo, em quilogramas (2012)

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do PGIRS (SÃO PAULO, 2014).

A figura evidencia que a área da Subprefeitura de Pinheiros, localizada na região Oeste e no Centro Expandido do município, produz em média 1,5 quilograma diário de resíduos domiciliares por habitante – o equivalente a quase o triplo do índice de Cidade Tiradentes (0,54 quilograma por habitante por dia), uma área localizada no extremo leste do território, em periferia ocupada por população de menor renda média e acesso a piores condições urbanas médias. Entre um e outro extremo da distribuição, da esquerda (maiores índices de geração *per capita* de resíduos) para a direita (menores índices), observa-se com bastante clareza que as subprefeituras do Centro Expandido são as maiores geradoras *per capita* de resíduos domiciliares, acima da média do município (0,94 quilograma por dia por habitante no cálculo do autor, e 1,1 quilograma por dia por habitante no cálculo da Prefeitura), enquanto as regiões mais periféricas e segregadas¹⁴ produzem as menores quantidades *per capita* – o PGIRS informa que as subprefeituras com maiores índices de geração de resíduos são também as que possuem população com maior renda (SÃO PAULO, 2014).

Isso é uma evidência da relação entre renda média, consumo e geração de resíduos. Quanto maior a renda média da população, maior é seu acesso ao consumo e, por

¹⁴ Para mais informações sobre a distribuição espacial de indicadores socioeconômicos e acesso a condições urbanas no território de São Paulo, bem como uma análise detida dos padrões de segregação ali existentes, ver Marques (2015).

consequência, maior é a quantidade de resíduos gerados. A política de limpeza urbana deve levar em consideração esse tipo de informação: em diferentes regiões da cidade, a operação deve dar conta de diferentes quantidades de resíduos a serem coletados diariamente.

Efeito semelhante existe para os serviços de limpeza de vias públicas (varrição de logradouros, lavagem de equipamentos públicos etc.): quanto maior é a circulação de pessoas no local, maior é a necessidade de varrições regulares. Isso explica porque locais como a Avenida Paulista e a região da Sé são varridas até dez vezes ao dia, enquanto bairros mais afastados do centro econômico, e de caráter mais residencial, recebem o serviço de varrição em frequência muito menor.

Em vista desse cenário, convém conhecer mais detalhes sobre o atual funcionamento dos serviços divisíveis e indivisíveis de limpeza urbana em São Paulo.

1.2.1 Serviços divisíveis

Para fim de organização expositiva, os serviços divisíveis de limpeza urbana podem ser divididos em algumas etapas, quais sejam: (a) coleta, (b) transporte, (c) tratamento e (d) destinação de resíduos sólidos domiciliares e de serviços de saúde.

- a) Coleta: ocorre de segunda a sábado, nos períodos diurno e noturno, e emprega mais de 400 caminhões compactadores, cada um com guarnição de motorista e três coletores, totalizando mais de 1.600 trabalhadores envolvidos diretamente com essa operação. Cada caminhão possui uma rota preestabelecida pela AMLURB e pela empresa concessionária, e é monitorado em tempo real por meio do Sistema Informatizado de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos (FISCOR), que conta com Sistema de Posicionamento Global (GPS) para localizar os caminhões em tempo real. O serviço é realizado por duas concessionárias: Logística Ambiental de São Paulo – Loga (Agrupamento Noroeste) e EcoUrbis Ambiental (Agrupamento Sudeste), cujos perfis e estruturas são analisados no capítulo 4. Em favelas e outros locais em que não seja possível a entrada dos caminhões coletores nas ruas para a coleta porta a porta, utilizam-se caçambas metálicas ou contêineres que armazenam os resíduos até que os caminhões os esvaziem.
- b) Transporte: uma vez que os caminhões tenham coletado os resíduos, eles seguem para estações de transbordo, que são unidades de pesagem e triagem localizadas em pontos intermediários entre os locais de coleta e os locais de destinação. Seu

objetivo é minimizar os trajetos de ida e volta (e, assim, evitar o aumento do consumo de recursos como tempo e combustível) necessários aos caminhões coletores, que possuem limite de carga e devem fazer trajetos repetitivos diariamente. Existem três estações em operação em São Paulo: Vergueiro e Santo Amaro, operadas pela EcoUrbis, e Ponte Pequena, operada pela Loga.

- c) Tratamento: no caso dos resíduos de serviços de saúde, resíduos perigosos e resíduos recicláveis da coleta seletiva, eles não seguem para destinação final junto com os resíduos indiferenciados que chegam às estações de transbordo. Em virtude de sua natureza, os resíduos de serviços de saúde e resíduos perigosos são incinerados ou esterilizados em locais diferenciados. Já os resíduos recicláveis, advindos da coleta seletiva, são destinados a cooperativas de triagem de recicláveis para posterior venda à indústria de reciclados (ver seção 1.5).
- d) Destinação: nas estações de transbordo, os resíduos são triados e transferidos a carretas de grande porte, que, por sua vez, os levam aos aterros sanitários para disposição final. Existem dois aterros sanitários que atualmente recebem os resíduos do município: o aterro CTL, em São Mateus (atende ao Agrupamento Sudeste, operado pela EcoUrbis), e o aterro CTR, no município de Caieiras (atende ao Agrupamento Noroeste, operado pela Loga), limítrofe com São Paulo.

As empresas concessionárias também são responsáveis por monitorar e recuperar as áreas de aterros encerrados. A EcoUrbis administra os aterros municipais desativados São João e Santo Amaro. A concessionária Loga administra o aterro sanitário desativado Bandeirantes, e faz a manutenção do aterro desativado de Vila Albertina.

1.2.2 Serviços indivisíveis

Os serviços indivisíveis de limpeza urbana incluem uma série de serviços de limpeza e conservação de vias, equipamentos e logradouros públicos, dentre os quais se destacam a varrição, a limpeza de ruas após a realização de feiras livres, a conservação de equipamentos e monumentos e alguns serviços de zeladoria urbana. São duas empresas que possuem permissão para operar os serviços: Inova (Agrupamento Noroeste) e Consórcio Soma (Agrupamento Sudeste). Diferentemente do caso dos serviços divisíveis, não se trata de uma concessão de longa duração, mas sim de contratos de prestação de serviços por tempo determinado (três anos prorrogáveis).

O serviço de varrição de vias e logradouros é especialmente complexo, pois requer a setorização do território municipal de forma que algumas partes do município sejam varridas várias vezes ao dia, em virtude da circulação diária de pessoas no local: ao mesmo tempo em que algumas vias centrais são varridas dez vezes por dia (ou mais), outras áreas periféricas recebem o serviço de varrição somente uma vez por semana. Esses serviços são prestados todos os dias da semana, mas em menor frequência aos domingos. Os resíduos dos serviços indivisíveis de limpeza são coletados com uso de mais de 600 veículos de diversos tipos e encaminhados ao Centro de Disposição de Resíduos Pedreira, ao norte do município, especializado no recebimento de resíduos inertes.

Além da execução dos serviços de limpeza em vias públicas, as empresas também são responsáveis pelo gerenciamento de Ecopontos e Pontos de Entrega Voluntária, nos quais os resíduos recicláveis são entregues pela população e, a partir dali, encaminhados às cooperativas credenciadas para triagem e venda à indústria (ver seção 2.5). A distribuição desses equipamentos de limpeza urbana, assim como a de todos os demais que servem ao sistema (tanto para os serviços divisíveis quanto para os indivisíveis), é apresentada na figura a seguir.

Figura 3 – Distribuição dos equipamentos de limpeza urbana em São Paulo (2015)

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da AMLURB (2015).

A figura foi elaborada a partir das relações atualizadas de equipamentos públicos de limpeza urbana divulgadas pela AMLURB por meio de seu sítio eletrônico¹⁵. Os aterros sanitários desativados estão localizados nas áreas de abrangência das subprefeituras de São Mateus, a leste, Jaçanã/Tremembé e Perus, ambas ao norte. Um dos aterros em operação

¹⁵ Disponível em <http://www.amlurb.sp.gov.br/>. A AMLURB fornece listas de equipamentos por tipo e endereço. Os endereços foram geocodificados e mapeados. Em muitos casos, os endereços não estavam apresentados de forma completa (por exemplo, indicavam o nome do logradouro mas não a numeração). Nesses casos, os pontos geocodificados foram aproximados ao endereço mais provável com uso de imagens de satélite disponibilizadas pelo Google Maps, disponível em <http://maps.google.com/>. A lista de equipamentos por tipo e endereço está disponível no Anexo 1 deste volume. O autor agradece a Carlos Henrique Ralize por todo o auxílio para o processo de geocodificação e verificação manual dos endereços de equipamentos de limpeza urbana, sem o qual o trabalho teria sido muito mais difícil.

também fica localizado em São Mateus, e outro fica no município de Caieiras, ao norte. A distribuição dos equipamentos de coleta seletiva, discutidos na seção 1.3, é relativamente desigual no território: enquanto as regiões do Centro Expandido e a região leste possuem muito mais desses equipamentos (Pontos de Entrega Voluntária, Ecopontos e cooperativas de triagem de recicláveis) do que as áreas mais periféricas das regiões norte e sul.

O gerenciamento de resíduos dos grandes geradores – que se enquadram no regime privado de gestão de resíduos, conforme já definido – é feito de forma diferente. Eles devem se registrar perante a AMLURB e contratar diretamente (e às suas expensas) uma das empresas por ela autorizadas a prestar serviços de gerenciamento de resíduos sólidos. Atualmente, mais de cem empresas autorizadas atendem a pouco menos de 8.000 estabelecimentos cadastrados como grandes geradores (ver capítulo 3).

1.3 Reciclagem, coleta seletiva e inclusão de catadores

Em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁶ (PNRS) passou a obrigar os municípios a elaborarem planos de gestão integrada de resíduos sólidos e a fazer com que os serviços de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos fossem compatíveis também com os planos de saneamento básico estabelecidos conforme a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB)¹⁷. Além disso, ela estabeleceu prioridade, no acesso a recursos federais, a municípios que implantassem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Artigo 18).

Em conformidade com a PNRS, a Secretaria Municipal de Serviços de São Paulo (SES) e a AMLURB elaboraram o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) em 2014, com participação de organizações da sociedade civil, que apresenta um diagnóstico da situação atual do sistema de limpeza urbana e fornece diretrizes para sua modernização, priorizando a coleta seletiva, a reciclagem e a inclusão de cooperativas de catadores de resíduos sólidos, com o objetivo último de diminuir a quantidade de resíduos dispostos em aterros sanitários.

O primeiro programa municipal de coleta seletiva em São Paulo foi implantado durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), mas foi abandonado pelo governo subsequente de Paulo Maluf (ver capítulo 3). Como apontam Santos & Gonçalves-Dias (2012), o atual programa de coleta seletiva de São Paulo foi implantado em 2003, durante a

¹⁶ Lei Federal nº 12.305 de 2010.

¹⁷ Lei Federal nº 11.445 de 2007.

gestão de Marta Suplicy (2001-2004) e revisto em 2007, durante a gestão de Gilberto Kassab (2006-2012). Existem hoje vinte e duas centrais de triagem de resíduos recicláveis em funcionamento (SÃO PAULO, 2015). Essas centrais, geridas por vinte e duas cooperativas de reciclagem credenciadas pela Prefeitura, recebem resíduos recicláveis coletados pelas concessionárias dos serviços divisíveis em 75 dos 96 distritos da cidade, e também resíduos entregues pessoalmente pelos munícipes nos 1.800 Pontos de Entrega Voluntária (contêineres instalados em condomínios e Ecopontos municipais). Há, ainda, cerca de 2.500 condomínios residenciais que participam do programa de coleta seletiva e, para isso, utilizam cerca de 4.800 contêineres, e 48 cooperativas de catadores que, apesar de não credenciadas junto à Prefeitura, recebem resíduos coletados pelas concessionárias quando as cooperativas credenciadas não possuem condições operacionais para receber mais resíduos. E, excluída desse processo, encontra-se a maior parte dos catadores de recicláveis de São Paulo – estima-se que sejam 10 mil catadores individuais não formalizados (SÃO PAULO, 2014).

Santos & Gonçalves-Dias (2012b) afirmam que os resíduos informalmente coletados, triados e vendidos pelos catadores de materiais recicláveis formam a base da indústria da reciclagem no Brasil, mas que, em sua maioria, eles trabalham de maneira totalmente autônoma e informal, sem qualquer vínculo com cooperativas ou associações. Segundo o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), esses trabalhadores são responsáveis pela coleta de 90% de todo o volume de resíduos reciclados no País. Todavia, a maioria deles vive em situação de pobreza, com uma renda mensal individual média de R\$ 136 a R\$ 318 (GERI/UFBA apud MNCR, 2012, p. 423). Estima-se que 30% das 16 mil pessoas em situação de rua em São Paulo sobrevivam exclusivamente da coleta de recicláveis (MNCR, 2012).

Com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, começa-se a repensar o destino dos resíduos sólidos. A nova legislação permite que os catadores recebam incentivos e pagamento pelo serviço de coleta seletiva e destinação adequada (reciclagem) do material coletado, sem a necessidade de procedimentos licitatórios, ressaltando-se o reconhecimento da importância dos catadores e de sua autogestão para a realização de seus serviços. Segundo cálculos do MNCR, a contratação de cooperativas e associações para a coleta seletiva é economicamente viável, além de social e ambientalmente desejável (MNCR, 2012).

No PGIRS de 2014, a Prefeitura indica que somente 1,6% dos resíduos sólidos domiciliares de São Paulo eram reciclados. O serviço de coleta domiciliar de resíduos secos atendia a menos da metade dos domicílios da cidade e, também nesse caso, o volume coletado

nas áreas centrais ocupadas por população de maior renda era muito superior ao volume coletado em áreas periféricas de menor renda (SÃO PAULO, 2014).

Como prognóstico para as próximas décadas, a AMLURB indica que aumentará a oferta do serviço de coleta seletiva de resíduos domiciliares, para ampliar a proporção de resíduos secos encaminhados para triagem e recuperação. Novas centrais de triagem de material reciclável têm sido planejadas e inauguradas, no bojo dos investimentos previstos pelos contratos de concessão dos serviços divisíveis de limpeza firmados em 2004, mas que tinham sido congelados em 2005 com a justificativa de reduzir custos operacionais pela municipalidade (ver capítulo 3). A meta da AMLURB é reduzir o aterramento dos resíduos sólidos: hoje, aproximadamente 95% dos resíduos domiciliares são aterrados. O PGIRS apresenta metas para que, em 2033, esse índice seja reduzido a 15%, o que sinaliza a enorme necessidade de ampliação – imediata – dos programas de coleta seletiva, reciclagem e aumento do número de pessoas envolvidas na triagem do material reciclável, bem como da implantação de equipamentos para esse fim.

1.4 Discussão: para entender o setor e a política por trás dele

As políticas de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos têm sido extensamente discutidas por disciplinas como a Geografia Humana e a Ciência Ambiental, que abordam de forma transversal aspectos como a sustentabilidade dos modelos de consumo e descarte de resíduos, escassez de recursos naturais, custos associados a cada tipo de solução e a necessidade da inclusão social e econômica de grupos periféricos no setor.

No caso de São Paulo, o sistema de limpeza urbana é estruturado em torno da divisão entre serviços divisíveis e indivisíveis. Além disso, existe uma divisão entre o que é provido em regime público e o que cabe ao regime privado. No regime público, todos os serviços são prestados indiretamente pela municipalidade: duas concessionárias promovem a coleta, o transporte e a destinação de resíduos, bem como a gestão dos equipamentos de destinação, enquanto outros dois consórcios promovem a varrição e limpeza de logradouros e outros serviços indivisíveis (exceto os de paisagismo). Embora existam cooperativas credenciadas junto à Prefeitura para receber, triar e comercializar material reciclável advindo do serviço de coleta pública, bem como equipamentos de entrega voluntária desse tipo de resíduo pelos municípios, a principal forma de destinação do material coletado pelas concessionárias ainda são os aterros sanitários, sendo um deles municipal e outro privado, situado fora do território do município. Esse modelo de destinação, extensamente discutido por outras disciplinas, não

só é ambientalmente insustentável, como gera perda da possibilidade de recuperação de valor econômico de material reciclável, como também aumenta muito a complexidade do sistema de transporte e os custos associados à destinação final dos resíduos.

Em 2014, somente os contratos de concessão de serviços divisíveis representaram um custo de quase R\$ 813 milhões em despesas liquidadas aos cofres municipais¹⁸ (SÃO PAULO, 2014), enquanto os serviços divisíveis representaram R\$ 920 milhões, além de pouco mais de R\$ 42 milhões referentes ao gerenciamento de resíduos sólidos inertes – totalizando quase 5% do orçamento municipal. No capítulo 2, discute-se a questão do financiamento desse sistema: se na origem do modelo, em 2002, previa-se a criação de uma taxa para custear os serviços, pouco tempo depois esse recurso foi extinto e o Tesouro municipal (abastecido por outras fontes de arrecadação) continuou custeando todo o sistema.

Apesar do grande volume de recursos despendidos, os equipamentos e serviços oferecidos ainda são distribuídos de forma desigual no território. Algumas subprefeituras das regiões mais periféricas a sul e a norte, por exemplo, são quase totalmente desprovidas de equipamentos para a entrega voluntária de resíduos recicláveis. O serviço de coleta de resíduos secos ainda não abrange 100% do território municipal, reforçando a necessidade da implantação de equipamentos auxiliares. Por sua vez, as cooperativas que recebem esse tipo de material, muitas vezes, não possuem estrutura para receber todo o volume coletado, de forma que se faz necessária a ampliação dessa rede.

Um último aspecto da política tem a ver com a estruturação do mercado que se organizou para prover os serviços à municipalidade: apenas quatro consórcios de empresas oferecem todos os serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos, e limpeza de logradouros, feiras livres e outros equipamentos públicos. É muito importante entender como esse mercado se estruturou, e quais são as perspectivas para o futuro, tendo em vista a exigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos em termos da inclusão de novos atores (catadores de materiais recicláveis) e da substituição de modelos de aterramento sanitário, com políticas de incentivo à reciclagem e redução de resíduos gerados por domicílios.

Essas questões são discutidas nos capítulos seguintes, que contam com a caracterização empírica fornecida aqui como pano de fundo para a discussão sobre a política da limpeza urbana em São Paulo.

¹⁸ O capítulo 2 apresenta e discute a evolução do impacto orçamentário dos custos com os serviços de limpeza urbana, que aumentou significativamente com o modelo adotado a partir de 2004.

2 O arcabouço institucional da limpeza urbana

O setor de limpeza urbana de São Paulo, tal como configurado hoje, é produto de uma série de fatos ocorridos no tempo – o que mobiliza os conceitos de *path dependence*, desenvolvimento e mudança institucional, particularmente úteis à literatura acadêmica ligada ao neoinstitucionalismo histórico (CÉSARIS, 2009) – que contribuíram para a formação de um arcabouço regulatório mais ou menos institucionalizado, que necessariamente envolve a construção de capacidades estatais para a implementação dessa política pública.

O objetivo deste capítulo¹⁹ é recuperar o processo de construção do arcabouço institucional dessa política no município de São Paulo e discutir a centralidade dos modelos de gestão adotados entre a última década do século XX e o início do século XXI para a construção das capacidades institucionais e regulatórias do município para o setor. O principal argumento do capítulo é o de que, desde a segunda metade do século XX, ao mesmo tempo em que a municipalidade tem deixado de atuar como provedora direta dos serviços públicos de limpeza urbana, ela também vem procurando construir e fortalecer o arcabouço regulatório sobre a atuação do setor privado, muito embora isso tenha variado em intensidade conforme diferentes governos tenham conseguido modificar mais ou menos os instrumentos de regulação ou mesmo os modelos adotados para a gestão dos serviços.

O capítulo se estrutura em seções que exploram, respectivamente: (i) os conceitos teóricos mobilizados para promover a análise; (ii) o processo histórico de construção do setor de limpeza urbana em São Paulo, com foco em seus aspectos institucionais, considerando os legados criados no século XIX e os primeiros esforços de modernização no início do século XX, seguidos pela gradativa contratação da iniciativa privada para operar todos os serviços, acompanhada pela criação de um corpo técnico municipal para fiscalizar e, finalmente, a criação do atual modelo de concessão e permissão dos serviços de limpeza urbana, no início do século XXI; (iii) uma análise de perfil dos ocupantes dos cargos de chefia da Secretaria Municipal e do Departamento (ou, mais recentemente, da autarquia) responsável pelo setor, com foco na política; (iv) uma revisão dos aspectos financeiros da política pública e (v) uma discussão acerca de todo o processo, considerando os desafios à efetiva implantação do modelo de concessão, em vista de questões orçamentárias, regulatórias, técnicas e ambientais,

¹⁹ Versão preliminar da seção empírica deste capítulo foi apresentada como artigo na mesa “Capacidades Estatais e Políticas Urbanas”, no âmbito do V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, em 04 de maio de 2015, com o título “Modelos institucionais para a limpeza urbana em São Paulo”. O autor agradece os comentários dos participantes do evento ao texto apresentado, e em especial os do Prof. Dr. Fernando Haddad, Prefeito de São Paulo, que participou como debatedor da mesa.

com a eventual necessidade de reconfigurações do sistema para que ele atenda às expectativas concretas da nova legislação federal sobre o assunto.

2.1 Quadro analítico-conceitual

A fim de converter dados e informações empíricas em material analítico, é preciso fazer uso de conceitos teóricos adequados. Sendo assim, esta seção recupera os principais argumentos das teorias e correntes analíticas que analisaram o Estado e as políticas públicas, bem como os casos específicos das políticas de saneamento e limpeza urbana, fornecendo elementos para a análise desenvolvida nas seções seguintes.

São quatro as principais correntes teóricas que se dedicaram a analisar o Estado para responder, principalmente, à pergunta sobre “quem governa”. A teoria das elites argumenta que quem determina as ações do Estado são, invariavelmente, elites em suas diversas formas de organização (MILLS, 1981; GRYNSZPAN, 1996; DOMHOFF, 2005). Uma segunda corrente, das teorias estruturalistas, inspiradas por um pensamento marxista, relaciona a política aos padrões de desigualdades cumulativas na economia e na sociedade, e entende que o Estado sirva à reprodução do capital; na medida em que é dependente dos investimentos privados para a obtenção de receitas, ele atua como regulador e supressor dos conflitos da urbanização capitalista, e acaba reforçando processos de acumulação (MOLLENKOPF, 1992). Tomando essas perspectivas, talvez o leitor pudesse, de imediato, afirmar que elas se provam corretas no caso empírico da limpeza urbana em São Paulo: desde a terceira fase da política (tal como se define na seção 2.2), as mesmas empresas estão presentes no restrito grupo de prestadores e, mais recentemente, concessionários dos serviços de limpeza urbana no município, reproduzindo seu capital e ampliando sua margem de liderança no setor, independentemente de qual partido esteja no poder. Entretanto, mais coisas acontecem no setor, como a inclusão de novos atores em disputa, de forma a nuançar essa interpretação, o que mobiliza argumentos concorrentes: o pluralismo defende que, ao contrário do que diz a teoria das elites, os recursos políticos (tudo aquilo que influencia decisões: dinheiro, prestígio, informações, vínculos com líderes etc.) estão amplamente dispersos entre a comunidade, que se organiza em grupos de interesse que mobilizam seus recursos para influenciar decisões que os contemplem (DAHL, 1961). Uma das principais críticas ao pluralismo foi proposta por Bachrach & Baratz (1962), segundo os quais o poder tem uma “segunda face”, não contemplada pelo pluralismo: as “não decisões”. Para defender seus interesses, muitas vezes é preciso dirigir recursos não para promover determinada agenda, mas para impedir que ela seja

estabelecida: trata-se, então, de influenciar a agenda decisória para manter o *status quo* – nesse caso, “não decisões” também são importantes e devem ser analisadas. Certamente, como se explora na seção 2.2, muitas decisões e não decisões no setor de limpeza urbana têm ocorrido não pela mera influência da elite no poder, mas por grupos de interesse muitas vezes periféricos, tais como os catadores de materiais recicláveis e algumas organizações da sociedade civil, que procuraram implantar sua pauta na agenda pública – e conseguiram, inclusive, espaço na legislação federal mais recente que regula o setor²⁰.

Todavia, em todos esses casos, o Estado – o conjunto de organizações investidas de autoridade para tomar decisões e implementá-las num território determinado, com uso da força, se necessário (RUESCHEMEYER & EVANS, 1985), – é encarado como um foro a serviço de interesses de grupos externos, ou capturado por eles. Nesse sentido, uma última perspectiva analítica, conhecida como neoinstitucionalista, pressupõe que o Estado tenha, também, interesses próprios: órgãos e burocracias governamentais produzem políticas para sobreviverem e se reproduzirem (SKOCPOL, 1985), ainda que possam ser, em alguma medida, permeáveis a pressões internas ou externas (SOUZA, 2006; MARQUES, 2003). A organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas é o que explica como determinados interesses (e não outros) são privilegiados, ocasionando uma distribuição desigual de poder e recursos (MARQUES, 2003). Na descrição empírica do setor de limpeza urbana, e também nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, houve claros momentos nos quais se demonstrou que o Estado também procura se fazer presente em suas próprias determinações, ao propor por iniciativa própria uma nova estrutura ou um regramento sobre a atuação das empresas e de outros grupos no setor. Assim, não se trata de aderir a uma ou outra corrente teórica do Estado, mas reconhecer que todas possuem argumentos válidos, sendo mais ou menos adequadas para analisar o caso em questão – nesta análise, emprega-se muito mais a perspectiva neoinstitucionalista, pois o foco da análise se concentra no arcabouço e nos arranjos institucionais que determinam a construção do Estado, do setor de políticas e, posteriormente, de sua governança. Importante observar, ainda, que as instituições são entendidas como normas, regras e procedimentos formais ou informais, mas também como estruturas e organizações, que exercem impacto sobre o comportamento dos atores políticos (KRASNER, 1984; IKENBERRY, 1988; HALL & TAYLOR, 2003). Ou seja, o conjunto de leis e normas que estruturam o sistema de limpeza urbana são instituições, mas também o são

²⁰ A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305 de 2010) inclui dispositivos que beneficiam a inclusão de organizações de catadores de materiais recicláveis nos programas municipais de reciclagem. Tais dispositivos, segundo a literatura (SANTOS & GONÇALVES-DIAS, 2012) e o próprio movimento organizado de catadores (MNCR, 2012), resulta da pressão desses grupos sobre os legisladores e o Poder Executivo.

o Estado, suas agências e burocracias, e também todas as regras informais que orientam o comportamento dos atores nos processos de construção da política pública e de intermediação de seus interesses.

Tendo em mente o registro neoinstitucionalista, também aparece na análise a ideia de dependência da trajetória (*path dependence*) que tem a ver com a forma pela qual instituições e crenças do passado influenciam as escolhas presentes, e possuem papel crucial na definição de como os atores agem frente à incerteza (NORTH, 2005 *apud* CÉSARIS, 2009). No setor de limpeza urbana, escolhas por determinados modelos de contratação ou formas de fiscalização nas décadas de 1980 e 1990 contribuíram para determinar a nova modalidade de concessão nos anos 2000.

Um segundo conjunto conceitual trata da análise de políticas públicas, que, grosso modo, consistem em produtos da ação do Estado (HECLO, 1972; MARQUES, 1997; 2013). A conceituação de política pública não é consensual na Ciência Política (HECLO, 1972), mas na literatura existem elementos comuns e recorrentes que, analisados em conjunto, são suficientes para uma interpretação do caso da limpeza urbana. Em geral, uma política pública é produto de uma decisão ou conjunto de decisões políticas, ainda que nem toda decisão política resulte numa política pública (RUA, 2009 *apud* LIMA, 2012). A literatura diverge sobre se uma política pública é produto da ação do Estado (HECLO, 1972; JOBERT & MULLER, 1987 *apud* MARQUES, 1997; SECCHI, 2010 *apud* LIMA, 2012) ou se também pode ser produzida por atores não estatais, desde que se dirija a um problema público ou coletivo.

Convém destacar o debate mais recente sobre a construção de capacidades estatais. Conforme Bichir (2014, p. 6), “capacidades estatais” definem-se como:

“a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes”.

Pires & Gomide (2014) propõem uma tipologia que entenda as capacidades estatais como a combinação de dois eixos, ou duas dimensões: as capacidades técnico-administrativas, essenciais para que o Estado efetive suas ações, e as capacidades políticas, importantes para a inclusão de atores e a negociação em processos decisórios compartilhados num contexto democrático, prevenindo o processo decisório e o Estado contra a captura por quaisquer grupos em particular – o resultado é uma tipologia de arranjos institucionais em que o Estado

pode ter alta ou baixa capacidade técnico-administrativa, aliada a uma alta ou baixa capacidade política (PIRES & GOMIDE, 2014). No caso do setor de limpeza urbana de São Paulo, a narrativa da seção 2.2 descreve, basicamente, a construção de capacidades técnico-administrativas da municipalidade para o setor, muito embora, em algumas passagens, fique clara a alta ou baixa capacidade política de determinados governos para conduzirem processos decisórios e efetivarem suas políticas.

Um terceiro conjunto de conceitos explora a atuação do Estado e do mercado nas cidades: trata-se da análise de política urbana (*urban politics*), que consiste em compreender como grupos políticos e econômicos ocupam lugares específicos e operam para defender interesses e disputar posições de poder no território da cidade (JOHN, 2009). Uma das correntes teóricas que analisaram a política urbana é conhecida como teoria (ou análise) dos regimes urbanos, cuja perspectiva parte da economia política e ilustra as formas de cooperação formal e informal entre o setor público e os investimentos privados, para mostrar que a capacidade de governar é criada e mantida pela união entre um e outro (STONE, 1993). Como se verá na seção 2.2, é o caso também da limpeza urbana em São Paulo. Já outra corrente, representada por Molotch (1976), define a cidade como a expressão espacial dos interesses de elites que competem pelos investimentos: a essência política e econômica da cidade é sua função como máquina de crescimento econômico. Isto é, a função da cidade é produzir valor a partir da terra, o que se faz por meio de empreendimentos imobiliários. Todavia, serviços urbanos como transporte, policiamento e limpeza urbana agregam valor aos projetos e aumentam suas chances de serem revertidos em lucro (RODGERS, 2009).

Outro modelo analítico propõe a análise de governança urbana, deslocando a pergunta fundamental das teorias do Estado (“quem governa?”) para abarcar em maior profundidade os processos de mistura e coordenação de interesses públicos e privados no ambiente urbano, em que autoridades e interesses privados perseguem objetivos coletivos através de estratégias colaborativas (PIERRE, 1999). Nesse sentido, é preciso diferenciar os conceitos de governo e governança. Conforme Le Galès (2011), os governos são unidades políticas e fornecedores de serviços, e estão sujeitos a pressões e processos externos, não governando as cidades sozinhos, nem por inteiro. Já a governança urbana consiste num conjunto de processos definidos e discutidos coletivamente por atores coordenados (incluindo o governo), em ambientes fragmentados e incertos, podendo variar conforme a estrutura da sociedade local, a orientação política, a institucionalização da ação coletiva e os resultados obtidos (LE GALÈS, 2011) – assim, a pergunta se torna “quem governa o quê e como?”, uma vez que o interesse de pesquisa recai sobre as conexões formais e informais entre atores estatais e não estatais que

operam nos processos de decisão política em configurações institucionais específicas (MARQUES, 2013). Essa ideia de governança desenvolvida em relações formais e informais entre atores de dentro e de fora do Estado é particularmente útil para a análise da política de limpeza urbana em São Paulo quando se admitem evidências de que boa parte do processo decisório sobre a execução dos serviços – não somente sobre a contratação de empresas, mas o próprio modelo de contratação – foi submetido à participação de empresários do setor, mesmo antes que se tornasse lei. Isso é retomado na seção a seguir, mas principalmente no próximo capítulo, quando se discute a organização de associações técnicas e patronais do setor de limpeza urbana.

Na literatura mais recente sobre governança urbana, as relações entre público e privado em regimes democráticos capitalistas têm sido debatidas no registro do que se chamou de “capitalismo regulatório”. Esses autores apontam uma nova divisão de funções entre Estado e mercado, na qual o Estado concentra as funções de liderança, ideias e direcionamento (“*steering*”) e o mercado assume a provisão concreta de serviços (“*rowing*”) conforme direcionada pelo Estado (LEVI-FAUR, 2005). Com dados dos mercados de telecomunicações e eletricidade em diversos países, o autor observa um processo histórico pelo qual o capitalismo do *laissez-faire* (dominante no período 1800-1930), em que as empresas eram responsáveis por direcionar e prover serviços, a partir da década de 1930 passou a conviver ou ser substituído pelo capitalismo de bem-estar social, sendo o Estado o responsável direto por definir, regular e prover os serviços. Entretanto, desde a década de 1980, ele observa o aumento de um movimento de privatização nesses setores, acompanhado pelo massivo surgimento de agências reguladoras. Ou seja, o fato de o Estado repassar a execução dos serviços ao mercado não necessariamente implica seu enfraquecimento; pelo contrário, o Estado tem a oportunidade de fortalecer seu papel de liderança por meio da atuação de agências reguladoras, ao mesmo tempo em que as empresas (que se fortalecem como provedoras de serviços e tecnologias) passam a executar serviços conforme orientação e fiscalização do Estado. O autor afirma que a regulação é condição necessária para o funcionamento do mercado, e não somente uma concessão entre imperativos econômicos e valores políticos ou sociais: as reformas neoliberais dos anos 1980 em diante foram, ao mesmo tempo, encorajadas e limitadas pela criação de novas regras e mecanismos de aplicação (*enforcement*) da regulação. Assim, ele argumenta que no capitalismo regulatório existe um aumento da delegação de tarefas de um ator para outro, com a proliferação de novas tecnologias de regulação, a formalização de arranjos relacionais entre atores e no interior de instituições, a proliferação de mecanismos de autorregulação para além do Estado e o

aumento da influência de especialistas ou redes de especialistas (LEVI-FAUR, 2005). Isso pode ser diretamente aplicado para descrever os setores de energia e telecomunicações no Brasil, onde os serviços eram providos quase exclusivamente por empresas estatais até a década de 1990, quando foram privatizados e submetidos à regulação por novas agências governamentais.

Também é possível utilizar o conceito de instrumentação da política pública, ou instrumentos da política (*policy instruments*), para discutir as maneiras concretas pelas quais a regulação do setor de limpeza urbana foi alterada pelo Estado no tempo. Lascoumes & Le Galès (2007) argumentam que a instrumentação é central para a análise da política pública, pois os instrumentos – dispositivos cujo objetivo é operacionalizar um conceito concreto de relacionamento entre política e sociedade e são sustentados por alguma forma de regulação – constituem formas condensadas de controle social dos governantes sobre os governados (e portanto, não são neutros), e produzem efeitos específicos que estruturam a política pública (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Instrumentos são um tipo de instituição: por exemplo, uma forma ampla de regulação, como as leis que estabelecem o marco regulatório da limpeza urbana. Essas leis são operacionalizadas (ou regulamentadas) por decretos, contratos e normas mais específicas, que, por sua vez, estabelecem ferramentas ou dispositivos concretos para colocar em prática a regulação, como os mecanismos de medição dos serviços prestados, as formas de remuneração e as regras para o funcionamento pormenorizado da operação da limpeza urbana. Nos termos dos autores, a instrumentação da política pública diz respeito às escolhas feitas pelos governantes para tornar as políticas concretas e operacionais, considerando não apenas sua motivação para escolher um ou outro instrumento, mas também os efeitos produzidos por eles (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Os instrumentos da política são especialmente discutidos na seção 2.2.4.

Ignácio Rangel (1987) interpreta a evolução dos serviços públicos no País à luz dos ciclos longos²¹ da economia brasileira, e propõe uma tipologia histórica que é, em boa medida, compatível com o processo sucessório observado por Levi-Faur (2005) ao propor a tese do capitalismo regulatório. Rangel associa o processo de industrialização do Brasil ao esforço de substituição de importações: quando a economia global aumenta a demanda por produtos brasileiros, o intercâmbio se torna mais fácil e as importações também aumentam,

²¹ A ideia dos Ciclos de Kondratiev, ou Ciclos Longos da Economia, diz respeito a uma interpretação da economia global segundo a qual a economia passa por ciclos de aproximadamente 50 anos. Cada ciclo tem uma fase de prosperidade, recessão, depressão e recuperação. Essa tese foi proposta por Nikolai Kondratiev, um economista russo, e foi largamente utilizada por Ignácio Rangel em suas interpretações sobre a evolução da economia brasileira.

tornando-se o núcleo de crescimento da economia brasileira. Entretanto, nas fases recessivas, tanto as exportações quanto as importações declinam, o que obriga o País a se esforçar para promover a substituição de importações por meio do desenvolvimento da indústria nacional. Para o autor, esse movimento é regular e sucessivo no desenvolvimento econômico do Brasil.

A relação disso com os serviços de utilidade pública é dada com a urbanização. No século XIX, a produção rural foi diversificada no primeiro ciclo de substituição de importações, o que foi seguido pelo início da urbanização na segunda metade do século e a retomada de exportações e importações (RANGEL, 1987). Nas cidades de até então, os serviços de utilidade pública (entre os quais a distribuição de eletricidade, gás, telefonia, transportes e saneamento) dependiam criticamente de insumos e equipamentos importados, uma vez que a economia brasileira só produzia *commodities* agrícolas. Por isso, os serviços urbanos eram concedidos²² a modernas empresas estrangeiras. Como se apresenta na próxima seção, nessa época surgiram os primeiros serviços de limpeza pública em São Paulo, até então contratados junto a fornecedores privados. Contudo, essas empresas ainda dependiam da importação de insumos para a manutenção e a expansão dos serviços que prestavam por aqui.

Já no século XX, a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a crise da bolsa de Nova Iorque, em 1929, geraram um novo impulso de substituição de importações e industrialização. Com isso, o Estado brasileiro refinava seus mecanismos fiscais para tratar de forma diferenciada os produtos importados e estimular a produção nacional, reduzindo o grau de dependência em relação aos produtos importados, o que criava condições, segundo Rangel, para que os próprios serviços públicos também fossem nacionalizados e passassem a ser operados diretamente pelo Estado ainda na década de 1930, e, posteriormente, por empresas estatais na década de 1960. No caso da limpeza urbana em São Paulo, como se identifica na próxima seção, a encampação dos serviços pela municipalidade se deu em 1913, acompanhada por intensos esforços de modernização urbana e administrativa na gestão do prefeito Washington Luís, e se viria a se manter até a década de 1960, quando seriam gradativamente devolvidos à operação da iniciativa privada – nunca tendo passado às mãos de uma empresa estatal. Rangel (1987) identificava a insolvência do Estado e das empresas estatais no que tange à expansão e à manutenção dos serviços de utilidade pública, predizendo um quarto movimento para a década de 1990 que consistiria no retorno dos serviços públicos concedidos a empresas privadas, que por sua vez possuiriam condições de investimento para

²² “Concessão”, para Rangel (1987), não remete ao conceito de concessão definido por Abiko (2011) e que diz respeito à delegação da responsabilidade do serviço a um particular, mas sim à contratação de empresas privadas para a execução dos serviços, que continuam sob responsabilidade do Estado.

modernizar e expandir os serviços. No caso da limpeza urbana em São Paulo, não somente os serviços já vinham sendo gradativamente operados pelas empresas desde a década de 1960 (até que fossem completamente contratados a partir de 1987), como o próprio modelo de prestação viria a ser alterado, confirmando a previsão de Rangel: o Estado não teria condições de expandir investimentos no grau necessário, e repassaria essa responsabilidade ao setor privado, por sua vez dotado de capital suficiente para implantar tecnologias e insumos necessários aos serviços. No caso empírico em análise, propõe-se uma nova divisão em quatro fases, apresentadas na próxima seção do capítulo.

Entretanto, o modelo explicativo de Rangel (1987) é inteiramente baseado em processos econômicos, e não leva em consideração o efeito de outras forças: primeiro, dos esforços pela promoção da saúde pública e do saneamento básico, oriundos do debate médico higienista (ver seção 2.2.1), que motivaram as primeiras ações do Estado para o manejo público de resíduos sólidos urbanos; e segundo, ele não analisa a evolução das capacidades estatais em si mesmas, ou a própria construção do Estado no tempo, por influência tanto da economia e das relações com o mercado e as empresas estrangeiras, mas também do movimento higienista (MARQUES, 1995).

Heller & Castro (2007) propõem um arcabouço teórico-conceitual para a análise das políticas públicas de saneamento – que, além dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, também incluem o manejo de resíduos sólidos – que passa pelos principais argumentos das teorias de análise de políticas (*policy analysis*): as abordagens de sistemas abertos, escolha racional institucional (OSTROM, 1990), correntes de políticas (KINGDON, 1984) e coalizões de defesa (SABATIER, 1991) poderiam ser empregadas em diferentes medidas para analisar e explicar a trajetória de diferentes políticas. Entretanto, os autores defendem antes a concepção da política de saneamento como direito social de cidadania para, como tal, ser delimitado e analisado como serviço e política pública (HELLER & CASTRO, 2007). Noutra obra, os mesmos autores (2009) evidenciam que não existe consenso na literatura especializada sobre se a provisão dos serviços de saneamento deve ser efetivada exclusivamente pelo Estado, ou exclusivamente pelo mercado, ou em arranjos mistos que contemplem a universalização dos serviços como um direito social aliado a práticas de mercado que otimizem suas entregas. Entretanto, ressaltam que não existe – e nem deve existir – um arranjo único válido para todos os casos, pois os sistemas de saneamento dependem de condições sociais, políticas, econômicas e espaciais que variam ao redor do mundo e determinam maior ou menor leque de possibilidades do ponto de vista de planejamento e operação dos serviços (CASTRO, 2009).

Última referência a ser feita tem a ver com o que já se sabe sobre padrões de decisão e implementação de serviços de limpeza urbana: Marques (2013) afirma que eles são organizados por secretarias e órgãos técnicos estatais, em processos decisórios fechados aos cidadãos em geral, e que os serviços são prestados diretamente por empresas privadas contratadas pela administração local e com acesso facilitado às burocracias, por sua vez muito sujeitas à influência de interesses privados, o que propicia o surgimento mais comum da corrupção²³ (MARQUES, 2013). Os interesses coletivos desses atores privados influenciam os processos licitatórios de contratação das empreiteiras, em termos de preços e condições de contratação. Esse padrão foi chamado de “permeabilidade do Estado” (MARQUES, 2000; 2006; 2013). Todavia, não é a corrupção que decide a maioria das políticas urbanas: o processo decisório envolve critérios técnicos e negociações (MARQUES, 2013). Isso está entre os itens que este capítulo e o próximo procuram analisar.

2.2 A construção do arcabouço institucional

Esta seção apresenta descritivamente o processo de construção das estruturas de prestação e regulação dos serviços de limpeza urbana pela municipalidade de São Paulo ao longo do tempo, à luz do quadro conceitual apresentado anteriormente, com o objetivo de produzir análise útil à discussão. Considerando o que foi empreendido pelo poder público, identificam-se quatro fases do setor: (i) o surgimento das regras sobre posturas e dos serviços de limpeza pública no período pré-republicano, no século XIX, com as primeiras normas sobre higiene pública e os primeiros contratos com empresas locais para a coleta e a destinação de resíduos urbanos, ainda em lixões – um momento em que praticamente não havia capacidades estatais para a limpeza pública; (ii) o primeiro impulso de modernização do setor, no governo de Washington Luís (1914-1919), com a total encampação dos serviços pela administração municipal, seguido por um período de inércia – quando se verifica a intensa formação de capacidades para esta e outras políticas públicas; (iii) um período de gradativa contratação do setor privado para executar os serviços, já no regime autoritário da segunda metade do século XX, acompanhado pelo fortalecimento de processos tecnocráticos de decisão – em não havendo instituições democráticas, os processos decisórios se tornaram mais fechados e tecnocráticos, e as capacidades construídas foram para a regulação da atuação das

²³ Casos de corrupção nos setores responsáveis por serviços públicos urbanos foram analisados por Marques em pesquisas sobre o setor de saneamento do Rio de Janeiro (MARQUES, 2000) e de pavimentação de vias de São Paulo entre os anos 1970 e 2000 (MARQUES, 2003).

empresas na operação dos serviços públicos; e (iv) a tentativa de mudança radical do sistema para um modelo de concessão, no início do século XXI, quando é criada uma agência reguladora e a operação do sistema fica a cargo de somente dois consórcios concessionários – aqui é útil a perspectiva dos arranjos institucionais bidimensionais propostos por Pires & Gomide (2014), uma vez que as instituições democráticas reaparecem e fica demonstrado o descompasso entre os níveis de capacidades técnico-administrativas e políticas da municipalidade, bem como se torna interessante pensar o modelo do capitalismo regulatório conforme proposto por Levi-Faur (2005).

2.2.1 Origens do setor de limpeza urbana

A história dos serviços de limpeza urbana de São Paulo coincide com a história da ocupação e do crescimento da cidade. Por outro lado, seus marcos regulatórios também guardam relação com o cenário político-institucional do País, uma vez que entre os séculos XIX e XX as sucessivas transições entre regimes monocráticos, autoritários e democráticos determinaram as formas e medidas em que os estados e municípios puderam responder às questões urbanas por conta própria. Até o início do século XIX, quando o Brasil ainda era uma colônia portuguesa, não havia provisão de serviços de limpeza, nem mesmo qualquer regulação sobre locais e formas de destinação de resíduos: os habitantes de São Paulo (até então, uma cidade pequena e secundária na economia brasileira) simplesmente descartavam seus resíduos no fundo dos terrenos e na beira de córregos (SILVA, 2010). Ainda não havia a Prefeitura – a cidade era administrada pela própria Câmara Municipal – e nem capacidades técnico-administrativas para que o Estado lidasse diretamente com a questão da limpeza urbana.

Em 1808, a família real portuguesa mudou-se para o Rio de Janeiro, o que elevou a condição do Brasil entre as colônias – em 1815 integrou o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Em São Paulo, em 1821, os locais para descarte de resíduos sólidos residenciais foram fixados pela primeira vez pela Câmara Municipal (SÃO PAULO, 1992), que também obrigou os munícipes a manterem limpas as fachadas dos imóveis. Em 1822, o Brasil se tornou um império independente. Em 1855, como resposta às epidemias de cólera e outras doenças no território urbano (MIZIARA *apud* SILVA, 2010), foram proibidos “depósitos de lixo, águas estagnadas ou materiais corruptos ou de fácil corrupção” no interior dos imóveis. Até então, acreditava-se que o contato com a matéria em decomposição causava um desequilíbrio de gases – chamados de miasmas – e isso levava ao adoecimento e à morte, o

que induzia à crença de que as doenças fossem causadas pela presença de ambientes escuros, quentes e úmidos: esse paradigma miasmático foi o que impulsionou as primeiras ações do Estado para a limpeza do espaço urbano e as intervenções sobre a infraestrutura de saneamento (MARQUES, 1995).

A segunda metade do século XIX foi marcada pelo início da formação de capacidades estatais mais fortes em nível local, e também pelo início da ação do Estado no sentido de promover a limpeza urbana. Com o crescimento da cidade, aumentava-se muito a quantidade de resíduos gerados. Em 1869, firmou-se o primeiro contrato de prestação de serviços de limpeza urbana com uma empresa privada em São Paulo com o empresário Francisco Pacotilha, com duração de dois anos. O serviço era realizado com uso de carroças com tração animal (ABLP *apud* SILVA, 2010, p. 26), que coletavam os resíduos e faziam sua destinação nos locais determinados pela administração do município. Convém destacar que a administração do município era realizada pela Câmara Municipal, e não existia a Prefeitura.

O Código de Posturas de São Paulo de 1875 dedicava seu Título V à limpeza e desobstrução de ruas e praças, conservação de calçadas, estabelecendo a obrigatoriedade de os habitantes manterem limpas as fachadas, calçadas e sarjetas, proibindo a queima de lixo e o despejo de esgoto nas vias públicas e próximo a corpos d'água, o lançamento de objetos nas vias e calçadas e prevendo multas aos infratores (PMSP *apud* SILVA, 2010, p. 26). Todavia, uma política sanitária mais completa surgiu somente em 1891, já na Primeira República – federativa e com predominância de estados nas decisões sobre políticas urbanas –, com a criação do Conselho de Saúde Pública do Estado de São Paulo, responsável por realizar estudos demográficos e estatísticos. Foi a partir desse momento que se passou a medir sistematicamente o volume de resíduos sólidos urbanos gerados, coletados, queimados e enterrados, e também quando se passou a caracterizar os resíduos conforme sua composição. O Conselho ainda dividiu o território municipal em distritos (MIZIARA *apud* SILVA, 2010) e promoveu a elaboração do Código Sanitário do Estado, em 1894.

Em 1892, um novo pacote de serviços de limpeza urbana tinha sido contratado junto à empresa de Mirtil Deutsch e Fernando Dreyfus, empresários da época. A empresa deveria realizar a varrição noturna de logradouros, a limpeza de bueiros e bocas-de-lobo, a coleta de resíduos sólidos de mercados, a incineração dos resíduos, a irrigação de vias públicas, a remoção de animais mortos, a limpeza e desinfecção de mictórios e a coleta de resíduos domiciliares em horários pré-fixados (ABLP *apud* SILVA, 2010). Tratou-se da primeira contratação de todo o conjunto de serviços de limpeza pública numa determinada área do território municipal. Todavia, o serviço prestado entre o final do século XIX e o início do XX

era avaliado como algo “lento, insuficiente e perigoso”, segundo um relatório de avaliação elaborado a pedido do Serviço Sanitário do Estado de São Paulo em 1900, chefiado pelo médico sanitarista Emílio Ribas. Os resíduos ficavam espalhados pelas calçadas, as carroças de madeira que faziam a coleta não eram envernizadas ou impermeabilizadas, de forma que não eram desinfetáveis e cheiravam mal. Além disso, o Serviço Sanitário criticava o serviço de limpeza urbana de São Paulo, apontando falhas gerenciais, execução desigual no território privilegiando bairros centrais em detrimento das periferias e acúmulo de resíduos às margens do rio Tietê (PEREIRA, 2005). Nesse contexto, mediante o risco da proliferação de doenças, o Serviço Sanitário defendia a incineração dos resíduos (sugerindo-se a construção de quatro fornos com capacidade para queimar 50 toneladas por dia – solução que já era extremamente cara naquela época), e condenava a catação de materiais recicláveis nos depósitos de resíduos – atividade que em São Paulo teve início em 1892 e era desempenhada por imigrantes – ao mesmo tempo em que o transporte dos resíduos para o aterro e o incinerador era feito por meio de um porto improvisado à beira do rio Tietê, que também servia como área de destinação final de resíduos (SILVA, 2010). A contragosto das críticas, o contrato de prestação de serviços foi renovado em 1902 e novamente em 1906. Nessa época, tiveram início as primeiras discussões sobre a utilização de lixo como matéria-prima, e também as primeiras tentativas de se instituir uma “taxa sanitária” em São Paulo para custear os serviços de limpeza, taxa que entraria em vigor somente em 1911 (MIZIARA *apud* SILVA, 2010).

2.2.2 Modernização e execução direta

A essa altura, São Paulo crescia mais rápido em território, número de habitantes e importância econômica, reunindo elites ligadas ao plantio e comércio de café, bem como imigrantes que vinham para trabalhar nas fazendas do interior do estado. Assim, a questão dos resíduos sólidos urbanos tornava-se mais complexa. A firma do empresário Francisco Antônio Filho foi contratada para prestar os serviços de limpeza em 1908, e permaneceu na operação desses serviços até 1913, quando os serviços foram encampados pela Prefeitura (CRUZ *apud* SILVA, 2010), em movimento similar àquele feito pelo governo do estado no setor de águas e esgotos em 1893, quando rescindiu contrato com a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos e criou a Repartição de Águas e Esgotos da Capital (PEREIRA, 2005).

Esse foi um momento de destaque na história do arcabouço institucional da limpeza urbana em São Paulo, mas também de outras políticas urbanas, como as de infraestrutura e obras viárias: no início do século XX, importantes reformas urbanas foram realizadas com o

intuito de embelezamento das cidades, mas também por influência de médicos e engenheiros sanitaristas cuja agenda visava ao controle e à mitigação de doenças contagiosas no território urbano. Ganhou destaque a administração de Washington Luís (1914-1919), que promoveu intensa modernização administrativa na cidade. Uma de suas ações envolveu a criação da estrutura do Serviço de Limpeza Pública e Particular, seguida pela criação da Diretoria de Limpeza Pública, em 1914, diretamente subordinada ao prefeito, e que contava com Escritório Central, Almoxarifado, Garagem, Irrigação e Anexos, e criou o zoneamento do serviço de limpeza, dividindo o território da cidade em quatro áreas (norte, sul, leste e oeste), cada qual com uma sede operacional do serviço de limpeza, o que foi apontado em relatórios posteriores como importante fator de melhoria da qualidade dos serviços (PEREIRA, 2005). A administração de Washington Luís trouxe o primeiro impulso de construção de capacidades estatais – entendidas no eixo das capacidades técnico-administrativas, no vocabulário de Pires & Gomide (2014) – para a gestão de serviços urbanos. Pensando no modelo de evolução dos serviços públicos proposto por Rangel (1987), cuja segunda etapa é a de encampação direta dos serviços concedidos pelo Estado, esse momento correspondeu a esse esforço, ainda que com uma antecedência temporal em relação aos serviços mencionados por Rangel, cuja segunda etapa teve início com a ocorrência da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) mas, com maior força, na década de 1930, após a queda da bolsa de Nova Iorque e o primeiro impulso de industrialização no País.

Em 1914, a produção diária de resíduos sólidos em São Paulo era de 304 toneladas, destinadas a incineradores cuja capacidade já não acompanhava o ritmo da geração de resíduos. Por isso, o lixão foi gradativamente se tornando o principal destino dos resíduos (MIZIARA e OGATA *apud* SILVA, 2010). O Ato nº 721 (que criou a Diretoria de Limpeza Pública e o zoneamento dos serviços) também tipificou o lixo coletável e não coletável pelo serviço municipal, e estabelecia que a municipalidade fosse obrigada a prover locais para destinação final de todos os resíduos, coletados ou não pelo serviço público. Esse Ato também especificava como deveria ser feito o acondicionamento do lixo pelos munícipes. Quanto ao material coletado, 10,6% eram incinerados²⁴, 23,2% eram triturados e reaproveitados como fertilizante, 65,5% eram depositados em lixões e apenas 0,7% eram destinados à indústria como insumos (OGATA *apud* SILVA, 2010). No primeiro relatório da Diretoria de Limpeza Pública, observava-se um grande aumento da área varrida (de 1.308.819 m², em 1913, para

²⁴ Incineradores eram – como ainda são – fruto de uma tecnologia muito cara e dependente de tecnologia estrangeira que ainda não estava disponível no País. Por isso, apesar das recomendações do Conselho de Saúde Pública do Estado de São Paulo e de declarações do próprio prefeito acerca da intenção de se implantarem vários novos incineradores na cidade, isso efetivamente não ocorreu, em virtude do alto custo (PEREIRA, 2005).

2.218.732 m², em 1914), bem como da média diária de coleta (de 216 toneladas para 304 toneladas no mesmo período), o que tinha exigido quase a duplicação da força de trabalho: já eram 862 trabalhadores alocados em 20 seções que promoviam serviços diurnos e noturnos, e os gastos com a limpeza pública cresciam muito ano a ano, observando-se um aumento de 34% na verba destinada aos serviços entre 1914 e 1919 (PEREIRA, 2005).

Não se promoveram novas alterações institucionais na organização dos serviços de limpeza urbana por outras três décadas. No contexto político nacional, o período entre 1930 e 1945 foi marcado pelo Estado Novo, quando o País foi governado por Getúlio Vargas e viveu um processo de intensa centralização administrativa com a construção de importantes burocracias federais (NUNES, 1997), acompanhado pela industrialização para a substituição de importações (RANGEL, 1987). No contexto local, São Paulo experimentou intenso crescimento, com a expansão do sistema viário e dos serviços oferecidos na região do Centro Expandido (território que abrange os bairros mais centrais e chegam até as margens dos rios Pinheiros e Tietê), com grande estímulo ao uso de automóveis (LEME, 1999). As primeiras políticas de zoneamento urbano surgiram nesse período. Ao mesmo tempo, as regiões periféricas também cresciam muito em função da chegada de migrantes de outras regiões do País, mas contavam com muito menos acesso a serviços e infraestrutura urbana (KOWARICK, 1979).

Em 1945, a Diretoria de Limpeza Pública, criada em 1914 e até então subordinada ao prefeito, passou a ser subordinada ao Departamento de Higiene – e este, à Secretaria de Higiene e Cultura (SILVA, 2010), sem alterações significativas do ponto de vista da gestão ou execução dos serviços de limpeza urbana, ao passo que, no setor de transporte público, o município criou, em 1947, a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), e incentivou largamente o uso de automóveis pelas elites por meio da implantação de grandes obras viárias (HENRY & ZIONI, 1995 *apud* REQUENA, 2015).

Entre 1945 e 1960, o Brasil voltou a ter eleições diretas para Presidente da República. Nessas duas décadas, a população de São Paulo passou de 1,6 milhão para 4,8 milhões de habitantes. Em 1961, a Diretoria de Limpeza Pública se tornou uma Divisão do Departamento de Serviços Municipais, no âmbito da Secretaria de Obras. Toda a execução do serviço de coleta ainda era de responsabilidade direta da Prefeitura, e havia uma intensa segregação entre o centro e as periferias em termos de nível e qualidade de acesso a esses e outros serviços.

2.2.3 Execução indireta e regulação tecnocrática

Em 1964, com o início do regime militar no Brasil, marcado pela forte centralização político-institucional no País e por importantes mudanças nas formas como se promoveram políticas urbanas nas cidades brasileiras, com destaque para processos decisórios fechados e tecnocráticos. Nesse período, a estrutura administrativa municipal foi modificada e passou a contar com novas burocracias, algumas delas muito autônomas e insuladas em relação às demais, como era o caso da Companhia de Engenharia de Tráfego (REQUENA, 2015).

Em 1966, durante a gestão de José Vicente Faria Lima e no ensejo de uma ampla reforma institucional em que se criaram várias estruturas administrativas, entre as quais as administrações regionais e a Companhia do Metropolitano de São Paulo (primeiramente uma empresa municipal), foi criada a Secretaria de Serviços Municipais, na qual se enquadrava a limpeza urbana. A secretaria contava com um corpo de engenheiros, planejadores, sanitaristas e ecologistas. Nesse mesmo ano, após mais de 50 anos de execução pública direta dos serviços de limpeza urbana, o município de São Paulo voltou a contratar uma empresa privada para realizar esse tipo de serviço na região do Brooklin Paulista, e a base de cálculo para a remuneração da empresa era fundamentada no número de viagens realizadas: quanto maior a distância percorrida pelos veículos coletores, maior era a remuneração percebida pela empresa contratada (SILVA, 2010). Esse foi o início da gradativa delegação dos serviços a empresas privadas, que, vinte anos depois, passariam a ser as únicas operadoras do sistema de limpeza urbana de São Paulo. Todavia, até então, as empresas não eram concessionárias no sentido de que fossem responsáveis por gerir e investir no setor: menos que isso, elas eram simplesmente operadoras contratadas e remuneradas pela Prefeitura para a execução de serviços determinados.

Em 1968, com a Lei nº 7.108, a Secretaria de Serviços Municipais foi reorganizada, e os serviços de limpeza urbana passaram a ser de responsabilidade do novo Departamento de Limpeza Pública (LIMPU): pela primeira vez, havia um departamento público dotado de corpo técnico inteiramente dedicado a planejar, controlar e executar os serviços de gerenciamento de resíduos, ainda que se tratasse de uma estrutura limitada, com algumas seções de apoio técnico-administrativo e somente duas divisões técnicas para lidar com as atividades-fim do departamento, como apresenta a figura 4 a seguir: a Divisão de Planejamento possuía dois agrupamentos técnicos, um para planejamento e desenhos, e outro para levantamentos e estatística, e a Divisão de Controle e Execução possuía um agrupamento técnico de operações, responsável pelo gerenciamento dos serviços propriamente ditos. As

unidades de caráter mais administrativo e contábil ficavam diretamente submetidas ao gabinete do LIMPU, como agrupamentos técnicos e seções, e ainda não como divisões. Também eram submetidos ao gabinete os agrupamentos competentes por material e equipamentos, estudos e projetos, manutenção das unidades de destinação e tratamento de lixo (aterros, incineradores e usinas de compostagem) e as oficinas setoriais, localizadas em cada região da cidade e que prestavam serviços de manutenção aos equipamentos da frota da Prefeitura.

Figura 4 – Estrutura hierárquica do LIMPU em 1968

Fonte: Elaboração do autor a partir da Lei Municipal nº 7.108 de 1968.

O surgimento do LIMPU equivale ao momento em que a política de limpeza urbana ganhou, pela primeira vez, *status* de política mais “técnica” e “fechada”. Conforme indicam documentos coletados para esta pesquisa, os técnicos do LIMPU eram próximos tanto do Centro Tecnológico de Saneamento Básico (CETESB)²⁵, burocracia estadual fundada em

²⁵ A CETESB foi criada por efeito do Decreto Estadual nº 50.079, por incorporação da Superintendência de Saneamento Ambiental (SUSAM), que já tinha incorporado também a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar (CICPAA). Até então, o órgão era vinculado à Secretaria de Estado da Saúde. Atualmente, por efeito da Lei Estadual nº 13.542 de 07 de agosto de 2009, a CETESB é denominada Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, permanecendo com a mesma sigla e vinculada à Secretaria de Estado do

1968 para o saneamento ambiental, quanto da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo, e foi a partir dessa época que o município de São Paulo começou a estruturar, efetivamente, uma política planejada para o gerenciamento de resíduos – a metrópole crescia e o problema da destinação dos resíduos (que já era motivo de discussão desde o governo de Washington Luís, em 1914) só fazia crescer.

Um segundo contrato de prestação de serviços foi firmado para a região de Santana, e toda a coleta em São Paulo passou a ser motorizada, substituindo-se completamente a tração animal nos serviços de limpeza urbana no município (SILVA, 2010). As empresas contratadas eram brasileiras e tinham experiência no ramo de construção civil e obras viárias, e as décadas de 1960 e 1970 marcaram sua entrada no setor de serviços de limpeza urbana: até então, não havia empresas especializadas nesse nicho de mercado no Brasil.

Em 1975, novas reformas administrativas ocorreram em São Paulo, que era governada pela ARENA (partido político que representava o governo autoritário). Ao final da gestão de Miguel Colasuonno, o Decreto nº 11.963 transformou a Secretaria de Serviços Municipais em Secretaria de Serviços e Obras (SSO), e, em 1976, já na gestão de Olavo Setúbal, a Lei Municipal nº 8.491 substituiu o LIMPU pelo novo Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), com estrutura e quadro técnico ampliados e experiência técnica acumulada para regulamentar e gerir os novos contratos de limpeza urbana com as empresas contratadas, bem como fiscalizar sua execução e realizar as atividades de planejamento que lhe competiam. Essa foi a estrutura que perdurou até a última reforma do modelo, em 2002. Além disso, Olavo Setúbal criou a Secretaria de Vias Públicas e a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, ampliou o orçamento das Administrações Regionais, iniciou o programa de trólebus, inaugurou as primeiras estações da linha norte-sul do Metrô (atual Linha 1-Azul) e iniciou a construção do Terminal Rodoviário Tietê (SÃO PAULO, 1993).

A criação do LIMPURB foi fundamental para a estruturação das regras, dos procedimentos e dos modos de atuação do Poder Público no setor de limpeza urbana, exercendo papel central não somente nas atividades-fim que lhe competiam, mas também servindo de referência regional e nacional para o setor de limpeza pública²⁶. Este foi o

Meio Ambiente de São Paulo (SMA). Essas informações estão publicadas no sítio eletrônico da CETESB, disponível no endereço <http://www.cetesb.gov.br/institucional/historico>.

²⁶ Alguns técnicos do LIMPURB foram fundadores da Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP), que, a partir de 1975, publicou a Revista Limpeza Pública, veículo que agrega artigos técnicos sobre a gestão e a operação de sistemas de limpeza urbana em municípios do Brasil, produzidos por gestores públicos e de empresas envolvidas no setor. A ABLP assumiu papel de importância para o assunto no Brasil, estabelecendo seminários nacionais para reunir técnicos do setor, promovendo intercâmbios com empresas e organizações públicas estrangeiras e produzindo material de divulgação técnico-científica sobre gestão de resíduos sólidos no País (ver capítulo 3).

momento de mais intensa construção de capacidades técnico-administrativas para a limpeza urbana em São Paulo. O intercâmbio entre técnicos do LIMPURB com a CETESB, a Faculdade de Saúde Pública e as outras organizações filiadas à Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) resultou na realização de seminários nacionais e viagens internacionais, eventos em que ocorria a difusão de ideias internacionais sobre destinação de resíduos por compostagem e incineração. A ABLP e o LIMPURB foram grandes facilitadores da entrada de ideias europeias e norte-americanas no setor.

A seguir, a figura 5 apresenta a estrutura hierárquica do LIMPURB. Nota-se uma grande diferença em relação à estrutura de seu antecessor, o LIMPU. No novo departamento, as atividades-fim foram segregadas em seis divisões técnicas, cada uma com várias seções especializadas em determinados temas, e todas com pessoal para executar suas atividades. A antiga seção de unidades de tratamento e destinação de lixo transformou-se em quatro divisões técnicas (compostagem, aterros sanitários, incineração e transbordo, industrialização), o agrupamento de estudos e projetos se tornou a Divisão Técnica de Estudos e pesquisas, assim como surgiu a Divisão Técnica de Normas e Especificações. Outra novidade em relação ao LIMPU é a existência de uma assessoria jurídica própria no âmbito do departamento.

Figura 5 – Estrutura hierárquica do LIMPURB em 1976

Fonte: Elaboração do autor a partir da Lei Municipal nº 8.491 de 1976.

O LIMPURB já nascera com a perspectiva de gerir um setor cujos serviços eram executados por empresas contratadas – o departamento era o responsável direto por realizar as contratações e sua fiscalização. Em 1977, 67% dos serviços de limpeza já eram prestados por seis empresas privadas, e os 33% restantes ficavam a cargo da municipalidade. Gradativamente, o território abrangido pelos contratos de limpeza urbana continuou aumentando, até que em 1987 todos os serviços já eram prestados por empresas privadas, consolidando-se um mercado local muito volumoso, mas de acesso bastante restrito: a essa altura, somente três empresas (Vega-Sopave, Enterpa e Cavo) prestavam esses serviços – a justificativa oficial para a contratação de empresas era a de que o custo global do serviço terceirizado passaria a ser menor, correspondendo a apenas dois terços do custo da execução direta pela municipalidade (LINDEMBERG, 1988a), portanto exigindo menos investimentos públicos e oferecendo menos riscos à capacidade de solvência do município. Não se verificou na limpeza pública em São Paulo, portanto, a terceira etapa da provisão dos serviços públicos proposta por Rangel (1987), que teria consistido na execução por empresas estatais: os serviços, que nasceram operados por empresas privadas no século XIX e foram encampados pela administração direta no início do século XX, simplesmente voltaram a ser prestados por empresas privadas por meio de contratos de empreitada (prestação de serviços por tempo determinado), e ainda não como o modelo de concessão que viria a ser implantado no século XXI (discutido na seção 2.2.4). Pensando no modelo de divisão de tarefas entre Estado e mercado revisto por Levi-Faur (2005), a delegação de responsabilidades às empresas era muito menor na prestação de serviços do que na concessão: elas eram contratadas para realizar um serviço, aferido com base na quantidade de resíduos coletados, e remuneradas conforme esse cálculo. Num modelo de concessão, suas responsabilidades são muito maiores (ver seção 2.2.4).

Esse modelo de execução indireta consistia em contratar uma ou mais empresas para prestarem um conjunto específico de serviços por tempo determinado, numa área específica. As empresas contratadas eram remuneradas com base na quantidade de resíduos coletados e transportados (aferida pela massa de resíduos registrada nas balanças de aterros e transbordos), bem como envolvia a quilometragem percorrida e o número de trabalhadores contratados. As empresas eram remuneradas mensalmente, e os valores eram reajustados de acordo com estudos e indicadores fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), observando-se que esse período histórico foi marcado pela hiperinflação no País, motivo pelo qual os reajustes mensais eram necessários para a remuneração de todo

tipo de contrato. A municipalidade era a proprietária de equipamentos públicos como usinas de compostagem, incineradores e estações de transbordo, e contratava empresas privadas para fazer a gestão e operação de cada um desses equipamentos; no caso dos aterros sanitários, a Prefeitura era a proprietária dos terrenos, e o restante dos equipamentos era fornecido pelas empresas contratadas (LINDEMBERG, 1988b).

O último marco regulatório dessa fase da limpeza urbana em São Paulo veio pouco depois do retorno da democracia ao País (1985). A Lei nº 10.315 de 1987, promulgada durante o governo de Jânio Quadros (1986-1989), disciplinou as atividades do setor de limpeza pública, determinando quais eram de competência da Prefeitura e quais competiam a particulares – o equivalente ao que hoje é definido como regime público e regime privado, como já apresentado. Além do recolhimento e da disposição de resíduos sólidos em geral, essa lei sistematizou as regras para a gestão de resíduos de feiras livres, o acondicionamento de lixo pelos municípios e formas de apresentação à coleta, bem como normas para a varrição e conservação da limpeza de terrenos, áreas livres e outras áreas urbanizadas.

As últimas décadas dessa fase foram marcadas por períodos turbulentos para o setor, nos quais se evidenciava a necessidade de mudanças. Em 1987, somente três empresas operavam os serviços de limpeza em todo o território municipal, o que começava a suscitar denúncias de cartelização e corrupção no setor de limpeza pública de São Paulo. Em 1989, um ano após a promulgação da nova Constituição Federal do Brasil, subiu ao poder em São Paulo Luiza Erundina, ligada a movimentos sociais de esquerda e membro do Partido dos Trabalhadores (PT). No bojo de reformas²⁷ de habitação, saneamento, transporte e saúde pública impulsionadas pela nova gestão (PATARRA, 1996), o governo Erundina tentou promover uma completa mudança no modelo de contratação das empresas de limpeza urbana em São Paulo, com a descentralização dos contratos nas Administrações Regionais (AR) – isto é, em vez de centralizar a contratação das empresas no LIMPURB, cada AR deveria contratar a empresa que operaria os serviços de limpeza em sua área administrativa. A intenção era democratizar o acesso aos contratos públicos e reduzir o custo global dos serviços, conforme estudos produzidos pelo governo (JACOBI & VIVEIROS, 2006). Além disso, essa gestão também criou o primeiro serviço de coleta seletiva, num momento em que a presença de catadores de materiais recicláveis era crescente, bem como surgiam os caminhões de coleta clandestina e lixões irregulares que promoviam a triagem e a venda de material

²⁷ Acerca das reformas introduzidas pela gestão Luiza Erundina, que incluem a municipalização da saúde e do transporte público e a criação das primeiras iniciativas de coleta seletiva em São Paulo, ver Patarra (1996). Especificamente em relação ao programa de coleta seletiva da gestão Erundina, ver Jacobi & Viveiros (2006), que relatam detalhadamente como funcionava o programa, suas limitações e consequências.

coletado ilegalmente. Ao mesmo tempo, São Paulo enfrentava problemas com entulho deixado em vias públicas e lixo industrial depositado junto aos resíduos domiciliares, o que impunha dificuldades ao sistema público de coleta. Várias medidas foram propostas para solucionar esses problemas, envolvendo desde a redução da geração de resíduos do consumo até o aumento do número de incineradores. Também se começava a falar na metropolização da gestão de resíduos, algo que viria a estar presente na recente Lei Federal nº 12.305 de 2010. Outra proposta era para que a Prefeitura encampasse uma proporção de 10% a 15% do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos através da criação de uma empresa pública de limpeza urbana – algo que já vinha sendo discutido no âmbito da ABLP²⁸ – e deixasse o restante a cargo da iniciativa privada, com o objetivo de garantir precificação justa no setor e modernizar os sistemas de pesagem e monitoramento da execução dos serviços. Também se voltava a falar na criação de uma taxa para custear o sistema, já que o IPTU só cobria uma pequena fração dos custos (SÃO PAULO, 1989). Apesar de a municipalidade reconhecer²⁹ que o sistema de limpeza urbana estava defasado e não seria sustentável em longo prazo, com exceção do serviço de coleta seletiva e de algumas ações relativas à compostagem de resíduos orgânicos, nenhuma dessas propostas foi colocada em prática, sobretudo no que tange o regime de contratação e pagamento das empresas de limpeza urbana. A tentativa de reestruturação do modelo de contratação foi alvo de diversas ações judiciais movidas pelas grandes empresas do setor.

Utilizando o modelo de arranjos institucionais (PIRES & GOMIDE, 2014), esse momento em particular é bastante revelador da baixa capacidade política e técnico-administrativa de alguns setores do governo para impor suas ideias ao setor de limpeza: com o retorno das instituições democráticas, os processos decisórios da política pública não mais poderiam ser fechados e tecnocráticos, sem a participação da sociedade civil e a aberta fiscalização de outros agentes públicos, como os vereadores e promotores públicos, ou mesmo a imprensa. Apesar de tentar uma abertura dos contratos às pequenas empresas com a descentralização, o governo não foi capaz de imprimir às AR suficiente capacidade técnico-administrativa e política para promover as novas contratações. Os editais foram intensamente questionados e, apresentando falhas procedimentais, terminaram por ser invalidados e abandonados. Outro argumento que circulava também dizia respeito ao “ganho de escala” de

²⁸ Maiores comentários sobre a atuação da ABLP são feitos no capítulo 3.

²⁹ Em 1989, a Câmara Municipal de São Paulo promoveu a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tratando do sistema de limpeza urbana de São Paulo, para apurar denúncias de irregularidades na execução dos serviços. O relatório final da CPI incluiu sugestões para a remodelação do sistema de limpeza, inclusive aquelas mencionadas no texto acima.

lotes maiores: um dos motivos pelos quais os editais foram combatidos baseava-se no cálculo de que, em áreas menores e pulverizadas, as empresas contratadas cobrariam muito mais para realizar o mesmo serviço, considerando a necessidade de equipamentos e trabalhadores e os trajetos realizados pelos caminhões (SÃO PAULO, 1993).

Em 1992, o candidato Paulo Maluf, do Partido Progressista do Brasil (PPB), venceu as eleições para um mandato de quatro anos (1993-1996), e realocou nas burocracias municipais os mesmos grupos que lá estavam antes da administração do PT (MARQUES, 2003) – algo também presente no setor de limpeza urbana, como mostrará a seção 2.3. Além de suspender o programa de coleta seletiva proposto pela gestão Erundina, ele abandonou a iniciativa de descentralização das contratações e estabeleceu novos contratos com quatro empresas (três das quais, as mesmas que dominavam o setor em 1987) para os serviços em todo o território municipal; entretanto, a fiscalização da execução dos serviços e sua remuneração ficava a cargo de cada AR. Nessa gestão, observou-se grande aumento de gastos com os serviços de limpeza pública (que, até então, eram fiscalizados com uso de planilhas manuais para registro da quantidade de resíduos coletados e tamanho de área varrida). Cabe destacar que, na primeira metade da década de 1990, o setor de limpeza urbana de São Paulo protagonizou inúmeras denúncias de irregularidades, tanto nas licitações quanto na própria execução e fiscalização dos serviços prestados, o que rendeu várias investigações e reportagens nas colunas políticas³⁰ e a realização de uma nova CPI na Câmara Municipal, em 1993, cujo objetivo também era investigar denúncias de irregularidades nas contratações e na fiscalização da execução dos serviços de limpeza. Em 1996, Celso Pitta (também do PPB) sucedeu Paulo Maluf numa gestão intensamente marcada por denúncias de corrupção, com destaque para a chamada “máfia dos fiscais”, que chegou a ser investigada por CPI própria em 1999, e atingia serviços fiscalizados pelas administrações regionais – inclusive os serviços de coleta de resíduos e varrição de vias e logradouros. No setor de limpeza urbana, o LIMPURB basicamente renovou contratos com as mesmas empresas, mas com a novidade de ter contratado uma empresa de tecnologia para implantar o Sistema de Gerenciamento Integrado de Limpeza Pública (SIGIL), que envolvia melhoramentos tecnológicos para monitorar os caminhões de coleta de lixo no território municipal e fiscalizar o volume de resíduos destinados aos aterros. O SIGIL representou a criação de um importante dispositivo de instrumentação da política: ele substituiu as planilhas demonstrativas da quantidade de

³⁰ Para mais informações, consultar: Castro (1994a; 1994b); Folha de S.Paulo (1994); Jornal Nacional (2004); Jacobi & Viveiros (2006). Estes últimos autores promovem um relato detalhado das denúncias ocorridas nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta.

resíduos coletados por um mecanismo de aferição automática, reduzindo a margem de discricionariedade possibilitada por planilhas de preenchimento manual, e aumentando (ainda que pouco) a transparência e o controle do processo de medição dos serviços prestados, criando novo incentivo ao bom cumprimento dos contratos. Entretanto, o corpo de fiscalização do LIMPURB sempre foi tido como numericamente insuficiente para promover essa atividade de maneira satisfatória – o órgão tinha apenas 19 fiscais para cobrir todo o território do município no último ano do governo Pitta (SÃO PAULO, 2001). Entrevista com um agente público indicou, por exemplo, que durante a administração de Pitta havia denúncias de caminhões coletores que eram preenchidos com terra, água e outros materiais que aumentavam o peso para, consequentemente, aumentar artificialmente o volume medido, elevando, assim, o valor remunerado às empresas – era o chamado “caminhão cata-barranco”.

Em 2000, Marta Suplicy tornou-se prefeita pelo PT para um mandato de 2001 a 2004. No contexto nacional, a inflação estava controlada, com políticas macroeconômicas de controle de gastos e abertura ao capital estrangeiro. Em São Paulo, a nova gestão promoveu uma reorganização de políticas, como saúde, educação e transporte públicos, planejamento urbano e descentralização administrativa, transformando as AR em Subprefeituras. No setor de limpeza urbana, já em seu primeiro ano de governo, Marta Suplicy enfrentou graves denúncias de irregularidades em função da alegação de vínculos entre empresários do setor de limpeza e sua campanha eleitoral em 2000. Isso, aliado ao fato de que o final da administração de Celso Pitta deixara a cidade completamente desprovida dos serviços de coleta de entulho e com deficiências nos serviços de varrição e coleta de resíduos domiciliares – o que exigiu a contratação emergencial de diversas empresas para a limpeza da cidade –, motivou a realização de uma terceira CPI na Câmara Municipal, a maior de todas as três, e que cobriu um período temporal abrangendo ao menos quatro administrações diferentes. Nas investigações conduzidas por essa CPI, detectou-se que a maior fragilidade do sistema de limpeza urbana até então envolvia a fiscalização da execução dos serviços prestados: além da dificuldade de se estabelecerem rotinas de fiscalização do serviço de varrição, o sistema de medição da coleta de resíduos nos transbordos e aterros eram frequentemente alvos de denúncias por irregularidades, uma vez que, antes da implantação do SIGIL, os controles eram feitos manualmente por operadores das balanças, e o número de fiscais do LIMPURB era muito pequeno – ainda naquele ano, Marta promoveria a contratação de pelo menos 90 agentes vistoristas que trabalhariam no LIMPURB durante os anos seguintes e reforçariam o quadro. O relatório da CPI também identificou um conflito de competências entre as AR (que se tornariam Subprefeituras) e o LIMPURB, visto que a contratação era feita por este último,

mas a fiscalização e o pagamento dos serviços eram feitos pelas primeiras – para corrigir esse aspecto, também em 2001, a remuneração voltou a ser centralizada no LIMPURB. Era necessário modernizar todo o sistema, atualizar seu marco regulatório e criar um novo modelo de gestão que aumentasse o potencial de investimento em equipamentos para a coleta e a destinação dos resíduos coletados, reduzisse a dependência em relação a aterros sanitários e fosse viável ao orçamento público, antes que o sistema entrasse em colapso.

2.2.4 Concessão dos serviços

Em 2002, após o período conturbado de realização da CPI em 2001, a Prefeitura remodelou o sistema de limpeza urbana de São Paulo. O novo marco regulatório, iniciado com a Lei Municipal nº 13.478 de 2002, tinha múltiplas missões: superar o quadro de fragilidades detectado no modelo vigente até então, oferecer condições para a modernização tecnológica e administrativa do sistema, aumentar o potencial de investimento em novos equipamentos, estabelecer as bases para uma política de coleta seletiva e reciclagem com inclusão de cooperativas de catadores e, assim, reduzir a necessidade de aterros sanitários, desonerar o orçamento público por meio da criação de um fundo dotado de receitas próprias, fortalecer o órgão técnico responsável pela regulamentação e pela fiscalização do sistema e, com tudo isso, recuperar as condições ideais de operação do sistema de limpeza pública e a confiança dos cidadãos. Para isso, a primeira grande mudança foi a substituição do modelo de contratação de empresas prestadoras de serviços por um modelo de concessão dos serviços de limpeza pública, no qual o setor privado não seria meramente um operador, mas também um investidor. Conforme apontado por entrevistas, a tentativa do modelo de concessão da limpeza pública era de implantar algo semelhante ao modelo de outros serviços públicos concedidos na década de 1990 no Brasil, em que uma ou mais concessionárias públicas são responsáveis por operar o sistema, gerir os equipamentos e investir em sua manutenção e ampliação, e seriam remunerados por tarifa paga pelos usuários (ver a seguir).

Em segundo lugar, o Departamento de Limpeza Urbana, órgão da administração direta subordinado à Secretaria Municipal de Serviços (SES), viria a ser substituído pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), uma autarquia municipal com autonomia orçamentária em relação à SES, que seria a gerenciadora do novo Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), criado especificamente para o custeio do sistema de limpeza pública. Isso configura uma mudança-chave em relação ao modelo anterior: a AMLURB – uma agência reguladora – teria capacidade tributária ativa para arrecadar e fiscalizar as novas

Taxas de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS) e de Fiscalização de Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB), o que também gerou a necessidade de um quadro técnico-administrativo muito maior e mais diversificado que o do LIMPURB.

A figura a seguir apresenta a estrutura hierárquica da AMLURB, cuja complexidade é bastante aumentada em comparação à do antigo LIMPURB, já que a condição de autarquia lhe garante gabinete, conselho consultivo, diretorias e gerências com estruturas próprias, além de maior autonomia financeira.

Figura 6 – Estrutura hierárquica da AMLURB em 2015

Fonte: SÃO PAULO, 2015.

Entretanto, a grande mudança tinha a ver com o modelo de gestão do sistema de limpeza urbana, que não seria mais um regime de execução indireta, mas uma concessão. Mudam os prazos contratuais, de cinco para vinte anos, e as responsabilidades das empresas concessionárias incluem não somente a operação de serviços de coleta, transporte ou destinação de resíduos, mas também a própria gestão, manutenção e ampliação de todos os equipamentos públicos para a destinação dos resíduos coletados em sua área de abrangência, sem mencionar a implantação de equipamentos para a coleta seletiva, o tratamento e a reciclagem de resíduos. Outra novidade foi a separação entre serviços divisíveis e indivisíveis de limpeza urbana: até então, as empresas eram contratadas para prestarem indistintamente

todos os serviços em determinada região, separando-se somente a contratação de quem administraria os equipamentos de destinação. O novo modelo previa, acima de tudo, que, ao atribuir o papel de gestor de equipamentos para as empresas concessionárias, elas também passavam ao nível de investidoras: ao final dos vinte anos de contrato, elas deveriam ter investido na construção de novos equipamentos públicos para a triagem e a destinação de resíduos domiciliares, mas também para a coleta seletiva e para a reciclagem de materiais secos, e os equipamentos seriam revertidos em benefício do município – tal como ocorre em outras concessões de serviços públicos³¹.

A remuneração das empresas seria feita em parcelas mensais e prefixadas conforme o orçamento anual, e compreenderiam o conjunto de serviços realizados – isto é, no novo modelo, as empresas não são mais remuneradas conforme a quantidade de resíduos coletados, mas sim conforme a verificação de que, naquele mês, os serviços foram devidamente realizados (grosso modo, as empresas são pagas se as ruas estão limpas). Não obstante, as empresas deveriam realizar todos os investimentos programados com recursos próprios. Mecanismos legais e contratuais assegurariam que, caso o volume de resíduos coletados aumentasse em proporção muito alta (no caso dos contratos efetivamente firmados, mais que 10% em relação ao ano anterior), as empresas poderiam pleitear o aumento correspondente da remuneração mensal. Por outro lado, também passaram a existir novas ferramentas de sanção baseadas num novo Índice de Qualidade Global (IQG), que considera uma pontuação atribuída a cada empresa, regularmente, com base em fiscalização e auditoria por agentes da AMLURB nos equipamentos de limpeza e também considera o número de reclamações registradas pela população junto ao órgão. As empresas que tiverem um desempenho abaixo do permitido em contrato e estabelecidas em Resoluções da AMLURB podem ser multadas ou receberem sanções mais graves, como o aumento gradativo do valor das multas ou, em última instância, a rescisão do contrato. Do ponto de vista da instrumentação da política, esse novo marco regulatório alterou não somente as formas de regulação mais amplas ou os instrumentos da política de limpeza pública (com a promulgação de uma nova lei para o setor, com novas diretrizes de como o Estado e o mercado deveriam atuar), mas também criou novas técnicas e dispositivos concretos para operacionalizar os instrumentos (com nova burocracia competente por fiscalizar, novas formas de cálculo da remuneração das empresas)

³¹ Nos termos de Abiko (2011, p. 8), concessão é a delegação ou transferência da execução do serviço por lei e regulamentada pelo Executivo, de caráter transitório por prazo definido. Trata-se da observação empírica do fenômeno explorado por Levi-Faur (2005), quando trata do capitalismo regulatório. Casos de concessões em outros serviços públicos urbanos em São Paulo foram estudados por De Paula (2014) e Campos (2014; 2015), sendo o primeiro acerca da concessão da Linha 4-Amarela do Metrô, e os últimos acerca do sistema de transporte público coletivo sobre rodas (ônibus) no município.

e novas ferramentas ou microdispositivos para ditar especificamente quais são os direitos e deveres de cada parte das normas e dos contratos, e as sanções previstas em caso de não cumprimento de qualquer de suas partes. A mudança dos mecanismos de remuneração, por exemplo, tem efeitos sobre a remuneração em si, mas também sobre os serviços prestados. Isso é dado da seguinte forma: antes da implantação do IQG, não havia qualquer formalização sobre o efeito do número de reclamações da população a respeito da qualidade dos serviços prestados sobre a remuneração das empresas, de forma que prestar um serviço de baixa qualidade (deixar as ruas sujas) não necessariamente afetava a remuneração das empresas, desde que ao final do mês suas planilhas demonstrativas da quantidade de resíduos coletados e da quilometragem varrida fossem aprovadas pelos fiscais da Prefeitura, por exemplo. A partir do momento em que um instrumento de política insere um “ponto de veto” externo, independentemente da atuação dos fiscais, as empresas têm mais incentivos para prestar os serviços da forma como deveriam (deixar as ruas limpas pelo tempo necessário). Outro mecanismo importante foi a implantação do FISCOR, que introduziu o monitoramento dos caminhões coletores por satélite. Juntos, os mecanismos da remuneração mensal prefixada, do IQG e do FISCOR diminuíram muito a margem de discricionariedade para que irregularidades do tipo do “caminhão cata-barranco” ocorressem da mesma forma que antes. Trata-se de um efeito de instrumentação da política sobre a sua operacionalização prática.

Além disso, a cada cinco anos, as empresas e o município deveriam discutir o reequilíbrio financeiro dos contratos, planejando investimentos e demais aspectos do próximo período. Isso expressa a importante mudança da relação entre Estado e mercado no modelo de concessão: as responsabilidades das empresas aumentam, e ao Estado cabe negociar de igual para igual, uma vez que elas são as responsáveis pela gestão dos serviços e equipamentos, e não simplesmente pela emissão de uma fatura ao final da execução de um serviço – é uma evidência do fenômeno do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005), em que o Estado delega responsabilidades mas continua presente para fornecer regulação e fiscalizar o contrato.

Em 2004, no último ano da gestão de Marta Suplicy, foram firmados os contratos de concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana, com duração de vinte anos, prorrogáveis por mais vinte, com dois consórcios³² (cada um ficando responsável pela gestão e operação dos serviços e investimentos de longo prazo num agrupamento da cidade): EcoUrbis Ambiental e SP Limpeza Urbana (SampaLimp), que posteriormente teve seu nome alterado

³² A constituição societária dessas empresas é explorada no capítulo 3.

para Logística Ambiental de São Paulo (Loga). Como uma série de serviços antes executados pelo LIMPURB diretamente ou por meio de outros contratos, como a gestão e implantação de aterros sanitários e unidades de triagem de material reciclável, passaram a ficar a cargo das concessionárias, observou-se grande aumento de valor dispendido com os contratos a partir do ano seguinte (ver seção 2.3).

Do ponto de vista orçamentário, a AMLURB teria a competência para arrecadar as novas taxas (TRSD, TRSS e FISLURB), que seriam convertidas ao FMLU, fundo gerido pela autarquia com o objetivo de custear os serviços. Entretanto, a criação das taxas – sobretudo da TRSD – foi motivo de intensa disputa eleitoral naquele mesmo ano, e saiu vitorioso um dos candidatos de oposição, José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Em seu primeiro ano de governo, o novo prefeito mobilizou a revisão do modelo de concessão e da contratação dos consórcios de 2004, e contratou auditoria externa da FIPE, com a justificativa de que o custo global dos serviços era muito alto. Em sendo concluída a auditoria, constatou-se que os custos eram compatíveis com o plano estabelecido de serviços e investimentos para um horizonte de vinte anos. Todavia, para efetivar a redução do valor remunerado mensalmente às empresas, a decisão da Prefeitura foi por suspender investimentos em novos equipamentos (especialmente para a coleta seletiva), e, a fim de cumprir promessa eleitoral do prefeito, promulgou-se a Lei nº 14.125, que extinguiu a cobrança da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares de munícipes que gerassem até 200 litros de resíduos diariamente (ou seja, todos aqueles incluídos no regime público de limpeza urbana). Com isso, o FMLU deixa de contar com uma importante fonte de arrecadação, e o custeio³³ dos serviços de limpeza pública continua em alto grau dependente do Tesouro do município.

Quanto à AMLURB, sua implantação se deu somente dez anos depois de sua criação, entre o final do governo de Gilberto Kassab (vice-prefeito de José Serra até 2006 e prefeito a partir de 2006), em 2012, e o início da gestão de Fernando Haddad (PT), em 2013. Até então, foi mantida a estrutura anterior: embora a AMLURB tivesse sido criada com a Lei nº 13.478 de 2002, sem um decreto que efetivasse sua implantação, o LIMPURB era mantido como o órgão responsável pela regulamentação do sistema de limpeza urbana de São Paulo e a fiscalização dos contratos de concessão e permissão dos serviços. Entretanto, ainda que a AMLURB já tenha sido implantada, seu quadro técnico-administrativo ainda está incompleto, contando somente com pessoal comissionado e com os efetivos que restam do antigo

³³ Na discussão promovida pela seção 2.3, trata-se em mais detalhes do custeio do setor de limpeza no tempo.

LIMPURB – um total de 74 servidores ativos (SÃO PAULO, 2015), com a previsão de abertura de 176 vagas para analistas e assistentes de diversas especialidades (ALVES, 2015).

2.3 Cargos e instituições do setor

As decisões tomadas durante o processo de construção do arcabouço institucional da limpeza urbana em São Paulo não são neutras, nem automáticas. Ainda que novas medidas surjam como necessidades ambientais, econômicas ou operacionais, a definição de modelos de gestão da limpeza pública sempre foi dependente, em última instância, do projeto político de quem ocupou o poder. Como defendido por Lascoumes & Le Galès (2007), a instrumentação de uma política pública nunca é neutra, já que impõe regras e efeitos sobre a relação entre governantes e governados.

Dessa forma, outro exercício possível para a compreensão do processo de construção do setor – e da política por trás dele – é examinar a relação de quem ocupou cargos de poder durante cada fase da política. Para isso, lançou-se mão de um banco de dados de cargos e instituições públicas do município de São Paulo³⁴. O quadro 1, a seguir, apresenta a relação de nomes de quem ocupou cargos de Secretaria Municipal, Diretoria do LIMPURB ou Presidência da AMLURB entre 1985 e 2014.

³⁴ O banco de cargos e instituições públicas de São Paulo foi produzido no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), a partir dos dados da Relação de Nomes e Endereços do Governo do Estado de São Paulo, publicada e atualizada anualmente pela Fundação SEADE. O banco, que é de uso interno dos pesquisadores do CEM, atualmente inclui informações de 1985 a 2012 sobre nomes de pessoas que ocuparam cargos em órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo, e está em constante atualização para checagem das informações já registradas e inclusão de novos dados. O autor agradece ao CEM pela autorização de uso dessas informações, e registra agradecimento especial a Betina Sarue e Gabriela Trindade de Almeida pelo auxílio na coleta, digitalização e checagem dos dados, e a Julio Cesar da Costa pelo auxílio e pela paciência no processo de montagem do banco propriamente dito, bem como ao Prof. Eduardo Marques pela oportunidade de participar desse processo.

Quadro 1 – Ocupantes de cargos de chefia na limpeza urbana, 1985 a 2014

Período	Prefeita/o (Partido)	Secretário Municipal	Diretor do LIMPURB
1985	Mário Covas (PMDB)	Cláudio de Senna Frederico	Fiore Wallace Gontran Vita
1986	Jânio Quadros (PTB)	Fiore Wallace Gontran Vita	Jayro Navarro
1987		Dados não disponíveis	Dados não disponíveis
1988		Lucio Gregori	Paulo Ganc
1989	Luiza Erundina (PT)	Delmar Mattes	Jair Rosa Claudio
1990		Márcio Junqueira de Souza e Silva	Pedro Luiz de Brito Machado
1991			
1992	Paulo Maluf (PDS)	Reynaldo Emygdio de Barros	José Mutarelli
1993			
1994			Paulo Gomes Machado
1995			
1996	Celso Pitta (PPB)	Antonio Marcio Meira Ribeiro / Maria Heloisa Pereira da Silva Buccolo	Carlos Alberto Venturelli
1997			
1998			Sérgio de Assis Lobo
1999	Celso Pitta (PPB) / Régis de Oliveira (PMN)	João Octaviano Machado Neto	José Francisco Jannarelli
2000	Marta Suplicy (PT)	Jorge Fontes Hereda	Alfredo Luiz Buso / Marco Antonio Fialho
2001			Gilson Lameira de Lima
2002		Oswaldo Misso	Fábio Pierdomenico
2003			
2004	José Serra (PSDB)	Maria Helena Andrade Orth	Dados não disponíveis
2005	José Serra (PSDB) / Gilberto Kassab (PFL)	Antonio Marsiglia Netto	Dados não disponíveis
2006	Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Dimas Eduardo Ramalho	Dados não disponíveis
2007	Gilberto Kassab (DEM)	Alexandre de Moraes	Weber Ciloni
2008		Alexandre de Moraes / Drausio Barreto	José de Castro Marcondes Júnior
2009		Drausio Barreto	Marcio Matheus
2010			Weber Ciloni
2011			
2012			
2013	Fernando Haddad (PT)	Simão Pedro Chiovetti	Silvano Silvério da Costa (Presidente AMLURB)
2014			

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados publicados por Fundação SEADE e Prefeitura de São Paulo.

No contexto do regime militar brasileiro, em que os processos decisórios da política pública eram fechados e tecnocráticos, os agentes do LIMPURB também possuíam posições de destaque na ABLP. Logo após a queda do regime e o retorno da democracia, esse quadro não mudou de imediato. Em 1985, Fiore Wallace Gontran Vita, que era diretor do LIMPURB, era também presidente da ABLP. A partir de 1986, ele se tornou Secretário de Serviços e Obras do município, bem como presidente da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). Seu sucessor no LIMPURB, Jayro Navarro, também foi presidente da ABLP. Denota-se a

opção dos governos de Covas e Jânio Quadros por nomear pessoas com perfil eminentemente técnico e experiência administrativa para coordenar a implementação da política de limpeza urbana – esse mesmo grupo foi responsável pela definição, desde a década de 1966, do modelo de execução indireta da limpeza pública por meio de contratos com empresas privadas, o que modernizou a frota de caminhões coletores e originou os primeiros aterros sanitários gerenciados por empresas de engenharia em São Paulo.

Em 1989, a prefeita Luiza Erundina nomeou Lucio Gregori como secretário de SSO, em 1989 e 1990. Gregori é engenheiro e também ocupou o cargo de secretário de transportes na mesma gestão, em 1991 e 1992, sendo responsável por um projeto de remodelagem do sistema de custeio do transporte coletivo na cidade que previa a possibilidade de massiva redução da tarifa cobrada dos usuários do sistema. Como destacado na seção 2.2.3, a gestão de Erundina foi marcada pela tentativa de promover alterações profundas no sistema de contratação de empresas de limpeza urbana. Ao final de sua gestão, o secretário Márcio Junqueira e o diretor do LIMPURB Pedro Machado assinaram o documento com as Diretrizes para Destinação de Resíduos Sólidos, que previa cenários para a destinação economicamente viável dos resíduos em São Paulo, pressupondo a expansão do programa de coleta seletiva iniciado naquela gestão.

No mesmo governo, o geólogo Delmar Mattes também ocupou o cargo de Secretário de Serviços e Obras, além de ter sido o Secretário de Vias Públicas durante toda a gestão. Jair Rosa Cláudio, coordenador do Grupo de Trabalho que produziu as Diretrizes para Destinação de Resíduos Sólidos, foi diretor do LIMPURB em 1991. No último ano do governo (1992), o secretário de SSO foi Márcio Junqueira de Souza e Silva, que tinha sido presidente da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) em 1985, durante a gestão de Mário Covas na Prefeitura, e posteriormente se tornou conselheiro da São Paulo Transportes S/A (SPTrans), empresa sucessora da CMTC, durante o governo de Marta Suplicy em 2002 e 2003. Também em 1992, o diretor do LIMPURB era Pedro Luiz de Brito Machado. Segundo os dados da Fundação SEADE, ao contrário dos demais ocupantes de cargos de chefia no governo Erundina, Pedro Machado também ocupou cargos relevantes nos governos de Paulo Maluf, Celso Pitta e Gilberto Kassab. Ele foi diretor da CMTC em 1991, chefe de gabinete da Secretaria de Transportes em 1993 e da Secretaria de Cultura em 1994 (governo Maluf), presidente da SPTrans em 1999 (governo Pitta), e ocupando cargos de diretoria da SPTrans e secretaria adjunta de Transportes no governo Kassab, que também fora Secretário de Planejamento do governo Pitta.

Durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, o ex-prefeito Reinaldo de Barros respondia pela Secretaria de Vias Públicas, pela Secretaria de Serviços e Obras e pela EMURB, entre 1993 e 1998. Sobrinho de Ademar de Barros, ex-governador e ex-prefeito de São Paulo, Reinaldo era engenheiro civil e conduziu as políticas de infraestrutura urbana em praticamente todo o governo de Maluf e de Pitta. Sob seu comando na SSO, o modelo de contratação vigente desde a década de 1980 (lotes grandes para poucas empresas, com licitação centralizada no LIMPURB com fiscalização pelas administrações regionais) foi mantido, e o programa de coleta seletiva iniciado na gestão anterior foi suspenso. Como é mostrado na seção 2.4, a seguir, foi sob seu comando que o orçamento dispendido com os contratos de coleta de resíduos e varrição de logradouros cresceu muito rapidamente, antes da implantação do SIGIL pela empresa Logos Engenharia, contratada pelo LIMPURB para modernização dos sistemas de fiscalização. O diretor do LIMPURB em 1995 e 1996 (governo Maluf), Paulo Gomes Machado, também fora chefe de gabinete de SSO em 1993 (primeiro ano do governo Maluf), e diretor do Departamento de Edificações de SSO em 1997 e 1998 (governo Pitta), conforme dados da Fundação SEADE. Seu sucessor no LIMPURB em 1997 e 1998, Carlos Alberto Venturelli, tinha sido diretor do Departamento de Controle do Uso de Imóveis da Secretaria de Habitação em 1986 e 1987 (governo Jânio Quadros), de 1993 a 1995 (governo Maluf) e novamente em 1999 (governo Pitta). Por sua vez, o último diretor do LIMPURB na gestão Pitta, José Francisco Janarelli, tinha sido Administrador Regional de Itaquera de 1993 a 1996, durante todo o governo Maluf. Todos esses dados evidenciam que um mesmo grupo razoavelmente coeso ocupou cargos de chefia em burocracias importantes durante os governos de Maluf e Pitta, com algumas recorrências em governos anteriores (Jânio Quadros) e posteriores (Gilberto Kassab). Essas evidências corroboram o proposto por Marques (2003), de que Maluf realocou nas chefias das burocracias os mesmos grupos que lá estavam antes da administração de Erundina (PT).

Já na gestão de Marta Suplicy, o primeiro ano foi turbulento para a limpeza urbana, com a realização da maior CPI para investigar o setor. Isso é expresso na troca de diretoria do LIMPURB ainda em 2001 e novamente em 2002, quando o departamento passou por intenso escrutínio público e organizou a mudança do modelo de gestão, de execução indireta para concessão dos serviços divisíveis. Estabilizada a escolha e criado o novo modelo, os dois últimos anos da gestão permaneceram sob o mesmo comando tanto na SSO quanto no LIMPURB. Para a Secretaria de Serviços e Obras, Marta nomeou Jorge Fontes Hereda, que também era conselheiro da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). Hereda é arquiteto de formação, e ocupou cargos de destaque no governo federal durante as

gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT), além de outras prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo governadas pelo PT. Foi Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades de 2003 a 2005, vice-presidente da Caixa Econômica Federal de 2005 a 2011 e presidente da mesma instituição de 2011 a 2015, período em que se desenvolveu o Programa Minha Casa Minha Vida, importante bandeira dos governos Lula e Dilma para o setor de habitação (RODRIGUES, 2015). Após a saída de Hereda da SSO, o novo secretário foi Osvaldo Misso, ex-secretário de saúde de Diadema/SP, e também ligado a governos petistas na Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente, Misso é secretário-adjunto de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo (governo Haddad). Quanto aos diretores do LIMPURB na gestão de Marta Suplicy, eles foram quatro. Alfredo Luiz Buso foi conselheiro da EMURB durante todo o governo, e também é ligado às administrações petistas da Região Metropolitana. Entre 2010 e 2015, ele foi Secretário de Planejamento Urbano e Ação Regional de São Bernardo do Campo. Marco Antonio Fialho, geógrafo de formação e especialista em limpeza urbana e gestão de resíduos, também tem experiência como técnico em governos petistas da Região Metropolitana, tendo trabalhado na prefeitura de Diadema e participado da gestão Haddad em São Paulo, na Secretaria de Saúde. Gilson Lameira de Lima é arquiteto e urbanista, especialista em drenagens urbanas, tem experiência governamental em prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo e é professor universitário, atualmente não vinculado a nenhum governo. Finalmente, Fábio Pierdomenico, economista e advogado especialista no tema de resíduos sólidos, foi diretor do LIMPURB em 2004, além de ter sido presidente do Serviço Funerário Municipal e assessor da SSO no mesmo governo. Ele também possui vínculos com governos petistas da Região Metropolitana de São Paulo e da Baixada Santista. Em suma, os cargos de chefia de SSO e LIMPURB durante o governo de Marta Suplicy foram sempre ocupados por pessoas vinculadas ao partido, com experiência de gestão em outros municípios e que, em grande parte, continuaram no setor público após o governo Marta, inclusive em âmbito federal, no caso de Jorge Hereda.

O banco de cargos e instituições não fornece dados para o período inicial da gestão de José Serra na Prefeitura de São Paulo, mas o restante da gestão e também a seguinte, comandadas por Gilberto Kassab, evidenciam várias mudanças de comando da Secretaria de Serviços e do LIMPURB. Dimas Eduardo Ramalho, secretário de Serviços de Kassab, é procurador de justiça e foi Deputado Estadual e Deputado Federal pelo Partido Popular Socialista (PPS), aliado dos governos PSDB e PFL/DEM em São Paulo. Alexandre de Moraes foi considerado um “supersecretário” da gestão Kassab, ocupando os cargos de Secretário de Serviços e de Transportes, além de presidente da CET, da SPTrans e do Serviço Funerário. É

advogado e professor associado da Faculdade de Direito da USP. Posteriormente, foi Secretário de Estado de Justiça, no governo estadual de Geraldo Alkmin (PSDB), e atualmente é Secretário de Estado de Segurança Pública na nova gestão do mesmo governador. Drausio Barreto é procurador de justiça de São Paulo, e já foi deputado estadual. Quanto aos diretores do LIMPURB na gestão Kassab, o quadro lista três nomes. Weber Ciloni é um gestor ligado a governos do interior do Estado de São Paulo, tendo ocupado vários cargos na Prefeitura de Araraquara/SP e também na Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo. José de Castro Marcondes Júnior é administrador e professor universitário, sem outros registros de participação em outros governos. Márcio Matheus é Tenente Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo – assim como vários outros oficiais militares, que ocuparam cargos de destaque na gestão Kassab, sobretudo como Subprefeitos. Durante os governos de Serra e Kassab, os investimentos programados para a concessão dos serviços divisíveis foram congelados, e a implantação efetiva da AMLURB vinha sendo postergada desde 2002, ainda na gestão de Marta Suplicy. Além disso, o primeiro reequilíbrio financeiro contratual da concessão, previsto para 2009, só ocorreu efetivamente em 2012. No final de seu mandato, Kassab publicou decreto implantando a AMLURB – o que foi anulado e republicado com alterações no início da gestão de Fernando Haddad. Por sua vez, o novo prefeito retomou investimentos congelados pelas gestões anteriores e desde 2013 a AMLURB substituiu o LIMPURB. Seu Secretário de Serviços, Simão Pedro, é deputado estadual pelo PT (licenciado) e dirigente partidário, tendo participado de movimentos sindicais e da própria gestão de Luiza Erundina na Prefeitura, no setor de Assistência Social. O presidente da AMLURB até 2014, Silvano Silvério, é engenheiro civil especialista em meio ambiente e recursos hídricos, e gestor público de carreira do governo federal. Foi Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente durante o governo do PT, e foi diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos/SP.

O exame dos cargos de chefia da secretaria e do LIMPURB/AMLURB permitem verificar como a escolha e o perfil de determinadas gestões afetou concretamente a política, tanto na tomada de decisões, como no esforço pela alteração da instrumentação da política pública num ou noutro sentido. Nomes mais técnicos e desvinculados da política partidária, antes da década de 1990, estruturaram a política pública de forma que fosse baseada em justificativas de redução de custos e aumento de eficiência por meio da contratação de empresas privadas. No início da década de 1990, o imperativo era de reestruturar o cenário existente e reduzir a dependência em relação às grandes empresas, inclusive com programas de coleta seletiva para reduzir o aterramento de resíduos, com a nomeação de pessoas ligadas

ao tema mas também ao partido no poder. Em seguida, Maluf e Pitta recolocaram na burocracia algumas pessoas que já tinham ocupado cargos em outros setores do governo, mantendo o estilo fechado de decisão e contratação de empresas. As fragilidades do sistema foram exploradas ao máximo, até o limite em que se implantou todo um novo conjunto de regras e procedimentos durante o governo Marta Suplicy, pelas mãos de técnicos e gestores públicos ligados ao Partido dos Trabalhadores – a partir do governo Marta, a grande maioria dos nomes que ocuparam as pastas de Serviços e LIMPURB/AMLURB tinham vínculos notórios com a política partidária, ainda que não atuassem em cargos eletivos, mas sim como ocupantes de cargos estratégicos.

2.4 Quem paga a conta?

Um aspecto de bastante importância do novo modelo tem a ver com o financiamento do setor: quando reestruturou o sistema, o governo Marta Suplicy criou o FMLU, cujas fontes de receita incluíam a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares. No governo seguinte, José Serra extinguiu a taxa³⁵ para todos os domicílios de São Paulo, de forma que o FMLU passava a não mais contar com essa receita. Dessa forma, o orçamento municipal continuou sendo a fonte de custeio do sistema de limpeza urbana. Em 2014, os serviços representaram 4,3% do orçamento liquidado, cujo total geral foi pouco mais de R\$ 41,5 bilhões (SÃO PAULO, 2015). De forma geral, desde 1987 (quando 100% dos serviços de limpeza pública passaram a ser prestados por empresas privadas), observa-se o crescimento dos gastos com o setor, porém isso não se deu de forma contínua ou linear. A gestão de Luiza Erundina, conforme se apresentou, procurou reduzir os custos globais do sistema por meio da implantação do programa de coleta seletiva e da tentativa de pulverização dos contratos nas administrações regionais. A gestão de Paulo Maluf suspendeu esses esforços e centralizou os contratos em torno de quatro empresas de grande porte. Seu governo e também o seguinte, de

³⁵ Acerca da legalidade da cobrança da taxa, o Supremo Tribunal Federal decidiu, na Súmula Vinculante 19, publicada no Diário Oficial da União em 10 de novembro de 2009, que a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal. A polêmica, entretanto, ainda existe e reside no mecanismo de cobrança: alguns juristas defendem que é possível calcular a taxa levando em consideração o tamanho do imóvel, enquanto outros discordam e afirmam que o tamanho do imóvel não deve ser considerado. Diversos municípios brasileiros têm efetivado a cobrança de taxa similar à TRSD. Entretanto, no município de São Paulo, o governo entende que não há condição politicamente favorável para que se proponha o retorno da cobrança, de forma que ele vem construindo esforços para fortalecer programas de compostagem doméstica de resíduos orgânicos e coleta seletiva de resíduos secos, que reduzam o volume de resíduos coletados e destinados a aterros sanitários e, com isso, possam racionalizar o valor despendido com esse tipo de destinação, ao mesmo tempo em que possibilitariam a recuperação econômica de resíduos recicláveis.

Celso Pitta, foram marcados por denúncias de irregularidades na fiscalização dos serviços, verificando-se grande aumento de remuneração às empresas frente às planilhas de controle de quantidade de resíduos coletados. O governo de Marta Suplicy procurou retomar a iniciativa de coleta seletiva e reciclagem, com a participação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis (programa que se sustenta até hoje), e criou o modelo de concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana, resultando na mudança da configuração de atribuições entre Estado e mercado e um aumento dos gastos com o sistema. Serra e Kassab promoveram o congelamento dos investimentos programados para a concessão e suspenderam a arrecadação da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares. No final do governo Kassab, firmou-se novo contrato de permissão para os serviços indivisíveis de limpeza, com duração de três anos e um valor de R\$ 2 bilhões distribuídos no período, aumentando sensivelmente os gastos com a limpeza. Fernando Haddad, cuja gestão ainda está em andamento, tem mantido os contratos firmados e tem liberado investimentos para coleta seletiva e reciclagem. A figura 7 a seguir representa a evolução anual dos gastos com limpeza urbana no município no período 1987-2014, distinguindo os valores dispendidos com contratos de prestação de serviços e os outros gastos que compõem o orçamento da limpeza pública.

Figura 7 – Gastos com limpeza urbana no município de São Paulo, 1987 a 2014

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema de Execução Orçamentária do Município de São Paulo. Notas: todos os valores monetários foram convertidos para valores em reais (R\$) de dezembro de 2014, utilizando o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) calculado pela FIPE, disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil. Até 2000, os gastos com limpeza pública representados como “coleta domiciliar + varrição e lavagem de ruas” eram registrados nas despesas da Secretaria das Administrações Regionais ou na Secretaria das Subprefeituras. A partir de 2001, esses gastos passaram a ser registrados junto aos outros gastos do LIMPURB e, a partir de 2013, aos gastos da AMLURB (até então não implantada de fato).

Na figura, estão assinaladas as durações de cada governo com o nome de quem estava à frente, bem como se indicam quatro momentos de destaque, retomados acima. A seta nº 1 indica o momento em que, na gestão de Paulo Maluf, os gastos com os contratos de limpeza urbana foram sensivelmente ampliados, antes da implantação de instrumentos de verificação automática da quantidade de resíduos coletados. A seta nº 2 indica o último ano da gestão de Celso Pitta, após os escândalos e as denúncias de corrupção e a realização da CPI da “máfia dos fiscais” em 1999, quando os gastos com limpeza urbana foram bastante reduzidos, e a cidade ficou sem o serviço de coleta de entulho. A seta nº 3 indica o primeiro ano da gestão de José Serra, quando o aumento dos gastos com os contratos de coleta e varrição aparece junto à redução de outros gastos com limpeza urbana: isso representa a entrada de serviços que antes competiam ao LIMPURB no âmbito das concessões. O volume total de gastos com limpeza urbana fica praticamente estável até 2008, quando os contratos de serviços indivisíveis foram reajustados. Finalmente, a seta nº 4 indica um grande aumento de gastos em 2012, o que correspondeu, ao mesmo tempo, ao início de novos contratos de serviços indivisíveis e ao primeiro reequilíbrio financeiro dos contratos de serviços divisíveis (previsto para 2009, mas que, efetivamente, só ocorreu em 2012). Desde então, os gastos estão praticamente estáveis.

2.5 Discussão: análise e perspectivas

Alguns argumentos são formulados a partir da descrição empírica apresentada na seção anterior, à luz do quadro conceitual selecionado. Em primeiro lugar, a construção do setor de limpeza urbana de São Paulo pode ser analisada em quatro fases. A primeira consistiu no surgimento das primeiras regras de posturas municipais e pela contratação dos primeiros serviços junto a empresas privadas, que promoviam a destinação dos resíduos de maneira ainda rudimentar (principalmente em lixões, ainda que uma proporção dos resíduos fosse incinerada ou transformada em composto orgânico), e a segunda fase foi marcada, ao mesmo tempo, pelo primeiro impulso de modernização e planejamento dos serviços, com a criação de uma burocracia municipal que encampou a execução dos serviços diretamente. Grosso modo, e ainda que com algumas diferenças de escopo, essas duas fases podem ser equiparadas às duas primeiras etapas dos serviços públicos no Brasil conforme proposto por Rangel (1987).

A terceira fase da limpeza urbana, já na segunda metade do século XX e durante um regime autoritário, consistiu no retorno gradativo à contratação de empresas para a execução

dos serviços, com remuneração mediante a quantidade de resíduos coletados e destinados. A fase foi marcada pela consolidação das estruturas municipais de regulação, contratação e fiscalização dos serviços prestados pelas empresas, nomeadamente o LIMPU e o LIMPURB (sobretudo este último), bem como pela criação da primeira associação de difusão de conhecimento sobre o setor no País, a ABLP, com grande influência dos técnicos municipais (ver capítulo 3). Rangel (1987) propunha uma etapa intermediária, em que os serviços seriam prestados por empresas estatais – todavia, esse não foi o caso dos serviços de limpeza urbana em São Paulo, para os quais nunca existiu uma empresa municipal – os serviços eram prestados diretamente pela Prefeitura ou por empresas contratadas para tanto, com a justificativa de redução de custos ao município.

Por fim, a última fase do setor, iniciada no século XXI, é marcada pela tentativa de concessão do setor de limpeza urbana, com a criação de uma agência reguladora, a delegação de todos os serviços e equipamentos públicos para dois consórcios privados e um plano de investimentos em coleta seletiva e reciclagem, pacote remunerado mensalmente com base na verificação de execução dos serviços e investimentos pelas concessionárias – na prática, sem um instrumento de custeio da remuneração das empresas, o modelo de concessão vinha sendo tratado como um contrato de prestação de serviços com prazo prolongado, uma vez que a agência reguladora (AMLURB) não tinha sido implantada, a principal fonte de receita para o custeio do sistema foi extinta e os investimentos em novos equipamentos foram congelados. Cabe observar, entretanto, que o modelo de concessão inclui somente os serviços divisíveis de limpeza (gerenciamento de resíduos domiciliares, de serviços de saúde e perigosos). Os serviços indivisíveis são objetos de permissão pública, que consiste em contratos de prazo mais curto (três a cinco anos) com empresas contratadas para prestar serviços.

O quadro 2 a seguir sumariza as fases da política de limpeza urbana em São Paulo, sintetizando os aspectos analisados pela pesquisa.

Quadro 2 – As quatro fases da limpeza urbana em São Paulo

	Fase 1 (até 1913)	Fase 2 (1913 a 1966)	Fase 3 (1966 a 2002)	Fase 4 (desde 2002)
Execução	Indireta	Direta	Indireta	Concedida (s. div.) ou Permitida (s. indiv.)
Regulação	CMSP, depois PMSP	SSM, depois LIMPU	LIMPU, depois LIMPURB	LIMPURB, depois AMLURB
Fiscalização	CMSP, depois PMSP	PMSP	LIMPURB e AR	Sub. e LIMPURB, depois AMLURB
Fonte de recursos	Tesouro	Tesouro	Tesouro	FMLU/Tesouro
Remuneração baseada em	Conjunto de serviços	Não se aplica	Distância percorrida e volume de resíduos	Conjunto de serviços e investimentos
Número de empresas contratadas	1	Não se aplica	3 a 6	2 concessionárias e 2 permissionárias
Papel das empresas	Execução	Não se aplica	Execução	Gestão, investimento e operação
Duração do contrato	2 a 3 anos	Não se aplica	5 anos	20 anos ou 3 a 5 anos
Monitoramento eletrônico	Não tinha	Não tinha	SIGIL (pesagem)	FISCOR (GPS)
Índice de Qualidade	Não tinha	Não tinha	Não tinha	IQG

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da pesquisa.

Um segundo argumento tem a ver com a formação de capacidades estatais. Do ponto de vista da definição de Bichir (2014), a trajetória de formação das burocracias dedicadas a formular e implementar a política de limpeza urbana denota o aumento das capacidades. Particularmente, os principais momentos de formação de capacidades foram o início do governo de Washington Luís, quando se criou o Serviço de Limpeza Pública, e, décadas depois, a criação do LIMPU em 1968 e a do LIMPURB em 1976. É claro que, entre um e outro momento, o corpo técnico dessas agências adquiriu conhecimento e aprendizados sobre as políticas – a construção de capacidades estatais não se dá somente quando uma nova agência é criada, mas sim quando o Estado adquire habilidades e recursos para levar a cabo suas ações. Interessante observar também o aspecto dos instrumentos da política (*policy instruments*) para a fiscalização e a remuneração dos serviços prestados pelas empresas. Nas décadas de 1990 e 2000, alguns instrumentos foram implantados para mudar os sistemas de fiscalização e remuneração das empresas, como o SIGIL, o FISCOR e o Índice de Qualidade

Global³⁶ (IQG). Os instrumentos dessa política têm efeitos diretos sobre os gastos a ela associados, uma vez que afetam a aferição da quantidade de serviços realizados, antes e depois da adoção da concessão, embora as lógicas de remuneração variem (antes, com base na quantidade de resíduos coletados, e, depois, com base no estado de limpeza da cidade).

A mudança do modelo não correspondeu a uma mera reconfiguração dos serviços incluídos no pacote operado pelas empresas. Antes, trata-se da mudança do papel desempenhado pelo setor privado na limpeza urbana: de operadores, passaram a gestores, investidores e parceiros do Estado, uma vez que todos os serviços e equipamentos foram delegados a eles por um período razoável de ao menos vinte anos. Isso deve ser pensado na perspectiva do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005), segundo o qual a delegação de responsabilidades pelo Estado às empresas privadas não necessariamente equivale ao seu enfraquecimento, mas tem a ver com o fortalecimento de suas funções de regulação. Essa era a intenção por trás da criação da AMLURB, num momento em que o setor de limpeza urbana passava por turbulências e sucessivas denúncias de irregularidades na fiscalização e na própria execução dos serviços: criar uma burocracia com maior grau de insulamento e repassar a responsabilidade pelos investimentos ao setor privado e, ao mesmo tempo, fortalecer a capacidade estatal de regular e fiscalizar a política pública e dar condições para que sua execução concreta fosse modernizada, mantida e expandida com recursos privados e advindos de arrecadação própria para isso, desonerando o orçamento público.

As perspectivas para o futuro da limpeza urbana em São Paulo dependem da capacidade do governo de cumprir, ao mesmo tempo, o que determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o que estabelece o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de 2014. O primeiro desses itens ainda é uma novidade em termos de regulação de políticas urbanas: até 2007, com o surgimento da Política Nacional de Saneamento Básico, e 2010, ano de promulgação da PNRS, o setor careceu de qualquer regulação federal. Desde então, a União obriga estados e municípios a, por exemplo, substituírem 100% da destinação final em lixões por aterros sanitários devidamente licenciados – o prazo para isso, agosto de 2014, foi prorrogado, mas São Paulo já destinava seus resíduos a aterros licenciados muito antes da entrada da Política em vigor. Outras exigências da PNRS incluem a elaboração de PGRIS (o que São Paulo conseguiu fazer de forma participativa em 2014), a ampliação dos programas

³⁶ O Índice de Qualidade Global dos serviços tem o objetivo de aferir continuamente a qualidade dos serviços concedidos e permitidos. Os indicadores são obtidos por meio de vistorias feitas por fiscais da AMLURB e também pela verificação de reclamações e registros de atendimento a munícipes. Os procedimentos de medição são estabelecidos pela Resolução AMLURB nº 019 de 2014.

de coleta seletiva e reciclagem e a inclusão de catadores de recicláveis no sistema de coleta e triagem de resíduos secos.

O último argumento do capítulo tem a ver com o prognóstico para o setor de limpeza urbana. O primeiro Plano Diretor para Disposição Final de Resíduos Sólidos no Município de São Paulo foi elaborado em 1977, pela empresa Serete, e sugeria o aterro sanitário como forma de destinação mais econômica e adequada para os resíduos da cidade, recomendando a implantação de 16 aterros e quatro estações de transbordo em quinze anos. Esses investimentos não foram realizados conforme a sugestão do documento – até 1992, a cidade possuía quatro aterros em operação, sendo um dedicado aos resíduos da construção civil.

Em 1992, no final do governo de Luiza Erundina, o LIMPURB e a Secretaria de Serviços e Obras (SSO) publicaram um documento chamado “Diretrizes para a Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Município de São Paulo”, que propunha intervenções para um período de dez anos. Com o mesmo espírito do “Plano Serete”, o governo procurava expressamente deixar “um conjunto de soluções que poderá resolver o problema da destinação final dos resíduos sólidos até 2001”, nas palavras do secretário de serviços e obras de Erundina, na apresentação do documento. Desnecessário dizer, as medidas sugeridas nessas Diretrizes, que passavam pela larga implantação de usinas de compostagem de resíduos orgânicos, aliada à implantação crescente da coleta seletiva e reciclagem de resíduos secos, não foram colocadas em prática pelos governos subsequentes. Na verdade, como já se apresentou, o governo de Paulo Maluf suspendeu o programa de coleta seletiva iniciado por sua antecessora.

Em 2014, no governo de Fernando Haddad, o PGIRS possui metas tão ousadas quanto as do documento de 1992: destinar somente 15% dos resíduos domiciliares (a parcela equivalente a rejeitos) para aterros sanitários a partir de 2033, estabelecendo metas de investimento para um horizonte de vinte anos a partir de sua publicação.

A real possibilidade de que essas metas sejam colocadas em prática no tempo previsto é bastante pequena. Como evidências históricas, tem-se que o programa de coleta seletiva implantado num governo pode ser suspenso pelo governo seguinte, sendo retomado somente dez anos depois. É muito difícil garantir que as metas estabelecidas por um governo sejam seguidas pelos governos seguintes, sobretudo num contexto democrático em que os representantes são eleitos com base em programas próprios, sem que haja consenso sobre a importância ou as melhores formas de se promover serviços de saneamento (HELLER & CASTRO, 2007), o que pode ser transposto para o caso da limpeza urbana. Entretanto, a mudança colocada em questão tem a ver com o advento de uma política federal que estabelece

metas unilaterais aos municípios: ao obrigá-los a criar programas de coleta seletiva e mitigar os lixões, a PNRS cria incentivos para que os municípios, de fato, acolham essas determinações, elaborem o PGIRS e cumpram suas diretrizes. Sarue (2015) demonstra, no caso de grandes projetos urbanos (com o exemplo do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro), que a entrada do governo federal como regulador e financiador do projeto garantiu incentivos para que ele fosse executado, diferentemente de outros casos em que os municípios por conta própria foram incapazes de levar a cabo grandes projetos de intervenção urbana. Guardadas as diferenças entre aquele caso e o setor de limpeza urbana de São Paulo, o que se quer dizer é: se o governo federal impõe condições e produz incentivos para que os municípios ajam de determinada forma numa política urbana – ainda que ela seja de competência municipal – é mais provável que isso aconteça.

Entretanto, ainda persiste a dúvida sobre a capacidade técnico-administrativa e política da AMLURB para conduzir essas agendas. Após 13 anos de sua criação oficial, e mais de dois anos depois de sua efetiva implantação, ela ainda não possui quadro técnico próprio, e ainda paira sobre as metas do PGIRS a dificuldade orçamentária imposta pela ausência da cobrança da TRSD e a consequente dependência do orçamento público para o custeio do sistema. O modelo de concessão oferece “saídas” para isso, uma vez que os investimentos em equipamentos de gestão de resíduos podem ser feitos pelas empresas concessionárias e revertidos ao município ao final do contrato, mediante a remuneração mensal às empresas. Mas, considerando que os investimentos tinham sido congelados em 2005 e que foram retomados em 2013, é arriscado afirmar se e quando as metas poderão ser cumpridas, dado que o prazo da concessão termina em 2024 (podendo ser prorrogado por mais vinte anos).

3 A economia política da limpeza urbana

Folheando a Revista Limpeza Pública, editada desde 1975 pela Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP), é possível encontrar artigos técnicos, cartas e anúncios de eventos nacionais e internacionais sobre gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. A revista é financiada por meio de anúncios publicitários que preenchem boa parte de suas páginas. Em todas as edições, a empresa Vega Sopave (posteriormente, Vega Engenharia Ambiental e Vega Valorização de Resíduos) foi uma das patrocinadoras dessa revista, com um anúncio de página inteira.

Enquanto o arcabouço institucional da limpeza urbana foi marcado pela tentativa de aumento das capacidades estatais e pelo fortalecimento da regulação pelo Estado, a execução dos serviços propriamente dita tem sido operada por empresas privadas desde a década de 1960. Em 1987, somente três empresas proviam todos os serviços de coleta de resíduos e varrição de logradouros em São Paulo. Em 1993, eram quatro empresas, número que variou entre sete e nove de 2001 a 2004. A Vega esteve nesse grupo em praticamente todo o período. Finalmente, em 2004, a concessão dos serviços divisíveis de limpeza foi entregue a dois consórcios empresariais, e, desde 2011, outros dois consórcios permissionários operam os serviços indivisíveis por regime de empreitada (prestação de serviços). Cada consórcio é formado por duas ou três empresas, entre as quais figuram velhas conhecidas do setor de limpeza urbana de São Paulo – a Vega é uma das partes do consórcio Logística Ambiental de São Paulo (Loga), que opera os serviços divisíveis de limpeza urbana no agrupamento noroeste do município.

Se, por um lado, poucas empresas dominam o mercado público – isto é, concentram grande parte ou a totalidade dos contratos de prestação de serviços ou concessões firmados pelo Estado desde a década de 1960 –, outras, menores e muito mais numerosas, apropriaram-se do quinhão de serviços de gerenciamento de resíduos prestados para os estabelecimentos considerados como grandes geradores, responsáveis por contratar e custear diretamente esses serviços, conforme apresentou o capítulo 1. Em São Paulo, existem milhares de empresas cujo objeto social inclui a coleta de resíduos sólidos e a gestão de serviços de limpeza e saneamento.

A organização do mercado das empresas prestadoras de serviços de limpeza e zeladoria urbana pode ser considerada uma novidade para a Ciência Política brasileira. Conforme postulou Marques (1999) acerca do setor de saneamento básico no Rio de Janeiro,

“as burocracias estatais e as empresas privadas constituem-se em dois dos principais atores políticos na definição das políticas públicas”.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é explorar a organização do mercado da limpeza urbana em São Paulo, procurando entender sua economia política, expressa na estrutura do mercado, nos perfis das empresas que o constituem e nas relações entre elas. Isso, por sua vez, contribui para a análise de como as instituições políticas influenciam a organização do mercado e suas relações com o poder político.

O argumento geral do capítulo sustenta que o mercado da limpeza urbana em São Paulo se divide em aglomerações (*clusters*) de empresas, reunidas em torno da conquista de contratos públicos, resultando num processo endógeno de aumento de capital e importância: quanto mais contratos públicos ficaram concentrados pelas empresas maiores e mais antigas, mais contratos públicos elas tenderam a conquistar e mais importância (prestígio) elas adquiriram entre seus pares. De outro lado, os serviços prestados a estabelecimentos particulares são muito mais pulverizados entre empresas menores. A explicação para esse movimento passa por elementos como a legislação de contratações públicas, a própria existência de empresas com experiência ou capacidade técnica para operar esses serviços desde a década de 1960 e também inclui evidências de cartelização e corrupção nos procedimentos de contratações públicas, muito embora isso não esteja no foco desta pesquisa.

Observando os dados empíricos, também se verifica uma notória concentração de capital nas mãos de grupos societários seletos, com a recorrência de sócios e diretores nos quadros de administradores de empresas que também possuem penetração em outros nichos de mercado (como construção civil, administração imobiliária e indústrias e serviços de outras naturezas) através de suas controladoras. Isso serve para mostrar que, além de poucas empresas controlarem a provisão de serviços em regime público, um número ainda menor de sócios e empresas controlam esses provedores.

Adicionalmente, também se exploram as formas de associação formal entre as empresas em torno de dois tipos de organizações: as entidades técnicas, que reúnem órgãos públicos e privados e cujo objetivo é pautar a agenda técnica do setor, discutindo tecnologias, gestão de equipamentos e serviços e promover a difusão de ideias (inclusive internacionais), e as entidades patronais, que reúnem exclusivamente os empresários e têm o objetivo de promover a organização do mercado e da categoria profissional, perante o Estado e os empregados das empresas. A ABLP se enquadra no primeiro grupo, enquanto outras entidades compõem o segundo, como apresentado à frente.

O capítulo se organiza em quatro seções que apresentam e discutem, respectivamente:

- (i) o quadro teórico mobilizado para o estudo da estrutura do mercado, com destaque para a discussão recente sobre o “capitalismo de laços” no Brasil (LAZZARINI, 2011), as relações entre Estado e empresas de infraestrutura (MARQUES & BICHIR, 2003; MARQUES, 2000) e estudos empreendidos no exterior tratando da organização do setor privado que opera serviços de limpeza e infraestrutura (LORRAIN, 2001; 2002; 2007; 2009), bem como conceitos de análise de redes sociais (*social network analysis*), mobilizados por parte desses autores;
- (ii) a organização do mercado paulistano de limpeza urbana, avaliando quantas e quais são as empresas que controlam a operação dos serviços em regime público e privado;
- (iii) a organização do setor em entidades associativas como a ABLP, o que também mobiliza os conceitos de *issue networks* e comunidades de políticas públicas, importantes para a literatura sobre a análise de políticas públicas; e
- (iv) a discussão de hipóteses explicativas para as formas de organização e distribuição das empresas no mercado, explorando efeitos da legislação e de *path dependence* nesse contexto.

3.1 Quadro analítico-conceitual

Embora a existência de relações entre Estado e mercado na produção de políticas seja reconhecida pela literatura, poucos estudos se dedicaram a estudar essa dimensão no setor de políticas urbanas (MARQUES, 1999). Podem-se citar Marques (1998; 1999) e Marques & Bichir (2003), que estudaram as relações entre Estado e empreiteiras nos setores de saneamento e infraestrutura urbana; mais recentemente, Hoyler (2014) estudou processos de intermediação de interesses entre a Prefeitura de São Paulo e incorporadores imobiliários, e Campos (2015) estuda a formação da política de transporte coletivo público sobre rodas (ônibus) em São Paulo, observando a organização dos empresários em torno da definição das linhas e outros aspectos operacionais do sistema. Todos esses estudos concordam com o fato de existirem múltiplas as formas de intermediação de interesses entre Estado e mercado, e que se verifica a existência de um padrão conhecido como “permeabilidade do Estado” (MARQUES, 2003): pressões e interesses externos chegam às burocracias responsáveis pelo processo decisório e de implementação de políticas por meio de redes compostas por técnicos, políticos e empresários, o que pode variar com o grau de insulamento das burocracias e de abertura dos processos decisórios à sociedade em geral.

Marques (1998; 1999) analisa a concentração de vitórias de empresas nas licitações da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) no Rio de Janeiro, para a contratação de

obras e serviços de engenharia. Analisando as licitações ocorridas entre as décadas de 1970 e 1990, ele conclui que havia concentração de vitória em torno das maiores empresas, mas que a evolução da legislação sobre contratos públicos reduziu esse efeito. Marques & Bichir (2003) fazem análise semelhante para os contratos de obras de infraestrutura urbana em São Paulo, licitadas pela antiga Secretaria Municipal de Vias Públicas (SVP).

O acesso das empresas aos contratos de limpeza pública também está diretamente relacionado às regras de contratação – isto é, à legislação que regula as licitações públicas. Quando, na década de 1960, os serviços de limpeza começaram a ser repassados a empresas privadas por meio de contratos de prestação de serviços com a municipalidade, a legislação sobre contratações públicas era bastante incipiente. A primeira norma que, em alguma medida, regulava o tema foi o Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que reorganizava a administração federal – sob a égide do regime militar iniciado em abril de 1964, de cunho centralizador e autoritário – e estabelecia diretrizes para uma ampla reforma administrativa. Vinte artigos determinavam como deveriam se realizar licitações para compras, obras, serviços e alienações no âmbito do poder público, prevendo as modalidades possíveis (concorrência, tomada de preços ou convite) e as hipóteses em que fosse possível sua dispensa sem, contudo, oferecer grande detalhamento sobre o procedimento a ser seguido pelos órgãos governamentais. Grosso modo, boa parte dos princípios das contratações que existem até hoje no Brasil já estavam lá, muito embora o Decreto-Lei deixasse grande espaço para discricionariedade da administração. Foi sob a vigência desse ato que, pela primeira vez, as empresas de limpeza urbana assumiram contratos para prestar esses serviços no município de São Paulo. De acordo com entrevistas realizadas para esta pesquisa, as primeiras empresas contratadas ingressaram no setor por, principalmente, uma postura “visionária” de seus proprietários, que se “aventuraram” a entrar nesse ramo, uma vez que não havia ainda empresas especializadas nesse tipo de operação em São Paulo. Assim, empresas de terraplenagem, pavimentação e construção em geral – obras de engenharia e infraestrutura – tornaram-se também prestadoras de serviços de coleta de resíduos, varrição de logradouros e implantação e operação de aterros sanitários.

Essa norma vigorou até 1986, quando o Decreto-Lei Federal nº 2.300 foi publicado. Já num regime democrático, mas antes da realização da Assembleia Nacional Constituinte, o novo marco regulatório trouxe o primeiro “sistema legal específico para a realização de licitações” (MARQUES, 1999), pois definiu o que era considerado obra ou serviço, compra, alienação e execução direta e indireta. Trata-se de uma norma muito mais minuciosa que a anterior, e que tinha o intuito de tornar os processos de compras públicas mais criteriosos e

objetivos, superando o espaço antes deixado a decisões discricionárias do órgão público. A nova norma de 1986 foi editada no final do período de gradativo repasse dos serviços de limpeza a empresas privadas em São Paulo. A essa altura, segundo entrevistas, elas já possuíam experiência, patrimônio e capacidade técnica acumulada para prestar esses serviços, de forma a possuir toda a documentação necessária para serem habilitadas nos processos de contratação, bem como pleitear contratos públicos também em outras metrópoles.

No início da década de 1990, já no período de vigência da nova Constituição Federal, novos processos de reforma administrativa foram colocados em prática para modernizar a administração pública e coibir práticas de corrupção nas contratações. A Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 estabeleceu o novo marco para licitações e contratos públicos, submetendo todos os entes federativos e órgãos da administração direta e indireta a seus critérios. Em comparação com a norma anterior, trata-se de uma norma mais extensa e que torna os processos de contratação ainda mais complexos, procurando aumentar a publicidade dos processos de contratação e tornar os critérios ainda mais objetivos, intensificando a restrição sobre a discricionariedade dos órgãos durante os processos de licitação. Marques (1999) informa que essa era a primeira vez em que os crimes referentes às contratações públicas eram tipificados, bem como suas penas. Por outro lado, embora reduzisse a margem de discricionariedade do contratante no processo e previsse penas para agentes públicos e privados que violassem o princípio da livre concorrência de forma a lesar o Estado ou o mercado, essa lei não impedia que, na prática, as empresas de qualquer setor econômico combinassem antecipadamente suas estratégias para divisão de contratos: é possível, por exemplo, que determinadas empresas se reunissem durante o período de habilitação para acertar quais seriam os preços sugeridos, as margens para descontos e a divisão de lotes de operação entre elas, o que configura a cartelização.

Outros trabalhos dedicados à análise das políticas de saneamento também exploram as diversas configurações possíveis entre Estado e mercado na provisão dos serviços, e discutem de que formas essas interações podem ser desenvolvidas, levando em conta que os arranjos de provisão possíveis dependem de condições locais, ambientais, políticas e sociais de cada contexto, como evidencia o trabalho organizado por Castro & Heller (2009). Comentários a esse respeito, bem como sobre a discussão do capitalismo regulatório (LEVI-FAUR, 2005) e da trajetória dos serviços públicos executados pelo Estado e pelo mercado no Brasil (RANGEL, 1987) foram apresentados no capítulo 2.

Ainda que este capítulo não analise padrões de relação entre empresários e agentes públicos do setor de limpeza urbana de São Paulo, ele propõe um exercício de avaliação da

estrutura do mercado e das recorrências entre composições societárias das empresas do setor, e também observa o aparecimento de sócios, diretores e administradores comuns entre diversas empresas – algo que a literatura em Administração de Empresas conhece como *board interlocking* (SANTOS & SILVEIRA, 2007). Isso mobiliza a discussão recente do “capitalismo de laços” (LAZZARINI, 2011). Em seu trabalho sobre os processos de abertura econômica e privatização de empresas estatais brasileiras, Lazzarini (2011) procurou avaliar o quanto essas medidas teriam reduzido a participação do Estado no mercado. Ele conclui que, ao contrário do que o senso comum poderia dizer, a participação do Estado não foi reduzida: os mesmos acionistas (o Estado inclusive, mas indiretamente) participam de grupos que por sua vez controlam outras empresas, e não é incomum que essas empresas também tenham suas subsidiárias. Fundos de pensão de empresas estatais e bancos públicos participam do controle de empresas junto com outros atores do mercado, aumentando a participação do Estado no controle das atividades econômicas, mesmo após as privatizações.

O trabalho de Lazzarini é baseado num modelo relacional, e considera que as interfaces entre atores econômicos resultam em influência sobre decisões e interesses, não importando se os atores são públicos ou privados. Seu trabalho mostrou como se estruturam as redes de propriedade: o grau de entrelaçamento societário entre empresários que participam da composição acionária das mesmas empresas e que, assim, atuam como atores de ligação entre diferentes grupos empresariais, utilizando sua centralidade para promover conectividade nos “mundos pequenos” dos negócios, isto é, as conexões projetadas entre os sócios dos sócios em comum de empresas distintas (LAZZARINI, 2011).

Essa mesma característica se verifica no mercado da limpeza urbana. Considerando apenas as controladoras de empresas que atualmente compõem os consórcios operadores de serviços em regime público, por exemplo, é possível identificar que três delas estão por trás de cinco empresas presentes em quatro consórcios, cobrindo os serviços divisíveis e indivisíveis de limpeza na cidade (ver seção 3.2.1). Observando-se as empresas dedicadas a atender os grandes geradores, em regime privado, fenômeno semelhante também está presente em menor proporção (pois nesse caso o mercado é muito mais pulverizado, com mais de cem empresas operando o setor com registro junto à AMLURB – ver seção 3.2.2).

Todos esses autores promoveram análises das redes dos técnicos e empresários ligados aos respectivos setores econômicos estudados. As técnicas de análise de redes são relativamente recentes na Ciência Política brasileira, e servem de auxílio à análise dos efeitos que os vínculos entre pessoas e organizações exercem sobre determinados processos de decisão e implementação de políticas públicas, entre outras finalidades. Neste capítulo,

algumas dessas técnicas são utilizadas para a representação das estruturas societárias das empresas que operam os nichos público e privado do mercado de limpeza urbana: cada empresa ou empresário é transformado num nó, que por sua vez é conectado (ou não) a outros nós por meio de vínculos de propriedade ou sociedade. A seguir, o grau de centralidade de cada nó é medido com base no número de vínculos ou conexões que ele possui. Quanto mais conexões, maior é seu grau de centralidade. Como é mostrado na seção 3.2, algumas pessoas e empresas são mais centrais na rede de propriedade das empresas de limpeza urbana, pois seus nomes aparecem várias vezes associados a algumas empresas. Exercício semelhante é feito na seção 3.3, em que se representa visualmente a organização das maiores empresas do setor em torno de diferentes órgãos associativos desse mercado. Outros conceitos úteis, mas específicos à análise e interpretação das figuras, são apresentados na seção 3.2.

Este levantamento também dialoga com estudos que caracterizaram o mercado europeu e norte-americano dos setores de infraestrutura e limpeza urbana. Lorrain (2001; 2002; 2007) traçou o perfil de algumas empresas de gestão de resíduos, entre as quais a Waste Management, dos Estados Unidos da América, e também a multinacional francesa Lyonnaise des Eaux, transformada no grupo Suez Environnement, que opera serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos e distribuição de energia em diversas regiões do mundo. Em artigo publicado em 2007, Lorrain traça um perfil histórico do processo de internacionalização da Lyonnaise e sua formação como “empresa local-global” (LORRAIN, 2007), observando suas características organizacionais, as estratégias de ocupação de mercados fora da França e os princípios aplicados para que conseguisse conciliar uma estrutura “conectada” entre suas subsidiárias ao redor do mundo. Isso é interessante para este capítulo pois o grupo Suez também atuou no Brasil, controlando uma das principais empresas de limpeza urbana de São Paulo – não por acaso, a Vega – por breve período entre os anos 1990 e 2000.

Em seu trabalho, Lorrain (2007) explica que o grupo Suez optou por se desfazer de operações ao redor do mundo durante a primeira metade da década de 2000, com o objetivo de reduzir dívidas durante uma crise econômica: entre 2001 e 2002, várias empresas internacionais de infraestrutura e seus investidores declararam falência. O contexto econômico geral era ruim, e as empresas passavam a se desfazer de contratos com retornos de longo prazo, em benefício de contratos com retornos mais imediatos em que essas empresas pudessem superar prejuízos; assim, os contratos da Suez no Brasil e em outros países não foram mantidos pelo grupo (LORRAIN, 2007). No caso brasileiro, e especificamente no caso da limpeza urbana em São Paulo, os contratos da Suez foram repassados a outras empresas –

sua subsidiária Lyonnaise do Brasil Ltda., posteriormente renomeada como Suez Ambiental Ltda. e incorporada pela Suez Ambiental Participações S.A., transformou-se na Solvi Participações S.A., formada por investidores brasileiros, que controla esta e outras empresas dos setores de água, resíduos e energia no País. Isso é discutido nas seções 3.2 e 3.4.

Mais um aspecto considerado no capítulo diz respeito à organização da comunidade de políticas da limpeza urbana, o que mobiliza algumas das ideias de organização de interesses e seus efeitos sobre decisões em políticas públicas. A Ciência Política já produziu diversas explicações sobre a organização de grupos de interesse em suas formas diversas, como frutos das interpretações da teoria das elites, do pluralismo e do marxismo acerca do papel do Estado e dos processos decisórios³⁷. No caso em estudo, isso é lembrado pela aliança entre empresas e setor público em torno da definição dos contornos da política pública, o que é formalizado na fundação da ABLP, uma associação cujos objetivos manifestos são “treinar pessoas, trocar experiências, transmitir conhecimentos e estabelecer diretrizes, contribuindo para a resolução do problema do lixo”, participando de “comissões, nos diversos níveis de governo, para a elaboração de projetos de normas e leis ou a revisão e atualização das mesmas” (ABLP, 2015). Isso remete diretamente à ideia de comunidades de políticas públicas (MARQUES, 2006): a ABLP foi estruturada para reunir as redes de especialistas e autoridades no tema (*issue*) da limpeza pública, na década de 1970, para compartilhar crenças e práticas profissionais com o objetivo de resolver problemas específicos. O argumento ganha alguma força quando se observa que, em sua origem, além de ter sido estruturada por pessoas do setor público e da academia, a ABLP promovia o intercâmbio de ideias com entidades similares do exterior, como a *International Solid Waste Association* (ISWA), e difundia relatos detalhados sobre viagens realizadas por seus diretores na Europa e nos Estados Unidos, com o intuito de divulgar tecnologias para a gestão e a destinação dos resíduos sólidos.

Outras tipologias foram sugeridas por diferentes autores para se referir a fenômenos semelhantes: redes de políticas (*policy networks*), e *issue networks*, entre outros tipos. Para entender a análise proposta neste capítulo, é importante ter em mente que as empresas de limpeza urbana de São Paulo possuem relações entre si e com o Estado; isso pode se manifestar na forma de redes de propriedade, ou nos padrões de vitórias em licitações, por exemplo, mas também na forma de entidades associativas cujo objetivo é produzir regulação para todo o setor, como é o caso da ABLP.

³⁷ Para uma excelente recuperação desses argumentos, ver Marques (1997; 2003).

3.2 Empresas e nichos de mercado

O primeiro passo para analisar a economia política do mercado de limpeza urbana é observar quantas são as empresas que operam seus nichos, e de que maneiras elas acessam o mercado. Em seguida, observa-se um conjunto de características de cada empresa, a fim de produzir comparações: capital declarado, objetos sociais, tipo de sociedade, tamanho do quadro de sócios e administradores, existência de empresas entre os sócios e, finalmente, a recorrência de nomes entre os quadros de diferentes empresas.

Uma consulta ao sítio eletrônico da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), órgão que congrega uma base de dados das empresas que operam no âmbito do estado, permite informar que existem 2.160 empresas sediadas no município de São Paulo cujo objeto social inclui “coleta de resíduos”³⁸. Entre essas, há os consórcios operadores dos serviços em regime público e todas as empresas autorizadas pela AMLURB a prestarem serviços para grandes geradores de resíduos sólidos³⁹. Esta seção apresenta e analisa os dados coletados, à luz da literatura mobilizada na seção anterior, separando os trechos dedicados ao regime público e ao regime privado de limpeza urbana (conforme definido no capítulo 1), uma vez que esses dois nichos de mercado são fundamentalmente diferentes entre si, considerando o número de empresas que compõem cada um e as formas de entrada em cada tipo de operação (licitações públicas ou procedimento de cadastro e autorização).

3.2.1 Os operadores do nicho público

Um número relativamente pequeno de empresas prestou serviços de limpeza pública em São Paulo desde a década de 1960. Não havia, até então, uma empresa especializada nesse

³⁸ O Portal Jucesp OnLine está disponível por meio da Internet, no endereço <https://www.jucesponline.sp.gov.br/>. As consultas ao cadastro de empresas por objeto social, razão social e endereço são gratuitas e disponíveis a qualquer pessoa. Para ter acesso às fichas cadastrais das empresas registradas junto ao órgão, é necessário realizar um cadastro junto à Secretaria de Estado da Fazenda – o mesmo utilizado para acesso ao sistema da Nota Fiscal Paulista. Consulta realizada em 29 de maio de 2015.

³⁹ Além da regularidade como empresa, para operar esse tipo de serviço no município é necessário ter autorização da AMLURB. O cadastro de grandes geradores é feito em papel, por preenchimento de formulário assinado e entregue na sede da AMLURB, ou também de forma eletrônica através do sítio eletrônico da autarquia: <http://www.amlurb.sp.gov.br/>. Além do preenchimento do formulário, o estabelecimento deve anexar documentação referente à regularidade de sua situação jurídica, quitação do pagamento de impostos municipais, comprovante de contratação de uma das empresas autorizadas pela AMLURB a prestar os serviços, atestado de conformidade ambiental conferido pela CETESB (em caso de indústria) e descrição detalhada dos resíduos gerados, por tipo e quantidade diária. Já o cadastro das empresas de limpeza urbana, para receberem autorização a prestarem serviços a grandes geradores, é composto por formulário que deve ser anexado a documentação comprobatória de capacidade jurídica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, capacidade técnica, relação de equipamentos e declaração de destinação final conforme com a legislação.

tipo de operação em São Paulo. Tratava-se de um novo tipo de serviço, e as primeiras empresas a serem contratadas para isso o fizeram com um espírito de “vanguarda”: eram empresas de construção civil, terraplenagem e pavimentação, que possuíam experiência como empreiteiras de obras públicas pontuais e avaliaram como vantajosa a entrada num novo ramo de serviços. O primeiro contrato foi firmado com a Terpa-Lipater, uma associação de duas empresas do mesmo grupo, e as primeiras empresas de engenharia de São Paulo a entrarem no setor de limpeza pública; esse grupo foi seguido pela associação da Vega Sopave, à época uma das líderes no ramo de engenharia e obras públicas, com a São Judas Tadeu, de menor porte, que também entraram no setor de forma quase experimental – ambas formavam a empresa Colix Indústria e Comércio, sociedade meio-a-meio (CAODAGLIO & CYTRYNOWICZ, 2012). Em 1975, dois terços das áreas cobertas pelos serviços de limpeza já eram atendidos por cinco empresas privadas: Vega Sopave, Terpa-Lipater, Enterpa, Jofege e Pavi-Obras – o restante das áreas era atendido diretamente pela Prefeitura. Em 1977, os contratos da Terpa-Lipater foram repassados à Enterpa, que assumiu posição de liderança junto à Vega Sopave – ambas já estavam entre as principais empresas de limpeza urbana no Brasil, e concentravam uma parte muito maior dos contratos com a Prefeitura de São Paulo que as demais empresas. Basicamente, Vega Sopave e Enterpa concentravam, juntas, 36% do volume de resíduos coletados em 1976, 40% em 1977, 74% em 1980 e 86% em 1985; nesse ano, a empresa CAVO (Companhia Auxiliar de Viação e Obras), do grupo Camargo Corrêa, passa a aparecer como a terceira principal empresa operando no município, com 3% do volume, índice que chegou a 16,1% em 1988 (SÃO PAULO, 1992).

Em 1988, no final da gestão de Jânio Quadros (1986-1988), ocorreu uma licitação para seleção das empresas que prestariam os serviços pelos próximos cinco anos – a primeira após a publicação do Decreto-Lei Federal nº 2.300 de 1986, que estabeleceu o marco regulatório para as compras públicas no Brasil. As empresas vencedoras foram a Vega Sopave, a Enterpa e a CAVO. A empresa Heleno & Fonseca Construtécnica era contratada para a gestão de aterros sanitários. Na gestão seguinte, de Luiza Erundina, a Prefeitura tentou promover a descentralização dos contratos entre as Administrações Regionais do município – algo que, como discutido no capítulo 2, não logrou sucesso em função da baixa capacidade técnico-administrativa e política das unidades da Prefeitura para fazer valer o novo modelo. Por isso, os contratos foram prorrogados até 1995 (SÃO PAULO, 2001).

Já na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), e sob a regulação da Lei Federal nº 8.666 de 1993, realizou-se nova licitação em 1995: o rol de vencedoras incluía Vega Sopave, Enterpa e CAVO, mas também a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), do grupo

Odebrecht, Paviter Serviços Ambientais, Construtora OAS e Cliba, de origem argentina. O prazo contratual previsto pela licitação era de cinco anos. Em 1998, a Enterpa Engenharia foi adquirida por duas empresas estrangeiras: Sideco Americana (Grupo Macri, de capital argentino) e Waste Management (dos Estados Unidos da América). Por sua vez, a Vega Sopave seria adquirida pela Lyonnaise des Eaux (multinacional francesa), que expandia suas operações internacionais de forma mais agressiva (LORRAIN, 2007). Esse movimento de entrada de capital estrangeiro no setor de serviços urbanos é condizente com o contexto econômico nacional. O Brasil era presidido por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), responsável pela introdução de medidas de controle macroeconômico para a redução da hiperinflação que tinha assolado do País na década de 1980 e no início da de 1990. Tais medidas incluíam a adoção de uma nova moeda, o real (R\$), a privatização de empresas estatais – tema investigado por Lazzarini (2011) – e a abertura ao capital estrangeiro para investimentos no Brasil. As duas principais empresas de limpeza urbana de São Paulo – que já operavam esses serviços em outras capitais do País – passavam a ser controladas por multinacionais, mas, ao mesmo tempo, tornavam-se protagonistas do principal escândalo de corrupção da gestão de Celso Pitta: a “máfia dos fiscais”, que consistia num esquema de pagamento de propina para fiscais de Administrações Regionais, sobretudo a AR da Penha⁴⁰. Em meio à crise, não se realizou uma nova licitação em 2000, ano em que a principal candidata de oposição, Marta Suplicy (PT), foi eleita prefeita para o período 2001-2004. Ao final da gestão Pitta, o quadro dos serviços de limpeza da cidade era caótico, e quatro empresas foram contratadas em regime de emergência para promover a limpeza das ruas: Cliba, Vega Engenharia Ambiental, Enterpa Engenharia Ambiental e Construtora Marquise. A Enterpa passou a pertencer somente à Sideco (Grupo Macri), pois a Waste Management vendeu sua parte na operação, marcando o início do momento de retração do capital internacional no setor de infraestrutura (LORRAIN, 2007).

No início da gestão de Marta Suplicy, em 2001, foi realizada uma operação de emergência para a retirada de entulho e a limpeza de logradouros na cidade, com a contratação emergencial de algumas empresas, o que motivou nova crise com o surgimento de novas denúncias de favorecimento de empresas em contratações públicas pelo governo. Ainda em 2001, realizou-se a maior CPI para investigar o assunto, culminando no cancelamento de alguns contratos e na realização de uma licitação para contratar, por 24 meses, as empresas que prestariam os serviços de limpeza em regime de prestação de serviços. Foram contratadas

⁴⁰ Maiores informações sobre a máfia dos fiscais podem ser encontradas nos documentos da CPI realizada na Câmara Municipal (RPP 06-009/1999), em notícias dos jornais locais da época e em Jacobi & Viveiros (2006).

as empresas Enob, Vega, Queiroz Galvão, Enterpa, Cliba, Júlio Simões Logística e SPL Constutora. Em 2002, a Enterpa teve sua denominação alterada para Qualix Serviços Ambientais, uma sociedade anônima (SUSTENTARE, 2012). No mesmo ano, introduziu-se o novo marco regulatório da limpeza pública em São Paulo com a Lei Municipal nº 13.478 de 2002, que separou os serviços em divisíveis e indivisíveis, criou o modelo de concessão dos serviços divisíveis e previu a substituição do LIMPURB pela AMLURB, uma autarquia reguladora, como já discutido no capítulo 2.

A primeira licitação para a contratação das concessionárias foi realizada em 2004. A cidade foi dividida em dois agrupamentos e contrataram-se dois consórcios: São Paulo Limpeza Urbana S/A (SampaLimp), posteriormente renomeado como Logística Ambiental de São Paulo S/A (Loga), e EcoUrbis Ambiental S/A, ambas sociedades por ações de capital fechado. O prazo do contrato dura até 2024, sendo prorrogável por mais vinte anos. Quanto aos serviços indivisíveis, eles eram prestados por cinco empresas até 2011: Qualix, Construfert, Unileste, Paulitec e Delta, cada uma sendo responsável por um agrupamento da cidade. Em 2011, esse modelo foi alterado durante a gestão de Gilberto Kassab (2006-2012), que redistribuiu a cidade em somente dois agrupamentos coincidentes com aqueles dos serviços divisíveis, e para cada um contratou um consórcio de até três empresas, para prestarem os serviços indivisíveis essenciais por três anos prorrogáveis: Inova Gestão de Serviços Urbanos (sociedade por ações de capital fechado) e Consórcio Soma (consórcio).

No agrupamento noroeste de São Paulo, a Loga é a concessionária dos serviços divisíveis, e a Inova opera os serviços indivisíveis. Já no agrupamento sudeste, EcoUrbis é a concessionária dos divisíveis e a Soma é responsável pelos indivisíveis. O quadro 3, a seguir, apresenta a constituição de cada consórcio, com suas respectivas controladoras. As controladoras de 1º nível correspondem às empresas que formalmente compõem cada consórcio. Já as controladoras de 2º nível correspondem às empresas que controlam as de 1º nível. Empresas que não tenham controladoras de 2º nível figuram nas duas colunas.

Quadro 3 – Empresas concessionárias e permissionárias dos serviços de limpeza prestados em regime público e suas atuais controladoras (2015)

Serviços	Empresas	Controladoras (1º)	Controladoras (2º)
Divisíveis (concessão)	EcoUrbis Ambiental	Vital Engenharia Ambiental	Grupo Queiroz Galvão
		Construtora Marquise	
		S.A. Paulista de Construções e Comércio	
	Logística Ambiental de São Paulo	Vega Valorização de Resíduos	Solví Participações
		Estre Coleta Holding	Estre Ambiental
Indivisíveis (permissão)	Consórcio Soma	Cavo Serviços e Saneamento	
		Corpus Saneamento e Obras	
	Inova Gestão de Serviços Urbanos	Vital Engenharia Ambiental	Grupo Queiroz Galvão
		Revita Engenharia Sustentável	Solví Participações
		Paulitec Construções	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de AMLURB, JUCESP e empresas.

O consórcio EcoUrbis Ambiental é controlado pela Vital Engenharia Ambiental (por sua vez, controlada pelo Grupo Queiroz Galvão), Construtora Marquise e S.A. Paulista de Construções e Comércio. Essa composição acionária mudou algumas vezes desde o início da concessão, em 2004. Inicialmente, a empresa era formada por Construtora Queiroz Galvão (substituída pela Vital Engenharia Ambiental, outra subsidiária do mesmo grupo), Heleno & Fonseca Construtécnica e LOT Operações Técnicas. A Heleno & Fonseca Construtécnica tinha estado presente no setor de limpeza urbana de São Paulo desde a década de 1970, como a responsável pela operação de aterros sanitários. Recentemente, a EcoUrbis passou a contratar a empresa Ecoban Ambiental (anteriormente denominada Enob Concessões), outra empresa do Grupo Queiroz Galvão, para operar o aterro sob sua responsabilidade.

O consórcio Logística Ambiental de São Paulo (Loga) é composto por empresas que operam a limpeza urbana de São Paulo desde muito tempo. Em sua origem, a Loga era formada por Vega Valorização de Resíduos, derivada da Vega Engenharia Ambiental, que, com esta denominação ou sua anterior, Vega Sopave, sempre foi a principal operadora da limpeza na cidade. Atualmente, a Vega é controlada pela Solvi Participações. De outro lado, a Loga possui como acionária a empresa Estre Coleta Holding, controlada pelo grupo Estre Ambiental. Até 2008, também participava a SPL Construtora e Pavimentadora, uma empresa do grupo Splice, que atua na indústria eletroeletrônica.

Nos serviços indivisíveis, o Consórcio Soma possui como acionistas diretas a Cavo Serviços e Saneamento e a Corpus Saneamento e Obras. Em 2011, no momento da formação do Consórcio Soma, sua estrutura societária incluía também a Delta Construções, que deixou

o consórcio em 2012. Por sua vez, a Inova Gestão de Serviços Urbanos continua com a mesma composição societária desde o início do contrato: Vital Engenharia Ambiental (controlada pelo Grupo Queiroz Galvão), Revita Engenharia Sustentável (controlada pela Solví Participações) e Paulitec Construções.

Existem recorrências importantes entre as controladoras dessas quatro empresas. O Grupo Queiroz Galvão, a Solví Participações e a Estre Ambiental controlam cinco outras empresas, e assim estão presentes em todos os contratos em regime público de São Paulo. Vale recuperar o histórico dessas três empresas, que é relativo à evolução do próprio setor. Assim como a Enterpa recebeu aporte de capital estrangeiro na década de 1990 e renacionalizou-se na década de 2000, o mesmo ocorreu com a Vega Engenharia Ambiental (antiga Vega Sopave), que tinha sido adquirida pela Lyonnaise des Eaux, que se tornou o grupo francês Suez Environnement. Conforme relatou Lorrain (2007), a expansão desse grupo se deu tanto pela criação de filiais fora da França (na primeira fase de sua expansão), como pela aquisição de operações já existentes (na segunda fase de sua expansão, mais agressiva que a primeira), sobretudo em países em desenvolvimento. A Vega Sopave entrou nesse conjunto. Entretanto, com a crise do mercado internacional no início da década de 2000, o grupo Suez abriu mão de suas operações no Brasil, que incluíam serviços de saneamento básico e manejo de resíduos em diversas cidades, inclusive a Vega em São Paulo. Entrevista com um representante dos empresários do setor indicou que o motivo pelo qual o Brasil não foi considerado como um mercado muito promissor em meio à crise tinha a ver com a inadimplência dos governos brasileiros que, embora não deixassem de efetuar os pagamentos pelos serviços prestados, faziam-no com grande atraso. Isso exigia que o grupo Suez operasse sempre em déficit de caixa, injetando capital próprio para que as operadoras não entrassem em prejuízo de forma a afetar a operação dos serviços. Em 2007, todas as empresas que a Suez controlava em território brasileiro foram repassadas a outros proprietários. Foi nesse momento que surgiu o grupo Solví, atual controlador da Vega e de outras empresas de infraestrutura, saneamento e serviços urbanos no Brasil.

O grupo Estre Ambiental, por sua vez, foi fundado em 1998 como uma empresa que atuava somente com a operação de aterros sanitários no estado de São Paulo, tendo expandido essa operação para outras localidades no Brasil (nos estados de São Paulo, Alagoas, Paraná, Bahia, Rio de Janeiro e Sergipe) e no exterior (Colômbia e Argentina), segundo informações da própria empresa. Sua entrada em outros tipos de operação se deu pela aquisição de empresas já consolidadas, entre as quais a CAVO (Companhia Auxiliar de Viação e Obras), que, até 2011, pertencia ao grupo Camargo Corrêa.

O terceiro nome de destaque no setor de limpeza urbana de São Paulo é o Grupo Queiroz Galvão, que chegou ao início do século XXI como uma das empresas contratadas emergencialmente na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) e integra o consórcio Loga. Assim como outras empresas do setor, como Enterpa e Vega Sopave, a Queiroz Galvão teve início na década de 1950 como uma empresa de construção civil, tendo conquistado contratos públicos para obras relativas à construção de rodovias e outros projetos de infraestrutura, tendo expandido recentemente sua atuação para outros setores produtivos (ESTEVEZ, 2012).

3.2.2 Os operadores do nicho privado

A legislação municipal⁴¹ estabelece que os grandes geradores de resíduos sólidos (ver capítulo 1) são obrigados a se cadastrar junto à AMLURB, e, para a destinação de seus resíduos, eles devem contratar uma das empresas que a autarquia autorizou a operar os serviços em regime privado. Para ser uma autorizatária, é necessário que a empresa comprove possuir capacidade jurídica, idoneidade financeira, regularidade fiscal e capacidade técnica, bem como apresente a relação de equipamentos que possui e a declaração de destino final comprovando sua adequação técnica e ambiental (o que evita, por exemplo, que a empresa simplesmente transporte resíduos para um lixão, o que é proibido). Atualmente⁴², o cadastro de empresas autorizadas pela AMLURB a realizarem a gestão de resíduos de grandes geradores é muito menor que o universo de empresas de coleta de resíduos em geral sediadas no município de São Paulo (mais de duas mil), não chegando a abranger cem empresas.

Atualmente, essa é uma das principais fragilidades do sistema: conforme indicam entrevistas com representantes da AMLURB e dos empresários do setor, é muito comum que estabelecimentos comerciais que, segundo a lei, deveriam se cadastrar como grandes geradores, deixarem seus resíduos na rua para serem coletados pelas concessionárias do serviço em regime público, o que é proibido, pois encarece os serviços prestados no âmbito da concessão pública. Os motoristas e coletores dos caminhões de coleta em regime público não são autorizados a coletar resíduos de grandes geradores, mas sim reportar à empresa e à AMLURB quaisquer situações irregulares. Todavia, apesar dos esforços da autarquia pela fiscalização desse tipo de situação – sobretudo depois da implantação do FISCOR, o sistema de fiscalização dos serviços com uso de GPS – é muito difícil impedir que ela ocorra. O

⁴¹ Decreto Municipal nº 45.668 de 29 de dezembro de 2004.

⁴² Lista publicada em 29 de maio de 2015. A lista é atualizada regularmente no sítio eletrônico da AMLURB, no endereço <http://www.amlurb.sp.gov.br/>.

principal motivo de dificuldade tem a ver com o pequeno número de fiscais disponíveis, comparado com o que seria necessário para fiscalizar todo o território da cidade. Entrevistas com agentes públicos sugerem que haja pagamento de propina a motoristas para que eles façam a coleta irregularmente; outra explicação indicada por entrevistas é a de que é mais interessante fazer a coleta irregular dos resíduos do que não fazê-la, uma vez que, se houver lixo nas ruas, a população tende a registrar reclamações junto à AMLURB e as concessionárias são penalizadas.

Para a presente análise, montou-se um banco de dados de empresas de coleta de transporte de resíduos com dados provenientes das listas de empresas autorizadas publicadas pela AMLURB em 23 de fevereiro de 2015 (96 empresas listadas) e 29 de maio de 2015 (95 empresas listadas), totalizando 109 empresas autorizadas a coletar resíduos de grandes geradores⁴³ no período, assim como a mais recente lista oficial do cadastro de grandes geradores, de 14 de abril de 2015, que possui 7.682 estabelecimentos cadastrados e informa quais empresas foram contratadas para a coleta e o transporte de resíduos de cada um deles, o que somou outras sete empresas de coleta ao conjunto inicial – isto é, sete empresas que, apesar de divulgadas pela AMLURB como as contratadas para a gestão dos resíduos, não estão presentes no cadastro oficial de empresas autorizadas para promover o serviço – totalizando 116 empresas⁴⁴. Os dados relativos ao capital declarado de cada empresa, bem como sua composição societária, foram obtidos por meio de consulta às fichas cadastrais das empresas registradas no banco de dados de acesso público da Junta Comercial do Estado de

⁴³ Quanto ao cadastro de coletores de resíduos da construção civil (entulho), a edição publicada em 29 de maio de 2015 inclui 355 empresas e 1311 pessoas físicas autorizadas para realizar o serviço – entre as 355 empresas, 48 também são cadastradas para coleta de resíduos de grandes geradores e 307 possuem cadastro exclusivamente para transporte de entulho. Entretanto, a presente análise abrange somente o cadastro de empresas de coleta de resíduos de grandes geradores, e não de transporte de entulho, observadas importantes diferenças entre um e outro nicho: a organização das empresas de coleta de resíduos de grandes geradores é muito mais similar à das empresas concessionárias do regime público, inclusive considerando o porte das empresas que compõem o nicho, o tipo de equipamentos empregados e as formas de destinação dos resíduos, ao passo que o mercado de transporte de entulho é muito mais pulverizado, sendo operado por empresas de porte muito menor e também pessoas físicas, emprega outros tipos de equipamentos e outros tipos de destinação aos resíduos coletados.

⁴⁴ Tendo em mãos as razões sociais das 116 empresas, procedeu-se a uma consulta de suas fichas cadastrais registradas perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP). Para os casos em que não houvesse informações disponíveis ou completas na base da JUCESP, procedeu-se à consulta junto à base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e aos demonstrativos financeiros e patrimoniais das empresas pesquisadas, disponíveis em Diário Oficial do Estado e nas seções de relações com investidores em seus sítios eletrônicos. A consulta permitiu localizar informações como endereço da sede, capital social declarado e quadro de sócios e administradores, o que permitiu examinar que outras empresas figuravam como sócias. Estas também foram incluídas na consulta, bem como as quatro empresas concessionárias dos serviços prestados em regime público (todas estruturadas como consórcio ou sociedade por ações de capital fechado e propósito específico) e suas controladoras. O exercício completo resultou na formação de um banco de dados com as informações cadastrais de 195 empresas. A lista das empresas que compõem o banco compreende o Apêndice A deste volume.

São Paulo (JUCESP). O quadro 4 a seguir apresenta alguns indicadores sobre o perfil dessas empresas.

Quadro 4 – Perfil das empresas de limpeza urbana em regime privado (2015)

Indicador	Valor
Número de empresas consideradas na análise	116
Média do capital declarado (R\$)	8.654.844,38
Mediana do capital declarado (R\$)	70.200,00
Média do número de sócios e administradores	2,3
Mediana do número de sócios e administradores	2,0

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados de AMLURB e JUCESP.

A média do capital dessas empresas, superior a R\$ 8,5 milhões, é influenciada por poucas delas que possuem capitais muito altos. Metade das empresas tem capital declarado de até R\$ 70.200,00, e apenas um quarto delas possui capital igual ou superior a R\$ 440 mil. Conforme indicam os dados obtidos da JUCESP, trata-se de 96 sociedades limitadas, 17 empresas de responsabilidade individual e três sociedades por ações – AMBITEC S/A, Cavo Serviços e Saneamento S/A (Grupo Estre) e Koleta Ambiental S/A (Grupo Solví). Ressalte-se que a Cavo constitui uma das partes do consórcio Inova, que opera os serviços indivisíveis de limpeza em regime público no agrupamento noroeste, e que o grupo Solví, controlador da Koleta Ambiental, também está presente em dois consórcios de limpeza pública, como mostrado na seção anterior. Entre as sociedades limitadas, onze delas possuem outras empresas entre seus sócios. O quadro 5, a seguir, apresenta essas situações.

Quadro 5 – Empresas do regime privado de limpeza e suas empresas-sócias (2015)

Empresas	Empresas-sócias	Objetos sociais das sócias
Colepav Ambiental Ltda.	Concrepav S/A Participação e Administração	Holding, compra, venda e aluguel de imóveis próprios
	Linaria Empreendimentos e Participações Ltda.	Holding
Coleta Industrial Fimavan Ltda.	Simakafi Administradora de Bens Ltda.	Aluguel de imóveis próprios
	Vanfig Administração de Bens Ltda.	Holding, compra, venda e aluguel de imóveis próprios
Construrban Logística Ambiental Ltda.	Santo Amaro Participações Ltda.	Holding
	São Pedro Incorporações e Participações S/C Ltda.	Incorporação de empreendimentos imobiliários
Ecopav Construção e Soluções Urbanas Ltda.	Ciclo Participações Societárias S/A	Sociedade de participação
Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda.	Campos Elíseos Participação, Empreendimento e Administração	Holding
	Cia. De Investimentos Alvalade	Sociedade de participação
Translix Logística Ambiental Ltda.	AF1 Holding EIRELI	Holding, gestão de ativos intangíveis não financeiros
Ultralex Ambiental Ltda.	Devels Serviços em Transporte Ltda.	Atividades de design, prestação de serviços de informação, outros serviços às empresas
	Sociedade Civil de Saneamento Ltda.	Serviços de engenharia
Veolia Serviços Ambientais Ltda.	Proactiva Medio Ambiente S/A	Holding
	Sanedo Participações Ltda.	Holding, construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto irrigação
Comércio de Aparas de Papel Adriana Ltda.	KF Participações e Comércio Ltda.	Holding, comércio atacadista de resíduos e sucatas, serviços de escritório e apoio administrativo
Pepec Comércio Transportes e Saneamento Ltda.	Pepec Ambiental Comércio e Serviços Ltda.	Coleta de resíduos, comércio varejista de produtos
Trail Infraestrutura Ltda.	Campos Elíseos Participação, Empreendimento e Administração	Holding
	Cia. De Investimentos Alvalade	Sociedade de participação

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados de JUCESP.

Como se observa, doze das dezesseis empresas-sócias identificam-se como *holdings* de instituições não financeiras e sociedades de participação. Duas das empresas de limpeza, Empresa Tejofran e Trail Infraestrutura, possuem as mesmas empresas-sócias, evidenciando que pertencem ao mesmo grupo societário. Isso fica mais evidente quando se observa que as pessoas físicas incluídas nos seus quadros de sócios e administradores também se repetem. Mais um caso a ser destacado é o da Veolia Serviços Ambientais, cujas proprietárias são a

Proactiva Medio Ambiente e a Sanedo Participações (JUCESP, 2015). A Proactiva é uma empresa espanhola que, desde 2013, possui como única proprietária a multinacional francesa Veolia Environnement – que, por sua vez, é a principal concorrente da Suez Environnement. A história de ambas as multinacionais francesas é bastante parecida. A Suez é originada na Lyonnaise des Eaux (LORRAIN, 2007), enquanto a Veolia é resultado de uma série de transformações societárias da Compagnie Générale des Eaux, que se tornou parte da Vivendi (um grupo empresarial francês com presença marcante nos mercados de entretenimento e telecomunicações) e expandiu suas atividades no mundo por meio da aquisição de empresas de diversos países, em estratégia parecida com aquela adotada por sua concorrente Suez (BISSET & MERLI, 2012). Em São Paulo, a Proactiva Medio Ambiente adquiriu a empresa Intranscol, de capital nacional – posteriormente, a Veolia adquiriu a Proactiva, assumindo o controle de todas as suas subsidiárias.

Questão interessante reside no fato de que, enquanto a Suez Environnement se retirou do mercado brasileiro, a Veolia Environnement (e a Proactiva Medio Ambiente, antes dela) aqui permaneceu. Conforme entrevista com representante dos empresários, isso é explicado pelo fato de que enquanto a primeira operava majoritariamente com contratos públicos, a segunda é uma das principais operadoras de contratos privados, que são melhores do ponto de vista gerencial, uma vez que possuem menor inadimplência e pagamentos mais pontuais.

Por fim, foi possível submeter os dados das composições societárias das empresas a um último exercício, que consistiu em buscar recorrências entre os nomes dos sócios e um banco de dados de cargos e instituições públicas de São Paulo⁴⁵, com o objetivo de verificar se algum sócio de empresa de limpeza urbana já ocupou cargos públicos no município de São Paulo. Das três ocorrências encontradas, duas foram consideradas ambíguas⁴⁶ e, assim, desconsideradas. Entretanto, a terceira ocorrência foi confirmada por meio de pesquisa junto a documentos oficiais e notícias de jornais locais: um dos proprietários da empresa Construrban

⁴⁵ O banco de cargos e instituições públicas de São Paulo foi produzido no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), a partir dos dados da Relação de Nomes e Endereços do Governo do Estado de São Paulo, publicada pela Fundação SEADE. O banco, que é de uso interno dos pesquisadores do CEM, atualmente inclui informações de 1985 a 2012 sobre nomes de pessoas que ocuparam cargos em órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo, e está em constante atualização para checagem das informações já registradas e inclusão de novos dados. O autor agradece ao CEM pela autorização de uso dessas informações, e registra agradecimento especial a Betina Sarue e Gabriela Trindade de Almeida pelo auxílio na coleta, digitalização e checagem dos dados, e a Julio Cesar da Costa pelo auxílio e pela paciência no processo de montagem do banco propriamente dito, bem como ao Prof. Eduardo Marques pela oportunidade de participar desse processo.

⁴⁶ Os nomes encontrados foram pesquisados na Internet, quando se constatou a existência de muitos homônimos no Brasil. Apesar de a JUCESP oferecer o número do CPF dos sócios e diretores das empresas, essa variável não é registrada no banco de cargos e instituições de São Paulo, de forma que não foi possível eliminar a ambiguidade. A decisão, portanto, foi desconsiderar esses resultados.

Logística Ambiental, Ubiratan Sebastião de Carvalho, chegou a ocupar o cargo de administrador regional de Santo Amaro durante o governo de Luiza Erundina de Sousa. Esse fato foi intensamente explorado durante a realização da CPI de 2001, visto que um dos contratos firmados em regime de emergência no início da gestão de Marta Suplicy foi com essa empresa.

Outra perspectiva para a análise da distribuição dos serviços dos grandes geradores entre as atuais empresas autorizadas passa pela avaliação da concentração de serviços em torno de poucas dessas empresas. Apesar da grande pulverização desse nicho em comparação com o dos serviços prestados em regime público (em que somente quatro empresas operam todos os serviços), um conjunto de apenas 29 empresas atende a 92,1% dos 7.682 grandes geradores registrados junto à AMLURB. A de maior destaque é a Multilixo Remoções de Lixo, que sozinha serve a 22,8% dos grandes geradores cadastrados, e congrega um dos maiores grupos empresariais dos ramos de coleta e gerenciamento de resíduos industriais, reciclagem de resíduos secos, triagem de resíduos da construção civil e administração patrimonial em São Paulo. O quadro 6, a seguir, apresenta a distribuição das empresas com os maiores números de contratantes no regime privado de limpeza, isto é, as empresas com mais clientes atendidos.

Quadro 6 – Empresas com maiores números de contratantes no regime privado (pelo menos, 150 ou 2% de estabelecimentos), São Paulo, 14/04/2015

Nome da empresa	Nº de clientes	% de clientes
Multilixo Remoções de Lixo Sociedade Simples Ltda.	1751	22,8
Coleta Industrial Fimavan Ltda.	562	7,3
4R Ambiental Locação de Equipamentos Ltda.	517	6,7
2A Reciclagem e Remoção de Lixo Ltda.	412	5,4
Polilix Triagem e Classificação de Resíduos Ltda.	312	4,1
Soluções Técnicas Ambiental Ltda.	269	3,5
Koleta Ambiental Ltda. (Solví)	254	3,3
Veolia Serviços Ambientais Ltda. (Veolia)	245	3,2
Cavo Serviços e Saneamento S/A (Estre)	223	2,9
Koletus Gestão Ambiental Ltda.	197	2,6
Miguelão Comércio de Sucatas Ltda.	188	2,4
Montanha Transporte e Coleta de Resíduos Ltda.	184	2,4
Transambiental Serviços Ambientais Ltda.	177	2,3
Ecotrans Ambiental Sist. de Coleta e Destinação de Resíduos Ltda.	170	2,2
Laguna Gestão Ambiental Ltda.	158	2,1

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de AMLURB.

Como se observa, os grupos Solví e Estre estão representados entre as principais empresas que operam no regime privado de limpeza, por meio de suas subsidiárias Koleta Ambiental e Cavo Serviços e Saneamento, respectivamente. Expandindo a análise da estrutura societária para todas as empresas, também se notam recorrências de nomes de pessoas físicas em diferentes quadros de sócios e administradores, evidenciando fenômeno similar àquele observado por Lazzarini (2011) entre as empresas privatizadas no Brasil: existem redes de propriedade também nas empresas de limpeza urbana de São Paulo.

Com o banco de dados expandido, que inclui dados não apenas dos quatro consórcios do regime público e das 116 empresas que operam o regime privado, mas também das empresas que apareceram como suas controladoras (totalizando 195 empresas), observou-se a quantidade de vezes em que cada uma das pessoas é identificada como integrante de seus quadros de sócios e administradores. De um total de 397 nomes de pessoas (físicas ou jurídicas), 318 aparecem somente uma vez, isto é, compõem somente uma sociedade ou diretoria; outras 59 aparecem em duas empresas, 14 compõem três sociedades, três pessoas aparecem como membros de quatro sociedades e outros três nomes são identificados em cinco sociedades. Selecionando-se os quatro consórcios, suas respectivas controladoras e todas as pessoas (físicas e jurídicas) que aparecem pelo menos em dois quadros de sócios e diretores de empresas (considerando-se todo o banco), é possível produzir sociogramas que evidenciam graficamente as relações entre as empresas. A figura 8 mostra o resultado do exercício.

Figura 8 – Sociogramas das principais empresas de limpeza urbana de São Paulo

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de JUCESP e empresas.

Os vértices amarelos representam pessoas físicas cujos nomes aparecem em pelo menos dois quadros de sócios e administradores. Os vértices azuis representam pessoas jurídicas (empresas) que figuram como sócias de pelo menos outras duas empresas. Os vértices verdes representam os quatro consórcios que operam os serviços de limpeza urbana em regime público. As setas entre um vértice e outro representam vínculos direcionados para a empresa em cujo quadro de sócios e administradores aparecem os nomes das pessoas representadas pelos vértices dos quais saem as setas.

É possível observar a existência de agrupamentos ou componentes de vértices e linhas no gráfico. Isso indica que, ao mesmo tempo em que há fragmentação quando se considera a rede em geral, existe concentração de capital entre pequenos grupos que se relacionam entre si, mas não com os outros. Na porção superior da figura, aparecem os cinco principais componentes da rede. O componente identificado pelo número 1 inclui os quatro consórcios de limpeza pública de São Paulo. Isso é detalhado na figura 9 a seguir.

Figura 9 – Componente 1: consórcios do regime público e suas controladoras

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de JUCESP e empresas.

Os quatro consórcios da limpeza pública são empresas distintas, mas controladas por acionistas e diretores em comum (naturalmente, pois são empresas que se juntam em consórcio), como apresentado na seção anterior. Trata-se de um componente relativamente mais complexo que os demais. A figura mostra que o Consórcio Soma, que opera serviços indivisíveis em regime público, controlado por Corpus Saneamento e Obras e Cavo Serviços e Saneamento, está conectado ao restante da rede por meio desta última, que também opera os serviços contratados por grandes geradores de resíduos sólidos, em regime privado. A Cavo atualmente é controlada pelo grupo Estre Ambiental, que se conecta à Solví Participações por meio do consórcio Logística Ambiental de São Paulo (Loga), controlado por Estre Coleta Holding (do grupo Estre) e Vega Valorização de Resíduos (do grupo Solví). A Solví participações possui três empresas em seu “guarda-chuva”: Vega Valorização de Resíduos, Vega Engenharia Ambiental e Revita Engenharia. Esta última faz parte do consórcio Inova, que conecta na rede o grupo Solví às empresas Paulitec Construções, grupos Queiroz Galvão e Marquise e S.A Paulista – as três últimas controlam o consórcio EcoUrbis, que opera serviços divisíveis em regime público.

O componente identificado pelo número 2 é o das empresas Ambitec e Veolia, que constam na lista de empresas autorizadas a operar serviços de limpeza em regime privado em São Paulo. Esse componente mostra como a operação dessas empresas envolve composição societária complexa. A espanhola Proactiva Medio Ambiente é a controladora de quatro empresas que figuram nesse componente e correspondem às suas subsidiárias: Proactiva Meio Ambiente Brasil, Sanedo Participações, Veolia Serviços Ambientais e São Miguel Saneamento. Um dos administradores da Sanedo Participações também figura no quadro de administradores da Ambitec S/A. Já o componente indicado pelo número 3 corresponde à rede de propriedade da Colepav, que também opera serviços em regime privado, e pertence a um grupo cuja estrutura societária envolve cruzamentos entre diferentes empresas de empreendimentos, participações e administração patrimonial. Os componentes 2 e 3 são apresentados na figura 10 a seguir.

Figura 10 – Componentes 2 e 3: Ambitec, Veolia, Colepav e suas controladoras

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de JUCESP e empresas.

O componente indicado pelo número 4 é o da Empresa Tejofran e da Trail Infraestrutura, que também pertencem a um mesmo grupo societário. No caso dessas duas empresas, elas contam com capital de outras duas empresas de participação e investimentos: Cia. De Investimentos Alvalade e Campos Elíseos Participação. Seus sócios também figuram nos quadros de Porto Iberica Participações e Vilamoura Participações. Já o componente indicado pelo número 5 é o das empresas Enge Ilha Construção e Terraplenagem e Pepec Comércio Transportes e Saneamento, ambas listadas como autorizadas a prestar serviços de limpeza urbana em regime privado. A empresa Enge Ilha Construção possui um sócio em comum com uma empresa de nome parecido, Engeilha Ambiental, que, por sua vez, pertence a sócios que compartilham a propriedade das empresas Pepec Comércio e Pepec Ambiental, revelando um caso parecido com o da Empresa Tejofran e da Trail Infraestrutura. Os componentes 4 e 5 são apresentados na figura 11, a seguir (próxima página).

Considerando a evidência gráfica, é intuitivo concluir que as principais empresas de limpeza de São Paulo estejam organizadas de forma fragmentada em agrupamentos distintos. Algumas delas encontram-se em redes mais complexas, com maiores números de sócios e diretores, ou mais cruzamentos de nomes comuns em seus quadros de sócios e diretores. Isso remete à interpretação de Lazzarini (2011) sobre as redes de propriedade do capitalismo de laços no Brasil, ainda que com reservas. No caso estudado por Lazzarini, o Estado se faz presente no controle das empresas estatais privatizadas durante as reformas dos anos 1990. No caso da limpeza urbana em São Paulo, não há presença do Estado nos quadros societários das empresas, e a ocorrência de “mundos pequenos” é segregada a cada agrupamento – mas ocorre de forma bastante visível na rede de propriedade das empresas que operam os serviços em regime público (componente indicado pelo número 1).

Figura 11 – Componentes 4 e 5: Tejofran, Trail, Enge Ilha, Pepec e suas controladoras

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de JUCESP e empresas.

3.3 Entidades associativas do mercado de limpeza pública

Outro aspecto bastante relevante para a economia política da limpeza urbana é a organização das empresas em torno de entidades associativas. No caso desse setor, defende-se que a organização das empresas ocorra de duas formas principais: a primeira delas é por meio de entidades técnicas, com a presença e a cooperação do Estado, com objetivo de pautar os aspectos técnicos e operacionais da limpeza urbana, formando uma comunidade de políticas públicas; a segunda é por meio de entidades patronais, cujas pautas têm caráter representativo perante o Estado e os empregados das empresas, definindo estratégias para a precificação, monitorando os custos de operação e defendendo interesses corporativos de sua categoria profissional. Entretanto, nada impede que esses dois tipos de associações atuem de forma conjunta, uma vez que os aspectos técnicos e de mercado são transversais entre si.

Em São Paulo, a comunidade técnica da limpeza urbana se organiza, principalmente, em torno de duas⁴⁷ associações civis. A primeira delas é a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP), fundada em 1970. Como informam Caodaglio & Cytrynowicz (2012), a ABLP é originada do esforço de técnicos ligados ao LIMPU, à CETESB e à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Seu objetivo na época era introduzir no País estudos sistemáticos sobre a operação de sistemas de gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, promover a divulgação do tema e a difusão de ideias entre a comunidade do setor, o que inclui empresas, órgãos estatais e também pessoas físicas que estudem o tema ou trabalhem com ele.

O principal veículo de divulgação da ABLP, e que fornece a maior parte do registro histórico de sua atuação, é a Revista Limpeza Pública, que, além de divulgar notícias sobre o setor de limpeza e eventos setoriais desde 1975, publica artigos técnicos produzidos por representantes de órgãos públicos e de empresas. Parte importante desses artigos reúne muitas das discussões que pautaram, inclusive, a construção do arcabouço institucional da limpeza urbana em São Paulo e para a definição de como os serviços propriamente ditos viriam a ser executados, sugerindo novas tecnologias para coleta e destinação de resíduos – era, também, uma importante forma de divulgação de novos equipamentos e insumos diretamente pelos fabricantes, que, por meio de anúncios pagos na revista, custeavam sua publicação (e ainda o fazem). A revista serviu de veículo para que técnicos do LIMPU (posteriormente, LIMPURB)

⁴⁷ Uma terceira associação de caráter técnico é a Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos da Construção Civil (ABRECON), fundada em 2011. Trata-se de um órgão bastante recente, e muito menor que a ABLP e a Abetre. Dentre as empresas listadas no banco de dados desta pesquisa, somente a Revita, que participa do consórcio Inova, consta no quadro de associados da ABRECON.

difundissem, por exemplo, cálculos e argumentos a favor do repasse dos serviços de limpeza pública a empresas privadas, demonstrando que isso teria o potencial de reduzir 33% dos custos de operação (LINDEMBERG, 1988).

Nem todas as empresas de limpeza urbana de São Paulo são associadas à ABLP. Na verdade, poucas empresas são filiadas a essa e às demais associações. Apenas nove empresas prestadoras de serviços em São Paulo encontram-se no rol de associadas: basicamente, apenas os consórcios do regime público e suas sócias e controladoras estão nesse grupo, além de alguns fabricantes e fornecedores de insumos e equipamentos para o setor.

A segunda associação que organiza a comunidade técnica da limpeza urbana é a Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (Abetre), fundada em 1997, que reúne exclusivamente as empresas especializadas na destinação de resíduos sólidos (gerenciamento de aterros sanitários, valorização de resíduos, reciclagem), com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento técnico das empresas que operam esse tipo de atividade no País e para a regulamentação desses serviços. Como se trata de um público-alvo bastante específico, são poucas as empresas associadas à Abetre, entre as quais se encontra a Estre, que participa do consórcio Loga, a Corpus, que participa do Consórcio Soma, a CDR Pedreira, que gerencia o aterro de resíduos inertes, e a Essencis, que gerencia o aterro de Caieiras, para o qual são destinados os resíduos do agrupamento noroeste do município de São Paulo.

Ambas as associações promovem a construção de uma *issue network* da limpeza urbana, na medida em que reúnem não somente os operadores da política, mas também autoridades e especialistas nos temas para discutirem tópicos, difundirem ideias e pautarem a agenda decisória do setor. É exatamente isso que a ABLP defende de forma expressa por meio da Revista Limpeza Pública, em diversos editoriais e artigos técnicos ali presentes, e também por meio da estratégia de compor diretorias formadas por representantes de empresas e também por representantes de órgãos públicos que regulam o setor de limpeza, estabelecendo uma arena de diálogo entre Estado e mercado – e acadêmicos, que também podem participar da associação. Pode-se dizer que a ABLP procure promover conexões com a comunidade epistêmica da limpeza urbana.

Por outro lado, as empresas também se organizam em torno de entidades patronais, como categoria profissional. São duas as entidades que as representam em São Paulo. A primeira delas é a Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), fundada em 1976, cujo objetivo é reunir as empresas do setor – as filiações são exclusivamente a pessoas jurídicas – para trocar informações e promover estudos estratégicos sobre o mercado da limpeza pública, com foco no cálculo de custos e

investimentos e na divulgação de informações sobre o setor. A Abrelpe é responsável pela divulgação anual do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, que apresenta indicadores estatísticos diversos sobre o mercado de limpeza urbana e aspectos como volume e tipo de resíduos produzidos, coletados e reciclados em cada região do País, com dados atualizados obtidos junto às empresas de limpeza urbana. A Abrelpe também publica, regularmente, estudos produzidos por consultorias nacionais e internacionais sobre o mercado e as perspectivas para investimentos e custos de operação, em parceria com outras associações do setor. Em junho de 2015, a Abrelpe publicou um estudo sobre os custos necessários à destinação adequada de resíduos sólidos urbanos no Brasil, concluindo que não se investe o suficiente para que os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos sejam atingidos conforme determina a legislação.

Por último, as empresas contam com a arena do Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana do Estado de São Paulo (Selur), responsável por representar a categoria patronal perante os órgãos públicos e as entidades sindicais de trabalhadores do setor. Embora o principal objetivo do Selur seja a organização das empresas em torno de questões trabalhistas, o Sindicato também se junta à Abrelpe e à ABLP para promover publicações sobre o mercado de limpeza pública no Brasil, sendo responsável por produzir planilhas de estimativa de custos da limpeza urbana, em parceria com instituições de pesquisa (a última versão, de 2014, foi produzida pela Fundação Getúlio Vargas), para que sirvam ao planejamento de custos das empresas do setor. Recentemente, o grupo que dirige o Selur tem empreendido tentativas de formalizar a criação do Selurb, o Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana, o que tem sido tarefa difícil em virtude de conflitos regionais em alguns estados.

A atuação da Abrelpe e do Selur mobilizam ideias pluralistas, no sentido de que se constituem na formalização de grupos de interesse que procuram mobilizar recursos políticos para representar interesses junto a formuladores de políticas públicas (o Estado) e também a outros grupos consolidados. Ainda que também promovam a difusão de ideias relativas à operação e à técnica da limpeza urbana, seus objetivos últimos são a representação de uma categoria profissional – as empresas de limpeza urbana – perante a sociedade e o Estado.

3.4 Discussão: explicações para a atual coordenação do setor

As evidências empíricas levantadas nas seções anteriores corroboram a hipótese de que as empresas de limpeza urbana de São Paulo se dividem de forma consistente entre aquelas que prestam serviços para o setor público e aquelas que trabalham com os serviços de

gestão de resíduos no regime privado, trabalhando para grandes geradores de resíduos sólidos, conforme estabelece a legislação municipal que regulamenta o setor. Essa separação não é natural, mas construída no tempo por efeitos cumulativos dos processos de contratação e do próprio crescimento das empresas em relação a seus pares, garantindo vantagens em contratações posteriores pelo Estado para a operação dos serviços em regime público.

É possível pontuar no tempo as grandes fases do mercado de limpeza urbana em São Paulo, de forma semelhante àquela feita no capítulo 2 para o arcabouço institucional da política, embora de maneira mais fluida. A primeira fase do mercado ocorreu entre as décadas de 1960 e 1980, e consistiu na sua formação primária: foi o período em que os serviços de limpeza urbana passaram a ser contratados junto a empresas de engenharia e obras de infraestrutura urbana. É nesse período que surgem as primeiras empresas especializadas no setor, ou quando as empresas existentes passam a se especializar e assumem a liderança, como foi o caso da Vega Sopave e da Enterpa. Também nesse período, as empresas e o Estado identificam a necessidade de se organizar, seja para construir a agenda técnica e promover a difusão de ideias para a construção de uma política, como foi o caso da ABLP, seja para constituir um grupo de representação de interesses coletivos perante o Estado, como foi o caso da Abrelpe. Nessa primeira fase, a legislação sobre contratações públicas ainda era muito incipiente em relação às normas que viriam depois – o Decreto-Lei Federal nº 200 de 1967 estabelecia algumas diretrizes, mas, no contexto de regimes autoritários e processos decisórios fechados, certamente havia amplo espaço para discricionariedade de decisão. Nessa primeira fase, as empresas Vega Sopave e Enterpa Engenharia tornam-se as principais fornecedoras de serviços de limpeza pública em São Paulo, estando presentes durante todo o período e concentrando as maiores proporções dos contratos, até que 100% dos serviços fossem executados por empresas privadas na cidade.

Uma segunda fase do mercado de limpeza urbana foi iniciada no final da década de 1980, tendo perdurado até os primeiros anos da década de 2000. A fase foi marcada pela intensificação da regulação federal sobre as contratações públicas – primeiro com o Decreto-Lei nº 2.300 de 1986, e depois com a Lei Federal nº 8.666 de 1993 – e pela entrada de novas empresas no setor de limpeza urbana de São Paulo, ainda que de forma discreta, sobretudo após a promulgação da Lei nº 8.666. Do ponto de vista local, foi o período de maior conturbação do setor, com a realização de três Comissões Parlamentares de Inquérito específicas ao tema na Câmara Municipal de São Paulo, em 1989, 1993 e 2001, respectivamente, o que fazia aumentar a visibilidade do assunto perante a sociedade. Os grandes problemas técnicos da limpeza urbana estavam na fiscalização dos serviços

executados e nas formas de destinação dos resíduos coletados, como apresentou o capítulo 2. Nesse período, fundou-se a Abetre, órgão de caráter técnico e específico às empresas de destinação de resíduos, o que estava em sintonia com a agenda daquele momento. No início do século XXI, um número maior de empresas ganhou acesso aos contratos de limpeza pública de São Paulo, primeiro porque as contratações emergenciais de 2000 e 2001 foram consideravelmente menos exigentes que as contratações regulares para períodos mais longos de contratação, e segundo porque, uma vez que essas empresas tenham prestado serviços na cidade (ainda que em caráter emergencial), elas passam a ter condições de atestar capacidade técnica e experiência para pleitear novos contratos. A segunda fase do mercado também foi marcada pelos movimentos de entrada e saída de capital estrangeiro nas composições das empresas contratadas pela Prefeitura: Vega Sopave foi adquirida pela francesa Suez (Lyonnaise des Eaux) e Enterpa tornou-se patrimônio de Sideco Americana (Macri) e Waste Management. Posteriormente, essas empresas seriam “renacionalizadas”: Vega Sopave (que se tornou Vega Engenharia Ambiental e se dividiu entre esta e a Vega Valorização de Resíduos) tornou-se parte do grupo brasileiro Solví Participações, e Enterpa (que se tornou Qualix e depois Sustentare) passou a ter capital nacional, não mais operando o sistema de limpeza pública de São Paulo.

A última fase teve início com o novo marco regulatório da limpeza pública em São Paulo, com a promulgação da Lei Municipal nº 13.478 de 2002, a criação do modelo de concessão dos serviços divisíveis e a contratação dos consórcios responsáveis pelos dois agrupamentos, por um período de vinte anos, iniciados em 2004. A possibilidade de trabalhar na forma de consórcios de até três empresas contribuiu para diversificar o rol de empresas contratadas: o Grupo Queiroz Galvão e a Construtora Marquise, empresas de grande porte que atuam em diversos setores econômicos, mas principalmente no de construção civil e obras de infraestrutura, passaram a atuar em São Paulo somente no início do novo século, no contexto das contratações emergenciais das gestões Celso Pitta e Marta Suplicy e, em 2004, passaram a compor consórcios vencedores da licitação da concessão. Essa terceira fase também é marcada pelo início da regulação federal específica sobre o setor, com a promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007, e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010, como apresentou o capítulo 2.

Enquanto todos esses movimentos ocorriam nos serviços contratados pela Prefeitura, os estabelecimentos considerados como grandes geradores eram obrigados a contratar a gestão de seus resíduos diretamente com empresas autorizadas pela municipalidade. Embora essa regra já existisse pelo menos desde 1987, como apresentou o capítulo 2, foi com o marco

regulatório de 2002 que ela se encorpou. Todavia, mesmo após a criação e a implantação da AMLURB, a fiscalização pelo município ainda é bastante incipiente, sendo bastante comuns os casos em que grandes geradores encaminham seus resíduos ao serviço de coleta pública.

Finalmente, observa-se mais recentemente a atuação das associações do mercado como Abrelpe e Selur no sentido da organização das empresas em torno de estratégias para planejamento de custos e atingimento de metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a publicação de estudos e outros tipos de conteúdo direcionado à gestão da limpeza urbana. Esse movimento pode ser interpretado como uma entrada mais marcante dessas associações no campo das *issue networks*, como foi o caso da ABLP desde sua fundação. De forma geral, o mercado de limpeza urbana tem se tornado mais organizado, e suas entidades têm se fortalecido, de forma que, para os próximos anos, será razoável esperar que elas pautem a agenda técnica do setor de maneira mais firme.

Conclusão

Os serviços de limpeza urbana de São Paulo, tal como estruturados hoje, são resultado de um processo de construção permeado pela construção de capacidades técnico-administrativas, por parte do Estado, e pela crescente organização de um mercado para a operação dos serviços em regime público e regime privado.

Em São Paulo, os serviços em regime público são classificados como divisíveis ou indivisíveis, e para prover cada tipo a Prefeitura contrata operadores de uma forma: para os serviços divisíveis (coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos) montou-se uma concessão em dois lotes, cada qual operado por um consórcio formado por duas ou três empresas. Já os serviços indivisíveis (varrição e limpeza de logradouros e equipamentos públicos) são contratados em regime de empreitada, também em dois lotes distribuídos a dois consórcios formados por duas ou três empresas. A perspectiva para o futuro é pautada pela necessidade de redução do volume de resíduos destinados a aterros sanitários, que exigem muito espaço e altos custos com insumos para o transporte de material, bem como representam a perda de valor econômico de resíduos que poderiam ser reciclados pela indústria ou reaproveitados como fontes de energia ou compostos orgânicos.

Isso também é regulado em nível federal, desde 2010, pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, que estabelece incentivos e obrigatoriedades para que os municípios garantam a substituição de lixões por aterros sanitários ambientalmente adequados, e que ao mesmo tempo providenciem soluções para a coleta seletiva e a reciclagem de resíduos, diminuindo a dependência em relação aos aterros. Conforme a Política Nacional, isso deve ser feito, primordialmente, com a inclusão de organizações cooperativas de catadores de materiais recicláveis, cuja principal fonte de renda e sustento advém da triagem e da venda desse tipo de resíduo, e os programas de gestão de resíduos sólidos devem ser feitos preferencialmente por meio de consórcios intermunicipais, mais economicamente viáveis e ambientalmente interessantes, sobretudo para municípios pequenos e com menor orçamento.

Podemos colocar em perspectiva a atual configuração do sistema de limpeza urbana de São Paulo como estágio de um processo de construção de arcabouços institucionais e regulatórios que vem sendo conduzido desde o século XIX. Parte da discussão diz respeito a quem conduz esse processo, o que diz respeito ao papel assumido pelo Estado em cada momento da política. A partir da cronologia de eventos da política de limpeza pública, é possível propor que ela tenha sido desenvolvida em quatro fases: (i) origens do setor com as

primeiras normas e os primeiros serviços, (ii) momento de tomada de controle pelo Estado, que assume também a provisão direta dos serviços, (iii) fechamento dos processos decisórios e nova divisão de tarefas entre Estado (regulador, contratante e fiscalizador) e mercado (executor dos serviços) e (iv) reconfiguração da divisão de tarefas, com a tentativa de fortalecimento da regulação e maior atribuição de responsabilidades às empresas, que se tornam concessionárias dos serviços divisíveis.

Os esforços de construção de capacidades e instrumentos de regulação são afetadas por decisões de governo, notando-se que a alternância de regimes autoritários e democráticos tem efeito sobre o grau de abertura dos processos decisórios e de escrutínio pelos órgãos de controle. A criação e a manutenção de programas como o de coleta seletiva, o grau de inclusão de atores além de Estado e mercado na implementação das políticas, e a própria escolha sobre o modelo de contratação e gestão dos serviços sofrem efeitos diretos de decisões de quem ocupa o poder. A esse respeito, foi possível examinar, em alguma medida, quais foram os grupos que ocuparam os cargos de chefia do setor de limpeza urbana. É possível enumerar as principais disputas de poder em torno dessa política. A primeira se deu durante todo o processo de desenvolvimento e tem a ver com o modelo de execução dos serviços, que oscilou entre privado (contratação ou concessão) e público. Curiosamente, nota-se que grandes mudanças ocorreram a cada 50 anos, aproximadamente, sugerindo a existência de “ciclos longos” da limpeza urbana tal como os ciclos longos da economia observados por Rangel (1987): em 1869, o serviço nascia privado; em 1913, ele era encampado pela Prefeitura, que começava a se modernizar; em 1966, ele começou a ser gradativamente repassado às empresas por contrato de empreitada; e em 2002, ele foi dividido em dois tipos, criando-se a primeira concessão dos serviços divisíveis em 2004.

Uma segunda classe de disputas se deu em torno da instrumentação da política pública, direcionada à forma como se fazem as contratações de empresas para a sua execução (de forma centralizada no LIMPURB ou de forma descentralizada nas Administrações Regionais) – algo muito presente durante as gestões de Luiza Erundina e Paulo Maluf, cujos projetos de gestão eram diametralmente opostos nesse assunto. Terceira disputa pode ser localizada em torno do planejamento de longo prazo – e da execução de medidas concretas – para a redução da dependência do município em relação ao aterramento sanitário, com a implantação de programas de coleta seletiva e reciclagem, e também as formas com que isso é promovido. A primeira experiência foi tímida e ocorreu durante a gestão de Luiza Erundina, mas foi suspensa na gestão de Paulo Maluf. Novo programa foi criado na gestão de Marta Suplicy, e deixado praticamente intacto durante as gestões seguintes, que por sua vez

congelaram investimentos previstos para a implantação de centrais de triagem e equipamentos de coleta seletiva no âmbito da concessão dos serviços divisíveis de limpeza pública, com a justificativa de redução do valor remunerado mensalmente às empresas concessionárias. Tudo isso impactou a agenda pública de diferentes formas ao longo do tempo, e geralmente com base no nível de insatisfação dos munícipes. Ao final da gestão de Celso Pitta, a limpeza urbana estava em condições muito precárias, e o primeiro ano do governo de Marta Suplicy foi bastante impactado por esses problemas. Com a realização da CPI de 2001, todo o modelo passou por reestruturação. Entretanto, isso incluiu a criação de uma nova taxa, tema que foi intensamente mobilizado como argumento durante as eleições de 2004, vencidas pelo candidato de oposição José Serra. Com a extinção da taxa e a redução do pagamento mensal às empresas, com o incremento de qualidade dos serviços proporcionado por novos instrumentos de fiscalização, com o controle e as sanções às empresas, o tema passou a ser menos evidente na agenda pública. Tudo isso para dizer que as decisões da política pública também são influenciadas por (e influenciam) pela política local, mais do que simplesmente serem produtos de necessidades técnicas ou operacionais.

Também se explorou a organização do mercado de limpeza urbana. O mercado de operadoras dos serviços de limpeza pública se desenvolveu em três fases: (i) surgimento do mercado, com poucas empresas de engenharia e obras entrando num novo nicho de mercado e, gradativamente, dominando o setor, (ii) abertura do mercado a mais empresas, conforme mudou a legislação nacional sobre licitações públicas, entrada de capital estrangeiro no setor, que assumiu o controle das líderes locais, e maior exposição do mercado ao escrutínio dos órgãos de controle, e (iii) organização das empresas em consórcios controlados por *holdings* de grande porte e de capital nacional aliadas a empresas locais menores, visto que as empresas estrangeiras repassaram suas operações no Brasil a grupos brasileiros na década de 2000.

Quanto ao mercado de operadoras dos serviços em regime privado, que incluem a gestão de resíduos de indústrias e estabelecimentos que se enquadrem como grandes geradores, ele é operado por um número muito maior de empresas, que também são menores e locais. Não obstante, nesse grupo também operam subsidiárias de *holdings* maiores e que possuem vínculos com as empresas que operam o regime público. Além disso, existem pequenas redes de propriedades entre as empresas que operam esse mercado, que possuem vínculos de sociedade e membros em comum em seus quadros de sócios e administradores, evidenciando a penetração de alguns grupos societários num número maior de empresas e atividades econômicas.

A organização das empresas também ocorre em associações de cunho técnico e de mercado. Destaca-se o papel da ABLP, entidade fundada por técnicos do LIMPU/LIMPURB, acadêmicos e empresários interessados em estabelecer a agenda de difusão de ideias e tecnologias para a gestão de resíduos sólidos urbanos, criando um veículo para a publicação de artigos técnicos e a divulgação de novos equipamentos e insumos tecnológicos para a operação dos serviços. De outro lado, as associações de mercado como a Abrelpe e o Selur organizam as empresas como uma categoria profissional, que também contribui para a difusão de ideias e tecnologias, mas primordialmente promovem análises e publicações sobre custos, planejamento financeiro e panoramas do mercado em geral, em vista da regulação e do investimento feito pelos municípios no setor de limpeza urbana.

Com as evidências analíticas levantadas, nota-se como a política se faz presente na organização do setor. As principais decisões sobre modelos de provisão de serviços são tomadas por quem ocupa o poder e fundamentadas em suas crenças e ideias: foi assim no impulso de modernização promovido por Washington Luís, que montou a primeira estrutura burocrática dedicada ao tema no município de São Paulo; também foi assim no processo de gradativa terceirização a partir da década de 1960, quando um grupo de técnicos promoveu a intensa construção de uma agenda política por meio da ABLP e com interfaces junto à Universidade de São Paulo, à CETESB e às empresas: era preciso modernizar os serviços prestados, e esses técnicos acreditavam que as empresas tinham melhores condições para fazê-lo de forma mais rápida e eficiente, de forma que todos os serviços foram repassados a poucas empresas de grande porte; depois, o governo de um partido ligado a movimentos sociais estava preocupado com a democratização do acesso aos contratos de limpeza pública, e assim tentou pulverizar a contratação entre as administrações regionais e descentralizar os processos decisórios, promovendo a entrada de empresas menores, ao mesmo tempo em que se testava o primeiro programa de coleta seletiva da cidade. Nenhuma dessas tentativas foram mantidas pelos governos subsequentes, que mantiveram o modelo de contratação anterior sem promover qualquer alteração no modelo de gestão dos serviços. Na última fase do arcabouço institucional e do mercado, o modelo de concessão proposto em 2002 e colocado em prática em 2004 por um governo do PT foi intensamente questionado e, na prática, alterado no governo subsequente, do PSDB: a agência reguladora foi implantada somente dez anos depois de sua criação, os investimentos atrelados à concessão foram suspensos e a taxa criada para o financiamento do sistema foi extinta.

Embora possa soar tautológico, também se observa com bastante clareza o efeito de um regime autoritário sobre o grau de controle externo sobre os processos decisórios da

política pública: embora o sistema funcionasse basicamente da mesma forma desde a década de 1960, as primeiras denúncias e investigações promovidas sobre o setor, as contratações e a fiscalização dos serviços ocorreram a partir de 1989, após a promulgação da nova Constituição Federal e no início do governo de um partido ligado a movimentos sociais. Outro aspecto observado em relação a essas denúncias tem a ver com a drástica redução ocorrida após o modelo de concessão e a criação de instrumentos de penalização das empresas baseados em índices de qualidade que consideram, entre outros fatores, o número de reclamações que os munícipes registram junto à Prefeitura.

A discussão sobre instrumentos de políticas é bastante relacionada a isso. A mudança do modelo de gestão em 2002 foi acompanhada pela criação de uma série de instrumentos que operacionalizam o controle e a regulação do Estado sobre a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas. A existência do monitoramento dos caminhões coletores por GPS – e a própria tecnologia agregada aos caminhões coletores – assim como as tecnologias para o aumento da vida útil de aterros sanitários, a modernização de estações de transbordo e seus sistemas de triagem e medição da quantidade de resíduos, e a criação do Índice de Qualidade Global que inclui um fator de satisfação/reclamação pela população da cidade contribuíram para dar maior robustez à execução dos serviços, eliminando algumas das principais fragilidades verificadas e que motivaram longas séries de denúncias de irregularidades.

Discussão muito importante também é relacionada ao papel das empresas em tudo isso: além de executar os serviços, as empresas se tornam provedoras de investimentos e tecnologias para o sistema. Elas se fortalecem como as responsáveis pela gestão de equipamentos, enquanto o Estado passa a refinar seus mecanismos e instrumentos de regulação, culminando em maior controle sobre o que acontece na política pública em nível de rua. Trata-se do argumento-chave da tese do “capitalismo regulatório” (LEVI-FAUR, 2005), que propõe que, na economia capitalista vigente, a divisão de tarefas entre Estado e mercado não necessariamente enfraquece nenhuma das partes, mas ao mesmo tempo promove novas formas de regulação que as fortalecem e promovem resultados concretos em termos de políticas públicas. No caso da limpeza urbana em São Paulo, o que se nota é a variação dos esforços para fortalecer a regulação e promover essa divisão de tarefas, entre um governo e outro, resultando numa instabilidade de papéis atribuídos ao Estado e ao mercado.

Com este trabalho, espera-se contribuir a uma agenda de pesquisas que considere o efeito da política sobre as políticas públicas urbanas, ampliando a investigação sobre a divisão de tarefas entre Estado e mercado no âmbito das cidades contemporâneas, e propondo modelos de análise comparativa entre diferentes políticas e diferentes cidades.

Referências bibliográficas

ABIKO, Alex. (2011) “Serviços Públicos Urbanos”. **Texto Técnico TT/PCC/10**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. (1987) **NBR 10.004 – Resíduos Sólidos: Classificação**. Rio de Janeiro: ABNT.

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. (2004) **NBR 10.004 – Resíduos Sólidos: Classificação**. 2ª edição. Rio de Janeiro: ABNT.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. (1962) “Two faces of power”. In: **The American Political Science Review**, vol. 56, no. 4, pp. 947-952.

BICHIR, Renata. (2014) “Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul”. **Texto para Discussão**. Brasília: IPEA. [mimeo]

BRASIL. (1967) **Decreto-Lei Federal nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. [online] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm Acesso em 29 jul 2015.

BRASIL. (1986) **Decreto-Lei Federal nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências**. [online] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm Acesso em 29 jul 2015.

BRASIL. (1993) **Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências** [online] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em 29 jul 2015.

BRASIL. (2007) **Lei Federal nº 11.447 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências** [online] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 29 jul 2015.

BRASIL. (2010) **Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. [online] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm Acesso em 29 jul 2015.

CAMPOS, Marcos. (2014) **A política das linhas de ônibus**. Trabalho apresentado no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. [online] Disponível em: <http://www.sistemas.fflch.usp.br/ocspkp/sdpssc/IVsem/paper/view/181/132> Acesso em 29 jul 2015.

CAMPOS, Marcos. (2015) **Territórios de Fronteira: notas sobre os capitais dos transportes urbanos**. Trabalho apresentado no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. [online] Disponível em: <http://www.sistemas.fflch.usp.br/ocspkp/sdpssc/Vsem/paper/view/378/187> Acesso em 29 jul 2015.

CAODAGLIO, Ariovaldo; CYTRYNOWICZ, Roney (2012). **Limpeza urbana na cidade de São Paulo: uma história para contar**. São Paulo: Via Imprensa.

CASTRO, Daniel. (1994a), “Secretário admite ‘roubalheira’ no lixo”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 25/02/1994. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/25/cotidiano/32.html> . Acesso em 29 jul 2015.

CASTRO, Daniel. (1994b), “Empreiteiros confirmam ‘roubalheira’ no lixo de SP”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 26/02/1994. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/26/cotidiano/37.html> .Acesso em 29 jul 2015.

CASTRO, José Esteban. (2009) “Systemic Conditions and Public Policy in the Water and Sanitation Sector”. In: CASTRO & HELLER (orgs.) **Water and Sanitation Services: Public Policy and Management**. London: Earthscan.

CASTRO, José Esteban & HELLER, Léo (orgs.) **Water and Sanitation Services: Public Policy and Management**. London: Earthscan.

CÉSARIS, Luis Henrique Urtubey. (2009) **Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agência e mudança institucional**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

DAHL, Robert. (1961). **Who Governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press.

DE PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz. (2014) **As Parcerias Público-Privadas de metrô em São Paulo: as empresas estatais e o aprendizado institucional no financiamento da infraestrutura de serviços públicos no Brasil**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

DOMHOFF, William. (2005), “Alternative Theoretical Views”. In: **Who Rules America?** [online]. Disponível em www2.ucsc.edu/whorulesamerica/local/growth_coalition_theory.html Acesso em 29 jul 15.

ESTEVES, Luiz Alberto. (2012). **Estratégia Corporativa e Formação de Portfólio: Histórico do Grupo Queiroz Galvão**. Trabalho apresentado no VI de Pós-Graduação em História Econômica da USP. [online] Disponível em

http://cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Luiz_Alberto_Esteves_0.pdf Acesso em 29 jul 2015.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. (1985) **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.

FIALHO, Marco Antonio. (1998), **Para onde vai o que sobra: o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo.

FIALHO, Marco Antonio. (2012), **Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo.

FOLHA DE S. PAULO. (1994), “Preços diferem em bairros iguais”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 25/02/1994. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/25/cotidiano/33.html>. Acesso em 29 jul 2015.

FOLHA DE S. PAULO. (2009), “Prefeito Kassab ameaça romper contratos do lixo em SP”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 18/09/2009. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u625726.shtml>. Acesso em 29 jul 2015.

GRYNSZPAN, Mario. (1996), “A teoria das elites e sua genealogia consagrada”. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, n. 41. p. 35-83.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. (2003) “As três versões do neoinstitucionalismo”. In: **Lua Nova**, n. 58. [online]. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010 Acesso em 29 jul 2015.

HECLO, Hugh. (1972) “Review Article: Policy Analysis”. In: **British Journal of Political Science**, v. 2 n. 1, pp. 83-108.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. (2007) “Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais”. In: **Eng. Sanit. ambient.**, v. 12, n. 3, pp. 284-295.

HOYLER, Telma. (2014) **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

IKENBERRY, John. (1988) “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy”. In: **International Organization**, vol. 42, n. 1, p. 219-243.

JACOBI, Pedro (org.). (2006), **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume.

JACOBI, Pedro; VIVEIROS, Mariana. (2006) “Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no meio do caminho: gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo entre 1989 e 2004”. In: JACOBI. (Org.) **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume, pp. 17-64.

JOHN, Peter. (2009), “Why study urban politics?”. In: DAVIES, Jonathan and IMBROSCIO, David (org.). **Theories of Urban Politics**. London: Sage.

JORNAL NACIONAL. (2004), “Documentos levantam suspeita de que empresas fraudaram uma licitação em São Paulo”. In: **Jornal Nacional**, 30/04/2004. [online]. Disponível em <http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL554611-10406,00-DOCUMENTOS+LEVANTAM+SUSPEITA+DE+QUE+EMPRESAS+FRAUDARAM+UMA+LICITACAO+EM+SAO.html> . Acesso em 29 jul 2015.

KINGDON, John. (1984) **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown.

KRASNER, Stephen. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. In: **Comparative Politics**, 16 (January).

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2007) “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. In: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, pp. 1-21.

LAZZARINI, Sérgio. (2011) **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier.

LE GALÈS, Patrick. (2011) “Urban Governance in Europe: What Is Governed?” In: BRIDGE, Gary & WATSON, Sophie (orgs.). In: **The New Blackwell Companion to the City**. Oxford: Blackwell. p. 747-758.

LEME, Maria Cristina. (1999) **Revisão do Plano de Avenidas: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo, 1930**. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

LEVI-FAUR, David. (2005) “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism”. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 598, pp. 12-32.

LIMA, Wagner Gonçalves. (2012) “Política pública: discussão de conceitos”. In: **Interface (Porto Nacional)**, n. 5, pp. 49-54.

LINDEMBERG, Roberto de Campos. (1988a) “Coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domésticos do Brasil – São Paulo”. In: **Revista Limpeza Pública**, n. 30 (dez), p. 14-16.

LINDEMBERG, Roberto de Campos. (1988b) “Preços médios pagos pelos serviços pela Prefeitura do Município de São Paulo”. In: **Revista Limpeza Pública**, n. 29 (jul-ago), p. 4.

LORRAIN, Dominique. (2007) “The local-global firm: Lyonnaise des Eaux, 1980-2004”. In: **Sociologie du travail**, 49S, p. e90–e109.

MARQUES, Ana Maura Tomesani. (2005) **As políticas de limpeza urbana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MARQUES, Eduardo. (1995) “Da higiene à construção da cidade: o Estado e o saneamento no Rio de Janeiro”. In: *História, Ciência, Saúde – Manguinhos*, II, n. 2, pp. 51-67. [online] Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v2n2/a04v2n2.pdf> Acesso em 29 jul 2015.

MARQUES, Eduardo. (1997), “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, n. 43, 1º semestre de 1997. Rio de Janeiro: ANPOCS.

MARQUES, Eduardo. (1999), “Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro”. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2. [online] Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200005 Acesso em 29 jul 2015.

MARQUES, Eduardo. (2000), **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan.

MARQUES, Eduardo. (2003), **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume.

MARQUES, Eduardo. (2006) “Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas”. In: **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, pp. 15-41.

MARQUES, Eduardo. (2011), **As políticas públicas na Ciência Política**. [mimeo]

MARQUES, Eduardo. (2013), **Governing São Paulo: Urban policies and segregation in a highly unequal metropolis**. Buenos Aires: III World Forum of Sociology. [mimeo]

MARQUES, Eduardo (Org.). (2015) **A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades**. São Paulo: Unesp/CEM.

MARQUES, Eduardo; BICHIR Renata. (2003) “Estado e Empreiteiras II: Permeabilidade e Políticas Urbanas em São Paulo (1978-98)”. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, pp. 39-74.

MILLS, C. Wright. (1981), **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. (2012). “Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis”. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão de gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole.

MOLLENKOPF, John H. (1992), **A phoenix in the ashes: the rise and fall of the Koch coalition in New York City politics**. New Jersey: Princeton University Press.

NUNES, Edson de Oliveira. (1997). **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar. Brasília: ENAP.

OGATA, M. G. (1983) **Os resíduos sólidos na organização do espaço e na qualidade do ambiente urbano: uma contribuição geográfica ao estudo do problema na cidade de São Paulo-SP**. Rio de Janeiro: IBGE, SUPREN.

OSTROM, E. (1990). **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press.

PACKARD, Vance. (1960) **The Waste Makers**. New York: David McKay Company.

PATARRA, Ivo. (1996) **O governo Luiza Erundina: cronologia de quatro anos de administração do PT na cidade de São Paulo, de 1989 a 1992**. São Paulo: Geração Editorial.

PEREIRA, Robson Mendonça. (2005) **O prefeito do progresso: modernização na cidade de São Paulo na administração de Washington Luís (1914-1919)**. Tese de doutorado. Franca: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

PIERRE, Jon. (1999), “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics”. In: **Urban Affairs Review**, v. 34, n. 3. p. 372-396.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Avila. (2014) “Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento”. **Texto para discussão 1940**. Brasília: IPEA.

RANGEL, Ignácio. (1987) “O papel dos serviços de utilidade pública”. In: **Crise urbana e a privatização dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: UFRJ.

REQUENA, Carolina. (2015) **O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

REQUENA, Carolina; GODOY, Samuel Ralize; SARUE, Betina. (2015) “Condições urbanas: desigualdades e heterogeneidade”. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades**. São Paulo: Unesp/CEM, pp. 199-222.

RODGERS, Scott. (2009) “Urban geography: urban growth machine”. In: KITCHIN & THRIFT. **International encyclopedia of human geography**. Oxford: Elsevier.

RODRIGUES, Leandro. (2015) Como avaliar a produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida? Trabalho apresentado no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. [online] Disponível em: <http://www.sistemas.fflch.usp.br/ocspkp/sdpscp/Vsem/paper/view/383/188> Acesso em 29 jul 2015.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. (1985) “The State and economical transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention”. In:

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (1985) **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-77.

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; GONÇALVES-DIAS, Sylmara (orgs.). (2012a) **Resíduos Sólidos Urbanos e seus Impactos Socioambientais**. São Paulo: IEE-USP. [online] Disponível em http://200.144.182.130/iee/sites/default/files/Residuos_Solidos_0.pdf . Acesso em 29 jul 2015.

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; GONÇALVES-DIAS, Sylmara (orgs.). (2012b). “Gestão de Resíduos Sólidos na cidade de São Paulo: um problema, múltiplas soluções” In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão de gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, pp. 147-159.

SANTOS, Maria Cecília; DIAS, Sylmara; WALKER, Stuart (Orgs.). (2014) **Design, Resíduo & Dignidade**. São Paulo: Olhares. 495 p.

SABATIER, Paul (ed.). (1991) **Theories of the Policy Process**. Westview: Westview Press.

SANTOS, Rafael Liza; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. (2007) “Board Interlocking no Brasil: a participação de conselheiros em múltiplas companhias e seu efeito sobre o valor das empresas”. In: **Revista Brasileira de Finanças**, v. 5, n. 2, pp. 125-163.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1968) **Lei Municipal nº 7.108 de 10 de janeiro de 1968. Dispõe sobre a ampliação e reorganização da secretaria de serviços municipais, e dá outras providências**.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1976) **Lei Municipal nº 8.491 de 14 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a reestruturação da Secretaria de Serviços e Obras, e dá outras providências**.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1989). **Parecer e Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito com a finalidade de apurar a situação do lixo em nossa cidade (RPP 281/89)**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo. [mimeo]

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1992) **Diretrizes para a destinação final dos resíduos sólidos no município de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Serviços e Obras.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1989). **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre possíveis irregularidades nas contratações de coleta de lixo na cidade de São Paulo (RPP 221/93)**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo. [mimeo]

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (1993). **O Poder em São Paulo: história da administração pública da cidade (1554-1992)**. São Paulo: Cortez/SERA.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (2001). **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar eventuais irregularidades ocorridas em licitações, contratações, execução e fiscalização dos contratos de coleta de lixo e entulho, varrição e limpeza pública da cidade de São Paulo (RDP 81/2001)**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo. [mimeo]

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (2002), **Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana - FISLURB; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, e dá outras providências.**

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (2014), “Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”. In: **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo** [online]. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em 29 jul 2015.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). (2015), Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. In: **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo** [online]. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlurb/>. Acesso em 29 jul 2015.

SAPOTICHNE, Joshua; JONES, Bryan; WOLFE, Michelle. (2007) “Is Urban Politics a Black Hole?” In: **Urban Affairs Review**, v. 43, n. 1, pp. 76-106.

SARUE, Betina (2015). **Grandes Projetos Urbanos e a Governança das Metrôpoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

SHAW, Rob. (2014) “Cleaning up the streets: Newcastle-upon-Tyne’s night-time neighbourhood services team”. In: GRAHAM & MCFARLANE (Eds.). **Infrastructural Lives: Urban infrastructure in context**. London: Routledge.

SILVA, Marcos Penha. (2010), **O Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB) da Secretaria Municipal de Serviços da Prefeitura de São Paulo: Apontamentos históricos**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação em Gestão Pública. Universidade de Mogi das Cruzes. 78 páginas.

SKOCPOL, Theda. (1985), “Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research”. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUZA, Celina. (2006) “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. In: **Sociologias**, ano 8 nº 16. Porto Alegre, pp. 20-45.

STONE, Clarence. (1993), “Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach”. In: **Journal of Urban Affairs**, 15 (1). p. 1-28.

SUSTENTARE. (2012) Plano de Recuperação Judicial Consolidado da Sustentare Serviços Ambientais S/A e Sideco Brasil S/A. [online] Disponível em http://www.sustentareambiental.com.br/Sustentare_Plano%20Modificativo_Aprovado_06112012.pdf. Acesso em 29 jul 2015.

APÊNDICE A – Empresas incluídas no banco de dados

Razão social	Consórcio de limpeza pública	Atende aos grandes geradores
ECOURBIS AMBIENTAL S.A.	X	
LOGISTICA AMBIENTAL DE SAO PAULO S.A. - LOGA	X	
INOVA GESTAO DE SERVICOS URBANOS S.A.	X	
CONSORCIO SOMA - SOLUCOES EM MEIO AMBIENTE	X	
1A FORMIGA COLETA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL LTDA		X
1AA OLL SERVICOS COMERCIAIS LTDA		X
2A - SISTEMA AMBIENTAL LTDA		X
2A RECICLAGEM E REMOCAO DE LIXO LTDA		X
4 R AMBIENTAL LOCACAO DE EQUIPAMENTOS LTDA		X
A.MIG LIX COMERCIO E COLETA DE RESIDUOS LTDA		X
AA ALTERNATIVA TRANSPORTES LTDA		X
AJN COLETA DE LIXO LTDA		X
ALVORADA SISTEMA AMBIENTAL LTDA		X
AMBILIXO COLETA DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
AMBITEC S/A		X
AMBITRANS TRANSPORTES LTDA		X
AMERICAN TRASH LTDA		X
ARSEPEL TRANSPORTES, COMERCIO E SERVICOS DE COLETA LTDA		X
BRASIL COLETA COMERCIO DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
CARLOS JOSÉ DA COSTA CAÇAMBAS ME		X
CAVO SERVICOS E SANEAMENTO S.A.		X
CICLOPEL - COMERCIO DE APARAS DE PAPEL LTDA		X
COLEPAV AMBIENTAL LTDA		X
COLETA INDUSTRIAL FIMAVAN LTDA		X
CONSTRURBAN LOGISTICA AMBIENTAL LTDA		X
DEPOSITO DE APARAS DE PAPEIS SAO JOSE LTDA. - M.E.		X
DIBPEL GERENCIAMENTO DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
DIRECT SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA		X
DL AMBIENTAL LTDA		X
DUMPER COLETA E COMÉRCIO DE SUCATAS LTDA		X
ECO AMBIENTAL TRANSPORTES DE RESÍDUOS LTDA		X
ECOBRAS SERVICOS AMBIENTAIS LTDA		X
ECOPAV CONSTRUCAO E SOLUCOES URBANAS LTDA		X
ECOTRANS AMBIENTAL SISTEMA DE COLETA E DESTINACAO DE RESIDUOS LTDA		X
EMPRESA TEJOFRAN DE SANEAMENTO E SERVICOS LTDA		X
ENGE ILHA CONSTRUCAO & TERRAPLENAGEM LTDA		X
FUTURA AMBIENTAL SUSTENTAVEL LTDA		X

Razão social	Consórcio de limpeza pública	Atende aos grandes geradores
GERENCIAMENTO AMBIENTAL TECH-LIX LTDA		X
GMV GERENCIAMENTO DE TRANSPORTES LTDA		X
HYNOVE COLETA AMBIENTAL EIRELI		X
ISOTEC AMBIENTAL - TRANSPORTE DE RESIDUOS ESPECIAIS LTDA		X
JN RECICLAGEM E REMOCAO DE LIXO LTDA		X
KOLETA AMBIENTAL S.A.		X
KOLETUS GESTAO AMBIENTAL LTDA		X
LAGUNA GESTAO AMBIENTAL LTDA		X
LOMAS TRANSPORTE E REMOCAO DE ENTULHO EIRELI		X
LUVI-TEC COMERCIO E SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA		X
M.M. COLETA LTDA		X
MACLIX GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
MEGA AMBIENTAL EIRELI		X
MIGUELAO COMERCIO DE SUCATAS LTDA. - M.E.		X
MIR AMBIENTAL LTDA		X
MONTANHA TRANSPORTE E COLETA DE RESIDUOS LTDA		X
MULTILIXO REMOCOES DE LIXO SOCIEDADE SIMPLES LTDA		X
NAKAE FOOD ALIMENTAÇÃO LTDA		X
NOVA OSASCO COLETORA DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
NOVA UNI-LIX COLETA DE RESIDUOS EIRELI		X
NOVO HORIZONTE COMERCIO DE APARAS LTDA		X
OLEGRAM AMBIENTAL LTDA		X
POLILIX TRIAGEM E CLASSIFICACAO DE RESIDUOS LTDA		X
PRO-VISAO GERENCIAMENTO DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
R.R. SERVICOS & COLETA DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		X
RECICLA LIX AMBIENTAL - EIRELI		X
REGIS CASTILHO SANTOS REMOÇÃO		X
RENOTRAN AMBIENTAL LTDA		X
RESICLEAN AMBIENTAL LTDA		X
SISTEMA NOVA AMBIENTAL LTDA		X
SOLUCOES TECNICAS AMBIENTAL LTDA		X
SUPERMERCADOS BERGAMINI LTDA		X
TRANSAMBIENTAL SERVICOS AMBIENTAIS LTDA		X
TRANSESTE LOCACAO DE MAQUINAS E CACAMBAS EIRELI		X
TRANSLIX LOGISTICA AMBIENTAL LTDA		X
TRANSPOLIX AMBIENTAL SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA E PRIVADA LTDA		X
TREIS E INDUSTRIA E COMERCIO DE MATERIAIS RECICLADOS LTDA		X
TUPY GERENCIAMENTOS DE RESIDUOS E RECICLAGEM LTDA		X
TWM SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA		X
ULTRALIX AMBIENTAL LTDA		

Razão social	Consórcio de limpeza pública	Atende aos grandes geradores
VEOLIA SERVICOS AMBIENTAIS LTDA		
2E TRANSPORTE E REMOCAO DE ENTULHO LTDA		
ADALTON JOSE DA SILVA		
AMBIECO ENTULHOS LTDA		
CENTRALL COMERCIO VAREJISTA DE AREIA E PEDRA LTDA		
COMERCIO DE APARAS DE PAPEL ADRIANA LTDA		
COMERCIO DE APARAS DE PAPEL ARY VILLENA LTDA		
COMERCIO DE APARAS DE PAPEL LIBERDADE		
DFE SERVICOS, CONSTRUCAO CIVIL E NAVAL LTDA		
ETELVINO JOSE DE ANDRADE		
FATOR COMERCIO E TERRAPLANAGEM LTDA		
GSA GERENCIAMENTO DE RESIDUOS EIRELI		
LOLOLIX TRANSPORTE E REMOCAO DE ENTULHO LTDA		
OSMAIR LEONARDI TRANSPORTES		
PAULO CEZAR DOS SANTOS COLETA		
PCR TRANSPORTES E LOCACOES LTDA		
PEPEC COMERCIO TRANSPORTES & SANEAMENTO LTDA		
PIONEIRA SANEAMENTO E LIMPEZA URBANA LTDA		
PLENA TERCEIRIZACAO DE SERVICOS EIRELI		
POLYBRAS LOCACOES LTDA		
RAL-MAX CONSTRUTORA E COMERCIO LTDA		
REMOCAO DE ENTULHO LEBRINHA LTDA		
REPANA COMERCIAL LTDA		
REPAPEL COMERCIO DE PAPEIS LTDA		
SCRAP SOCIEDADE COMERCIAL DE RESIDUOS E APARAS LTDA		
TATUAPE ENTULHOS - LOCACAO E TRANSPORTE DE CACAMBAS LTDA		
TRAIL INFRAESTRUTURA LTDA		
TRANSAMARAL LOCACAO DE CACAMBAS LTDA		
TRANSMORATO TRANSPORTE E COLETA DE LIXO LTDA		
ULTRA COLETA E PROCESSAMENTO DE RECICLAVEIS LTDA		
1 1 A FLACIPEL REMOcoes DE LIXO EIRELI		
AMSTERDAM REMOCAO DE ENTULHO LTDA		
BIO TEC AMBIENTAL LOCACAO DE EQUIPAMENTOS E COLETA DE RESIDUOS INDUSTRIAIS LTDA		
COLTRANS SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL LTDA		
COMERCIO DE SUCATAS ALCANTARA SP LTDA		
COMETA ENTULHOS LTDA		
GIRATUDO COLETA DE ENTULHOS LTDA		
MPA COLETA DE RESIDUOS LTDA		
NEWTON RODRIGUES DE SOUZA ENTULHO		
ORLANDO CORREIA DA SILVA ENTULHO		

Razão social	Consórcio de limpeza pública	Atende aos grandes geradores
PRADO LIX TRANSPORTE E REMOCAO DE ENTULHO LTDA		
PRIORIDADE AMBIENTAL TRANSPORTE COLETA E RECICLAGEM DE RESIDUOS LTDA		
TJM BRASIL COLETA E TRANSPORTE DE RESIDUOS LTDA		
AF1 HOLDING EIRELI		
AMBIENTAL-TEC SOLUCOES TECNICAS E AMBIENTAIS LTDA		
AMBILIXO REMOCOES DE LIXO LTDA		
AMBITRANS GESTAO E TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE TRANSPORTES LTDA		
ARCA ADMINISTRADORA DE BENS LTDA		
BTGI A.Z.P.S.P.E. EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES S.A.		
CAMPOS ELISEOS, PARTICIPACAO, EMPREENDIMENTOS E ADMINISTRACAO LTDA		
CDR - PEDREIRA - CENTRO DE DISPOSICAO DE RESIDUOS LTDA		
CIA. DE INVESTIMENTOS ALVALADE		
CICLO PARTICIPACOES SOCIETARIAS S.A		
CONCREPAV S.A PARTICIPACAO ADMINISTRACAO		
CONSTRUTORA MARQUISE LTDA		
CONSTRUTORA MARQUISE S.A.		
COOPERATIVA OESTE FORTE COLETA DE MATERIAL RECICLAVEL		
CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA		
CUESTA COMERCIO DE SUCATAS LTDA. - M.E.		
CV SERVICOS DE MEIO AMBIENTE S.A.		
DEVELS SERVIÇOS EM TRANSPORTE SOCIEDADE SIMPLES LTDA		
ECOBAN AMBIENTAL S.A		
ENGEILHA AMBIENTAL - TRANSPORTES, LOCACOES E TERRAPLANAGEM LTDA		
EPICURE PARTICIPAÇÕES SS LTDA		
ESSENCIS SOLUCOES AMBIENTAIS S/A		
ESTRE AMBIENTAL S/A		
ESTRE COLETA HOLDING S.A		
FLACIPEL COMERCIO DE APARAS E SUCATAS LTDA		
G.N.T. - PARTICIPACOES E EMPREENDIMENTOS LTDA		
ISOTEC AMBIENTAL GESTAO DE RESIDUOS LTDA		
KF PARTICIPACOES E COMERCIO LTDA		
LINARIA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA		
LUVITECH SERVICOS TECNICOS AMBIENTAIS EIRELI		
MAXIMA COLETA DE RESIDUOS EIRELI		
MENDES MORAES TERCEIRIZACAO DE SERVICOS LTDA		
MULTILIXO SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA		
MULTILIXO TRANSPORTES LTDA		
P. M. OGATA & CIA SERVICOS DE COLETA DE ENTULHO LTDA		
PAULITEC CONSTRUCOES LTDA		

Razão social	Consórcio de limpeza pública	Atende aos grandes geradores
PEDRA DA MATA EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA		
PEPEC AMBIENTAL COMERCIO E SERVICOS LTDA		
PORTO IBERICA PARTICIPACOES S.A.		
PRADO LIX CACAMBAS LTDA		
PROACTIVA MEDIO AMBIENTE S/A		
PROACTIVA MEIO AMBIENTE BRASIL LTDA		
REVITA ENGENHARIA S/A		
S.A. PAULISTA DE CONSTRUÇOES E COMERCIO		
SANEDO PARTICIPACOES LTDA		
SANTO AMARO PARTICIPACOES LTDA		
SAO MIGUEL SANEAMENTO LTDA		
SÃO PEDRO INCORPORAÇÕES E PARTICIPAÇÕES		
SIMAKAFI ADMINISTRADORA DE BENS LTDA		
SOCIEDADE CIVIL DE SANEAMENTO LTDA		
SOLVI PARTICIPACOES S/A		
SPL - CONSTRUTORA E PAVIMENTADORA LTDA		
SPLCP PARTICIPACOES LTDA		
SPLICE DO BRASIL-TELECOMUNICACOES E ELETRONICA S/A		
UNI - LIX COMERCIO DE RECICLAVEIS LTDA		
UNIDADE DE TRATAMENTO DE RESIDUOS S.A		
VANFIG ADMINISTRACAO DE BENS LTDA		
VEGA ENGENHARIA AMBIENTAL S/A		
VEGA VALORIZACAO DE RESIDUOS S.A.- VVR		
VILAMOURA PARTICIPACOES S.A.		
VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A		
(BAIXADA) VEGA SOPAVE ENGENHARIA LTDA		
(FILIAL) CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA		
(INCORPORADA) D.M.T.S.P.E EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES S.A		
(INCORPORADA) ESSENCIS SOLUCOES AMBIENTAIS S/A		
(INCORPORADA) I.H.L.S.P.E. EMPREEDIMENTOS E PARTICIPACOES S.A.		
(INCORPORADA) SUEZ AMBIENTAL LTDA		
(TRANSFERIDA) AMBITEC LTDA		
(TRANSFERIDA) HYNOVE COLETA AMBIENTAL LTDA		
(TRANSFERIDA) KOLETA AMBIENTAL LTDA		
(TRANSFERIDA) KOLETA AMBIENTAL S/A		
(TRANSFERIDA) MEGA AMBIENTAL LTDA		
(TRANSFERIDA) PLENA TERCEIRIZACAO DE SERVICOS LTDA		
(TRANSFERIDA) RECICLA LIX AMBIENTAL LTDA		
(TRANSFERIDA) TRANSLESTE LOCAÇÃO DE MAQUINAS E CACAMBAS LTDA		

APÊNDICE B – Entrevistas realizadas

Realizaram-se algumas entrevistas exploratórias e outras direcionadas, todas com roteiros semiestruturados. A seleção das pessoas entrevistadas foi feita de forma a incluir pessoas que tivessem trabalhado no LIMPURB durante o modelo de execução indireta dos serviços de limpeza, mas também no momento de mudança para o modelo de concessão dos serviços divisíveis e na AMLURB. Também foram selecionados alguns indivíduos que participam da categoria empresarial e da imprensa, e tiveram contato próximo com os momentos decisivos para a escolha do modelo de concessão.

A seguir, apresenta-se a relação de entrevistas realizadas, garantindo-se o anonimato da pessoas que participaram. Nenhuma das entrevistas foi gravada.

Pessoa entrevistada	Perfil	Número de entrevistas
Indivíduo 1	Escreveu sobre o setor de limpeza urbana e acompanhou os eventos nas décadas de 1990 e 2000.	1
Indivíduo 2	Trabalhou na assessoria técnica do LIMPURB em 2001.	1
Indivíduo 3	Trabalhou no gabinete do LIMPURB e da SSO entre 2001 e 2004.	1
Indivíduo 4	Trabalha no gabinete da AMLURB desde 2013.	1
Indivíduo 5	Trabalhou no LIMPURB e trabalha no gabinete da AMLURB desde 2013.	1
Indivíduo 6	Desenvolve pesquisas e trabalha com a gestão de resíduos sólidos no Terceiro Setor.	1
Indivíduo 7	Trabalhou no LIMPURB como agente vistor desde 1988.	1
Indivíduo 8	Trabalhou no LIMPURB como agente vistor desde 2002.	1
Indivíduo 9	Funcionário de entidade associativa do setor.	1
Indivíduo 10	Ex-diretor de empresa e membro de entidades associativas do setor.	2

ANEXO 1 – Equipamentos de limpeza urbana por tipo e endereço

Tipo	Equipamento	Endereço
Aterro Manutenção	Aterro Bandeirantes	Rua Mogeiro, 1580
Aterro Manutenção	Aterro Itatinga	Avenida Miguel Yunes, 343
Aterro Manutenção	Aterro Santo Amaro	Avenida Sapopemba, 33000
Aterro Manutenção	Aterro São João	Avenida Sapopemba, 26351
Aterro Manutenção	Aterro Sapopemba	Rua Capitão José Aguirre de Camargo
Aterro Manutenção	Aterro Vila Albertina	Avenida Sapopemba, 23325
Aterro Ativo	Aterro CTR	Rodovia dos Bandeirantes, km 33 - Caieiras - SP
Aterro Ativo	Aterro CTL	Rua Alvorada D'Oeste, 20
ATT	Base Ambiental Recicladora LTDA – ME	Rua Clodomiro de Oliveira, 890
ATT	Maria Patrícia Adinolfi-ME (ATT-Morelix)	Rua Joaquim Carlos, 870
ATT	MAXXIPAPPEL Com. Aparas e Sucatas LTDA	Avenida Aricanduva, 1809
ATT	PEPEC Ambients Com. e Serv. LTDA	Rua Josephina Gianini Elias, 499
ATT	Porto de Areia de Sete Praias LTDA	Rua Cinira Polônio, 369
Cooperativa	Chico Mendes	Rua Fröben, 99
Cooperativa	Cooperação	Rua Joaquim Oliveira Freitas, 325
Cooperativa	Cooperativa Crescer	Rua Carmo do Rio Verde, 533
Cooperativa	Cooperativa Nossos Valores	Avenida Salim Farah Maluf, 179
Cooperativa	Cooperativa Tietê	Avenida João Paulo da Silva, 48
Cooperativa	Coopercaps	Avenida do Estado, 300
Cooperativa	Coopere-Centro	Estrada Fazenda do Carmo, 450
Cooperativa	Cooperleste	Rua Irapará
Cooperativa	Coopermyre	Estrada do Barro Branco, 1239
Cooperativa	COOPERPAC	Avenida Presidente Castelo Branco, 7729
Cooperativa	Coopervivabem	Rua Manuel Bueno da Fonseca, 503
Cooperativa	Fênix Agape	Rua Nossa Senhora do Socorro, 218
Cooperativa	Nossos Valores	Rua Cembira, 1100
Cooperativa	Nova Conquista	Rua Japichauá, 311
Cooperativa	Nova Esperança	Rua Nella Murari Rosa, 40
Cooperativa	Recicla	Rua Pacheco e Chaves 108
Cooperativa	Recifavela	Avenida Ernesto Augusto Lopes, 100
Cooperativa	Tiquatira	Rua São Felix do Piauí, 1221
Cooperativa	União	Avenida Jornalista Paulo Zingg, 1381
Cooperativa	Vira Lata	Rua Lagoa de Dentro, 170
Cooperativa	Vitória da Penha	Baixo Viad. Austregésilo de Athayde X Avenida Ver. José Diniz - [Mapograf 233-C-07]]
Ecoponto	Água Espreada	Avenida Salim Farah Maluf, 1700
Ecoponto	Água Rasa	Avenida Professor Alceu Maynard de Araújo, 330
Ecoponto	Alceu Maynard de Araújo	Rua Alexios Jafet, 150
Ecoponto	Alexios Jafet	Praça Arcipreste Anselmo de Oliveira

Tipo	Equipamento	Endereço
Ecoponto	Alto de Pinheiros	Estrada do Alvarenga, 2475
Ecoponto	Alvarenga	Rua da Prece, 296
Ecoponto	Anhaia Mello	Rua General Carmona, 140
Ecoponto	Armênia	Rua Astarte
Ecoponto	Astarte	Rua Itaiquara, 237
Ecoponto	Bandeirantes	Rua Robert Bosch, 242
Ecoponto	Barra Funda	Baixos do Via. Guadalajara com Rua Artur Mota x Rua Herval
Ecoponto	Belém	Rua Campo Novo do Sul, 500
Ecoponto	Beleza	Rua Palmorino Mônaco
Ecoponto	Brás	Pça. Giuseppe Cesari, 54
Ecoponto	Bresser	Rua Ibiruba
Ecoponto	Cambuci	Rua Doutor Luciano Nogueira
Ecoponto	Cangaíba	Rua Domingos Fernandes Nobre, 109
Ecoponto	Carlito Maia	Rua Zanzibar, 125
Ecoponto	Casa Verde	Rua Ptolomeu, 869
Ecoponto	Cidade Saudável	Rua Padre Luís de Siqueira
Ecoponto	Cipoaba	Rua Cônego José Salomon, 861
Ecoponto	Cônego José Salomon	Rua Anália Maria de Jesus, 130
Ecoponto	Cupecê	Rua Carlos Maria Stemberg
Ecoponto	Franquinho	Rua Souza Filho
Ecoponto	Freguesia do Ó	Rua Morfeu, 25
Ecoponto	Gamelinha	Avenida Giovani Gronchi, 3413
Ecoponto	Giovani Gronchi	Baixos do Viaduto Glicério - [Mapograf 152-J-08]
Ecoponto	Glicério	Rua da Passagem Funda, 250
Ecoponto	Guaiaiponto	Rua Francisco de Melo Palheta
Ecoponto	Iguatemi	Rua Opixe, 83
Ecoponto	Imigrantes	Avenida Ribeirão Jacu, 201
Ecoponto	Imperador	Rua Domitila D'Abril
Ecoponto	Itaqueruna	Rua Genaro de Carvalho
Ecoponto	Jabaquara	Rua Walter Brito Belletti
Ecoponto	Jardim Jaqueline	Rua Caminho do Engenho, 800
Ecoponto	Jardim Maria do Carmo	Rua Salvador Albano
Ecoponto	Jardim Santa Fé	Rua Agreste de Itabaiana, 590
Ecoponto	Jardim São Nicolau	Rua Utaro Kanai
Ecoponto	Jardim São Paulo	Rua Jaceguai, 67
Ecoponto	Liberdade	Avenida Fernando Figueiredo Lins
Ecoponto	Mãe Preta	Avenida Casemiro da Rocha, 1220
Ecoponto	Mirandópolis	Rua Bresser
Ecoponto	Mooca	Rua João Batista de Godói, 1164
Ecoponto	Moreira	Rua Nascer do Sol, 356
Ecoponto	Nascer do Sol	Rua Amélia Vanso Magnoli
Ecoponto	Nova York	Rua Nelsom Brissac
Ecoponto	Olinda	Avenida Osvaldo Valle Cordeiro, 420

Tipo	Equipamento	Endereço
Ecoponto	Oswaldo Valle Cordeiro	Rua Itajuni
Ecoponto	Paraisópolis	Avenida Doutor Salvador Rocco, 400
Ecoponto	Parque Fernanda	Rua Manuel Alves da Rocha, 584
Ecoponto	Parque Guarani	Avenida Engenheiro Caetano Alvares, 3142
Ecoponto	Parque Peruche	Rua da Polka, 100
Ecoponto	Pedro Nunes	Rua Doutor Heládio, 104
Ecoponto	Penha I	Pça. do Cancioneiro, 15
Ecoponto	Pinheiros	Praça Nilton Vieira de Almeida
Ecoponto	Politécnica	Rua Salles Gomes, 415
Ecoponto	Recanto dos Humildes	Rua Santa Cruz, 1452
Ecoponto	Santa Cruz	Avenida Zaki Narchi, 360
Ecoponto	Santana	Travessa Rosifloras, 301
Ecoponto	Santo Dias	Rua Florêncio Sanches, 307
Ecoponto	São Lucas	Rua Francesco Usper, 550
Ecoponto	Sapopemba	Rua Alfonso Asturaro, 600
Ecoponto	Setor G	Avenida Salim Farah Maluf, 179
Ecoponto	Tatuapé	Rua Tereza Cristina, 10
Ecoponto	Tereza Cristina	Rua Amorim Diniz
Ecoponto	Tiquatira	Rua Eduardo Vicente Nasser, 519
Ecoponto	Tucuruvi	Avenida Antártica, 340
Ecoponto	Viad. Antártica	Avenida Aricanduva, 200
Ecoponto	Viaduto Eng.º Alberto Badra	Avenida Vicente Rao, 308
Ecoponto	Vicente Rao	Rua Vigário Godói, 480
Ecoponto	Vigário Godói	Rua dos Vorás, 25
Ecoponto	Vila Cardoso Franco	Rua José Bernardo Pinto, 1480
Ecoponto	Vila Guilherme	Rua Agrestina, 185
Ecoponto	Vila Jaguará	Rua Recife, 350
Ecoponto	Vila Luísa	Rua Girassol, 15
Ecoponto	Vila Madalena	Rua Curuçá, 1700
Ecoponto	Vila Maria	Rua Mateus de Siqueira, 371
Ecoponto	Vila Matilde	Rua Felix Alves Pereira, 113
Ecoponto	Vila Nova Cachoeirinha	Rua Jorge Mamede da Silva, 201
Ecoponto	Vila Rica	Avenida dos Poetas, 931
Ecoponto	Vila Sabrina	Rua André Bolsena
Ecoponto	Vila Santa Maria	Rua Friedrich Von Voith, 89
Ecoponto	Voith	Avenida Ibirama, 518 - Taboão da Serra - SP
Incineração	Essencis	Avenida Professor Luís Ignácio de Anhaia Mello, 8301
PEV	19º BPM/M	Rua Doutor Jorge Miranda, 367
PEV	2º B. P Choque	Rua Manoel Pinheiro de Albuquerque, 28
PEV	4ª Cia do 19º RPM	Rua Aldeia de Santo Inácio
PEV	55º Do Parque São Rafael	Rua Vilela
PEV	8º Bat. PM	Praça Sampaio Vidal
PEV	8º Bpm/M - 4ª Cia	Rua Pedro de Toledo
PEV	AACD / Abreu Sodré	Avenida Água Fria, 1923

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Academia da Polícia Militar Barro Branco	Rua Dom Rodrigo Sanches
PEV	Alojamento Cl	Rua Rafael da Silva E Souza
PEV	Alojamento Ir	Rua Cachoeira do Campo
PEV	Alojamento Sem	Rua Frederico Alvarenga, 259
PEV	AMA Sé	Rua Arnaldo João Semeraro, 43
PEV	Anthis Metalúrgica	Rua Sebastião Gonçalves Silva
PEV	Auto Postão Ltda.	Avenida Amador Bueno da Veiga, 2550
PEV	Auto Posto 5000	Rua Norberto Mayer, 424
PEV	Auto Posto Alto da Colina (Marcia)	Rua Cirene Jorge Ribeiro, 600
PEV	Auto Posto BR	Avenida Elísio Teixeira Leite, 2110
PEV	Auto Posto Extra	Avenida Otaviano Alves de Lima, 2888
PEV	Auto Posto Fukuya Kanemoto	Avenida Celso Garcia, 4477
PEV	Auto Posto Ianque	Avenida Inajar de Souza, 550
PEV	Auto Posto Marini	Avenida Edgar Facó, 1822
PEV	Auto Posto Rede Papa	Avenida Alcântara Machado, 360
PEV	Auto Posto Tropical	Avenida Interlagos
PEV	Autódromo Municipal de Interlagos	Avenida Ribeirão Itaquera, 70
PEV	Avenida Ribeirão Itaquera	Praça Vieira do Couto
PEV	Base Comunitária da 1ª Cia do 19º Bpm	Praça Felisberto Fernandes da Silva
PEV	Base da Polícia Militar	Estrada do M'Boi Mirim, 4300
PEV	Base do Jardim Ângela - 37º Bpm	Avenida Prefeito Fabio Prado
PEV	Base Policial	Avenida IV Centenário, 555
PEV	Base Policial Militar	Avenida Sapopemba, 12370
PEV	Batalhão da Policia Militar	Rua Ernesto Gould, 317
PEV	Batalhão da Policia Militar	Rua Pedro Osorio Filho, 996
PEV	Calçada E.E Marli Diva	Rua Acurua
PEV	Calçada E.E. Marina Cerqueira Cesar	Rua Pedroso de Moraes, 100
PEV	Calçada EMEI Pedroso de Moraes	Rua Tiburno, 76
PEV	Calçada Escola Prof. Miguel Oliva Feitosa	Avenida Olavo Fontoura
PEV	Calçada Sede SP Turismo	Rua Batalha das Canoas
PEV	Campo Pavão Colorado	Rua Alberto Gentili, 363
PEV	CAPEs Centro Anhanguera de Prom. E Ed.	Praça Doutor Francisco Ferreira Copes
PEV	Casa de Cultura Manuel Cardoso de Mendonça	Rua Moisés Alves dos Santos
PEV	Casa de Futebol	Rua Doutor Venâncio de Oliveira Lisboa, 242
PEV	CDC Benedicto Ramos	Avenida Jardim Japão, 1440
PEV	CDC Mario Covas SAVIC	Avenida Padre José Maria, 555
PEV	CDM Joerg Bruder	Rua das Municipalidades, 10
PEV	CE Vila Independência	Rua Dom Mateus de Abreu, 579
PEV	Ceei Santa Rita	Rua João Caetano
PEV	CEI Brás - Mooca I	Avenida Nossa Senhora do Sabará
PEV	Cemitério Campo Grande	Rua Serra de São Domingos, 1597
PEV	Cemitério Itaquera	Avenida Salim Farah Maluf
PEV	Cemitério Quarta Parada	Rua Engenheiro Tomas Whately
PEV	Cemitério Santo Amaro	Avenida Pires do Rio

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Cemitério Saudade	Avenida João XXIII
PEV	Cemitério Vila Formosa I	Avenida Flor de Vila Formosa
PEV	Cemitério Vila Formosa III	Rua Arsênio Tavolieri, 45
PEV	Centro Cultural	Rua Inácio Monteiro
PEV	Centro Cultural	Avenida dos Metalúrgicos, 1262
PEV	Céu Água Azul	Avenida Bento Guelfi
PEV	Céu Alto Alegre	Estrada do Alvarenga
PEV	CÉU Alvarenga	Rua Joao Damasceno, 85
PEV	CÉU Casa Blanca	Rua Feitiço da Vila, 399 - Valo Velho
PEV	CÉU Feitiço da Vila	Rua Professora Lucila Cerqueira, 194
PEV	CÉU Guaianases / Cede Gerdy Gomes	Estrada da Baronesa, 1120
PEV	Céu Guarapiranga	Rua Doutor Jose Augusto de Souza E Silva, S/Nº - Paraisópolis
PEV	Céu Paraisópolis	Rua Pedro José de Lima, 1020
PEV	CÉU Parque Anhanguera	Rua Domingos Tarroso
PEV	Céu Vila Rubi	Rua Doutor Aureliano da S. Arruda, 559
PEV	Cidade São Mateus (Codec E Club Escola)	Rua Francisco Mairink
PEV	Clube Escola 29 de Junho	Avenida dos Metalúrgicos, 2255
PEV	Clube Escola Cidade Tiradentes	Rua Grapirá, 537
PEV	Clube Escola Curuçá	Rua Antônio Pedro Ceara, 18
PEV	Clube Escola Délio de Carvalho	Rua Ana Perena, 110
PEV	Clube Escola José Bonifácio	Rua Lussanvira, 178
PEV	Clube Escola Vila Guarani	Rua Doutor José Camargo Aranha, 404
PEV	Clube Guapira	Rua Belmonte, 957
PEV	Clube Pelezão	Rua Juvenal Gomes Coimbra, 64
PEV	Clube União dos Operários FC	Rua Bernardino Prudenti, 194
PEV	Codec Araújo	Rua Barra de Santa Rosa
PEV	Codec Areão de Vila Cisper	Rua Casemiro Misskiniz, 157
PEV	Codec Cidade Líder	Rua Reverendo João Euclides Pereira, 8
PEV	Codec Ermelino Matarazzo	Rua João José Rio Preto, 118
PEV	Codec Faria Lima	Rua Bartolomeu Belland, 2
PEV	Codec Flor da Mocidade do Burgo Paulista	Rua Miguel Fleta
PEV	Codec Parque Dorotéia	Rua Astolfo Marques, 330
PEV	Codec União do Morro de Santa Tereza	Rua Correia Dias
PEV	Colégio Etapa	Rua Luís Pereira Rebouças, 65
PEV	Colégio Semear	Rua Colônia da Glória, 650
PEV	Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo	Rua Carvalheiro Frontini
PEV	Complexo Educacional E Cultural do Heliópolis	Avenida Engenheiro Euzébio Stevaux
PEV	Condomínio Magic Resort	Rua Francisco Caminhoa, 162
PEV	Condomínio Paineira	Avenida Ellis Maas, 970
PEV	Condomínio Parque das Árvores	Rua Escorpião, 550
PEV	Condomínio Parque Residencial Santa Bárbara	Rua Antares, 15
PEV	Condomínio Recanto das Árvores	Rua Ibitirama, 2051
PEV	Condomínio Residencial Pq. das Arvores	Rua Durval Soares da Silva, 400

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Condomínio Riviera	Avenida Guarapiranga, 881
PEV	Cooperativa Coopercaps (Dicicco)	Rua Balneário São José
PEV	Cooperativa Coopercaps (Dicicco)	Avenida do Estado, 300
PEV	Coopere Centro	Rua Visconde de Parnaíba, 334
PEV	CPTRANS Batalhão de trânsito	Avenida Doutor Dante Pazzanese, 500
PEV	Dante Pazzanese	Avenida Ragueb Chohfi
PEV	departamento de Obras da Subprefeitura	Praça Comendador José Gonzalez
PEV	departamento de Obras Subprefeitura Af	Rua Santa Eudóxia, 679
PEV	E. E. Ari Barroso	Avenida Professora Virgília Rodrigues Alves de Carvalho Pinto
PEV	E. E. Doutor Alberto Cardoso de Mello Neto	Rua Pedroso de Morais, 420
PEV	E. E. Fernão Dias Paes	Rua João Moura
PEV	E.E.Godofredo Furtado	Baixo Viad. Austregésilo de Athayde X Avenida Ver. José Diniz
PEV	Ecoponto Água Espaiada	Avenida Salim Farah Maluf, 1700
PEV	Ecoponto Água Rasa	Avenida Professor Alceu Maynard de Araújo, 330
PEV	Ecoponto Alceu Maynard	Rua Alexios Jafet, 150
PEV	Ecoponto Alexios Jafet	Ponte Cidade Universitária
PEV	Ecoponto Alto de Pinheiros	Estrada do Alvarenga, 2475
PEV	Ecoponto Alvarenga	Rua da Prece, 296
PEV	Ecoponto Anhaia Mello	Avenida Antártica, 340
PEV	Ecoponto Antártica	Rua General Carmona, 140
PEV	Ecoponto Armênia	Rua Astarte
PEV	Ecoponto Astarte	Rua Itaiquara, 237
PEV	Ecoponto Bandeirantes	Rua Sólon
PEV	Ecoponto Barra Funda	Rua Artur Mota, 26
PEV	Ecoponto Belém	Rua Palmorino Mônaco
PEV	Ecoponto Brás	Praça Giuseppe Cesari, 54
PEV	Ecoponto Bresser	Rua Ibiruba
PEV	Ecoponto Cambuci	Rua Hugo Wolf, 400
PEV	Ecoponto Cangaíba	Rua Domingos Fernandes Nobre, 109
PEV	Ecoponto Carlito Maia	Rua Zanzibar, 125
PEV	Ecoponto Casa Verde	Rua Ptolomeu, 869
PEV	Ecoponto Cidade Saudável	Rua Padre Luís de Siqueira
PEV	Ecoponto Cipoaba	Avenida Conego José Salomon
PEV	Ecoponto Conego José Salomon	Rua Anália Maria de Jesus, 130
PEV	Ecoponto Cupecê	Rua Curuçá, 1700
PEV	Ecoponto Curuçá	Avenida Calim Eid, 3300
PEV	Ecoponto Franquinho	Rua da Balsa
PEV	Ecoponto Freguesia do Ó	Rua Morfeu, 25
PEV	Ecoponto Gamelinha	Avenida Giovanni Gronchi, 3413
PEV	Ecoponto Giovanni Gronchi	Avenida do Estado
PEV	Ecoponto Glicério	Rua da Passagem Funda, 250
PEV	Ecoponto Guaiaponto	Rua Francisco de Melo Palheta
PEV	Ecoponto Iguatemi	Rua Opixe, 83

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Ecoponto Imigrantes	Avenida Ribeirão Jacu, 201
PEV	Ecoponto Imperador	Rua Domitila D'Abril
PEV	Ecoponto Itaqueruna	Rua Telmo Coelho Filho
PEV	Ecoponto Jaqueline	Rua Caminho do Engenho, 860
PEV	Ecoponto Jardim Maria do Carmo	Rua Salvador Albano
PEV	Ecoponto Jardim Santa Fé	Rua Agreste de Itabaiana, 590
PEV	Ecoponto Jardim São Nicolau	Rua Utaro Kanai
PEV	Ecoponto Jardim São Paulo	Rua Jaceguai, 67
PEV	Ecoponto Liberdade	Avenida Casemiro da Rocha
PEV	Ecoponto Mirandópolis	Rua Pires do Rio
PEV	Ecoponto Mooca	Rua João Batista de Godói, 1164
PEV	Ecoponto Moreira	Rua Nascer do Sol, 356
PEV	Ecoponto Nascer do Sol	Rua Amélia Vanso Magnoli
PEV	Ecoponto Nova York	Rua Caio Gracco da Silva Prado
PEV	Ecoponto Olinda	Avenida Osvaldo Valle Cordeiro, 420
PEV	Ecoponto Osvaldo Valle Cordeiro	Avenida Doutor Salvador Rocco, 400
PEV	Ecoponto Parque Fernanda	Rua Manuel Alves da Rocha, 584
PEV	Ecoponto Parque Guarani	Rua da Polka, 100
PEV	Ecoponto Pedro Nunes	Rua Doutor Heládio, 104
PEV	Ecoponto Penha I	Praça do Cancioneiro
PEV	Ecoponto Pinheiros	Avenida Escola Politécnica
PEV	Ecoponto Politécnica	Avenida Engenheiro Caetano Alvares, 3142
PEV	Ecoponto Pq. Peruche	Rua Salles Gomes, 415
PEV	Ecoponto Recanto dos Humildes	Rua Santa Cruz, 1452
PEV	Ecoponto Santa Cruz	Avenida Zaki Narchi, 360
PEV	Ecoponto Santana	Travessa Rosifloras, 301
PEV	Ecoponto Santo Dias	Rua Florêncio Sanches, 307
PEV	Ecoponto São Lucas	Rua Francesco Usper, 550
PEV	Ecoponto Sapopemba	Avenida Salim Farah Maluf, 179
PEV	Ecoponto Tatuapé	Rua Tereza Cristina, 10
PEV	Ecoponto Tereza Cristina	Avenida Governador Carvalho Pinto, 500
PEV	Ecoponto Tiquatira	Rua Eduardo Vicente Nasser, 519
PEV	Ecoponto Tucuruvi	Avenida Aricanduva, 200
PEV	Ecoponto Viaduto Engenheiro Alberto Badra	Avenida Vicente Rao, 308
PEV	Ecoponto Vicente Rao	Rua Vigário Godói, 480
PEV	Ecoponto Vigário Godói	Rua dos Vorás, 25
PEV	Ecoponto Vila Cardoso Franco	Rua Campo Novo do Sul, 500
PEV	Ecoponto Vila das Belezas	Rua José Bernardo Pinto, 1480
PEV	Ecoponto Vila Guilherme	Rua Agrestina, 185
PEV	Ecoponto Vila Jaguará	Rua Recife, 350
PEV	Ecoponto Vila Luiza	Rua Girassol, 15
PEV	Ecoponto Vila Madalena	Rua Mateus de Siqueira, 371
PEV	Ecoponto Vila Matilde	Rua Felix Alves Pereira, 113
PEV	Ecoponto Vila Nova Cachoeirinha	Rua Jorge Mamede da Silva, 201

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Ecoponto Vila Rica	Avenida dos Poetas, 931
PEV	Ecoponto Vila Sabrina	Rua André Bolsena
PEV	Ecoponto Vila Santa Maria	Rua Friedrich Von Voith, 89
PEV	Ecoponto Voith	Estrada do Rio Claro
PEV	EE Rita Pinto de Araújo	Rua Herbart
PEV	Em Frente ao Mercado da Lapa	Rua Guilherme Correia de Melo, 408
PEV	EMEF Candido Portinari	Avenida Felippo Sturba, 38
PEV	EMEF Jd. Britânia	Rua Carolina Carvalho, 67
PEV	EMEI Júlio Alves Pereira	Rua Adelino de Almeida Castilho
PEV	Escola E.E. Carlos Escobar	Rua Rafael Correia da Silva
PEV	Estação de Trem	Rua Plínio Schmidt
PEV	Estação de Trem CPTM (Autódromo)	Avenida Presidente João Goulart
PEV	Estação de Trem da Cptm (Interlagos)	Avenida Tiradentes
PEV	Estação do Metro Tiradentes	Estação Metro Belém
PEV	Estação Metro Belém	Praça Haroldo Daltro
PEV	Estacionamento CM	Avenida Elísio Teixeira Leite, 3500
PEV	ETEC Jd. Paulistano	Rua Felisburgo
PEV	ETEC São Mateus	Avenida Condessa Elisabeth Robiano, 5200
PEV	ETEC Tiquatira	Rua Antônio Buono, 439
PEV	Força Tática do 19º Bpm	Avenida Thomas Edson, 1006
PEV	Garagem Barra Funda	Avenida Henry Ford, 1718
PEV	Garagem Mooca	Avenida Atlântica, 2450
PEV	Guarda Civil Metropolitana	Rua Caucasia
PEV	Heme Caucasia	Alameda Rodrigo de Brum, 1989
PEV	Hosp. Mun. de Ermelino Matarazzo Prof. Doutor Alípio Correa Neto	Rua Pedro de Toledo
PEV	Hospital São Paulo	Avenida Piassanguaba
PEV	Igreja São Judas Tadeu	Rua da Terra Portucalense, 434
PEV	Instituto Educacional Teológico Esporte e Cultura Didakê	Rua João Antônio de Oliveira, 108
PEV	Juventus Com. de Comb. LTDA	Largo do Arouche, 161
PEV	Largo do Arouche	Avenida Deputado Emilio Carlos
PEV	Largo do Japonês	Avenida Ibirapuera
PEV	Largo Mestre de Aviz	Largo São José do Belém
PEV	Largo São José do Belém	Rua Azurita, 100
PEV	Limpurb	Rua Afonso Brás
PEV	Mercado	Rua Almeirante Isaias de Noronha, 163
PEV	Mercado Municipal Pirituba	Avenida Doutor Gentil de Moura
PEV	Metrô - Estação Alto do Ipiranga (Linha Verde)	Rua Domingos de Moraes, 796
PEV	Metrô - Estação Ana Rosa (Linha Azul)	Avenida Carlos Caldeira Filho
PEV	Metrô - Estação Campo Limpo	Estrada de Itapecerica
PEV	Metrô - Estação Capão Redondo	Rua Vergueiro, 3776
PEV	Metrô - Estação Chácara Klabin (Linha Verde)	Avenida João Dias
PEV	Metrô - Estação Giovanni Gronchi	Rua dos Jequitibás
PEV	Metrô - Estação Jabaquara (Linha Azul)	Avenida Padre José Maria

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Metrô - Estação Largo Treze	Viaduto Santa Generosa
PEV	Metrô - Estação Paraíso (Linha Azul)	Avenida Jabaquara
PEV	Metrô - Estação Praça da Árvore (Linha Azul)	Rua Bom Pastor
PEV	Metrô - Estação Sacomã I (Linha Verde)	Rua Agostinho Gomes
PEV	Metrô - Estação Sacomã II (Linha Verde)	Avenida Padre José Maria
PEV	Metrô - Estação Santo Amaro	Avenida Doutor Ricardo Jafet
PEV	Metrô - Estação Santos Imigrantes (Linha Verde) I	Rua Engenheiro Guilherme Winter
PEV	Metrô - Estação Santos Imigrantes (Linha Verde) III	Rua Professor Osvaldo Lacerda Gomes Cardim
PEV	Metrô - Estação Santos Imigrantes (Linha Verde) IV	Rua São Sebastião
PEV	Metrô - Estação Saúde (Linha Azul)	Avenida Presidente Wilson
PEV	Metrô - Estação Tamanduateí (Linha Verde)	Avenida das Belezas
PEV	Metrô - Estação Vila das Belezas	Avenida Professor Noé Azevedo
PEV	Metrô - Estação Vila Mariana (Linha Azul)	Rua Doutor Pinto Ferraz
PEV	Metrô - Estação Vila Mariana (Linha Azul)	Rua Ipanema, 635
PEV	Metro Estação Bresser	Rua Apucarana
PEV	Metro Estação Carrão	Rua São Serapião, 04
PEV	Metro Estação Patriarca	Rua Alvinópolis
PEV	Metro Estação Penha	Rua Alvinópolis
PEV	Metro Estação Vila Matilde	Rua Vergueiro
PEV	Metrô Vergueiro	Entrada Pela Rua Manuel da Luz Drummond
PEV	Obra Social Agostiniana Dona Chantal (Cepac)	Rua do Glicério, 255
PEV	Paróquia Nas. Sra. da Paz	Avenida Francisco Matarazzo, 415
PEV	Parque Água Branca	Rua Oscar Americano
PEV	Parque Alfredo Volpi	Avenida Dona Helena Pereira de Moraes, 200
PEV	Parque Burle Marx	Rua Acádio
PEV	Parque Cidade de Toronto	Rua Argote
PEV	Parque da Ciência	Rua José Francisco Brandão, 320
PEV	Parque da Consciência Negra	Rua Breves
PEV	Parque do Cordeiro	Passarela Ciccillo Matarazzo
PEV	Parque do Ibirapuera	Avenida Pedro Álvares Cabral
PEV	Parque do Ibirapuera (empurra-empurra)	Avenida IV Centenário
PEV	Parque do Ibirapuera (portão 7)	Avenida República do Líbano
PEV	Parque do Ibirapuera (portão 7)	Rua Henrique chamma
PEV	Parque do Povo	Rua Igarapé da Bela Aurora, 312
PEV	Parque do Rodeio	Rua Ministro Guimarães, 280
PEV	Parque dos Eucaliptos	Avenida Darcy Reis
PEV	Parque dos Príncipes	Rua Daniel Ribeiro Calado
PEV	Parque Guanhembu	Rua Catléias, 911
PEV	Parque Jacuí	Rua Jasmim da Beirada, 71
PEV	Parque Santo Dias	Avenida Frederico Rene De Jaeger
PEV	Parque São Jose	Rua Panorama
PEV	Parque Sena	Rua Peixoto Gomide
PEV	Parque Trianon	Rua Carlos Roberto Vanzolini

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Parque Vila Leopoldina	Avenida Dianópolis
PEV	Pátio Centro	Avenida Aricanduva, 9800
PEV	Pátio Leste	Rua Antônio Ribeiro Pina
PEV	Pátio Sul	Avenida Engenheiro Caetano Alvares, 2655
PEV	Posto Caetano Alvares	Rua Hermenegildo Martini
PEV	Posto de Saúde	Rua Real Horto, 115
PEV	Posto de Saúde Vila Progresso	Avenida Sapopemba, 8000
PEV	Posto Policial 1ª Cia do 19º Bpm	Avenida Sapopemba, 6600
PEV	Posto Policial 3ª Cia do 19º Bpm	Rua Heliodora
PEV	Praça	Rua Tiago Ferreira
PEV	Praça Adilson Aparecido da Silva	Rua Friande
PEV	Praça Albino Custódio	Praça Amílcar Costa
PEV	Praça Amílcar Costa	Rua Walter Sgarbi
PEV	Praça Anísio Barbosa da Silva	Rua Tiago Ferreira
PEV	Praça Antônio Bertali	Rua Min Nelson Hungria
PEV	Praça Antônio Candido de Azevedo Sodré	Rua Professor Antônio de Castro Lopes
PEV	Praça Benedito Ramos	Rua Pamamirim
PEV	Praça Bento de Assis	Rua Itapecerica da Serra, 39
PEV	Praça Bento Francisco de Moraes	Rua Nilva
PEV	Praça Camilo Castelo Branco	Rua Emilio Wendell
PEV	Praça Chaquib Fandi Kalil	Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho
PEV	Praça Charles Miller	Rua Onze de Agosto
PEV	Praça Clovis Beviláqua	Rua Padre Antônio Tomas
PEV	Praça Conde Francisco Matarazzo Jr.	Rua Aibi
PEV	Praça Coronel Juvêncio de Menezes	Praça Coronel Lisboa
PEV	Praça Coronel Lisboa	Rua dos Filhos da Terra
PEV	Praça da Ocupação	Praça da República
PEV	Praça da República	Rua Doutor Joviano Pacheco de Aguirre
PEV	Praça do Campo Limpo	Rua Baroré, 131
PEV	Praça do Centenário	Avenida Luís Pires de Minas
PEV	Praça do Vinho	Rua Treze de Maio
PEV	Praça Dom Orioni	Rua Plutão
PEV	Praça Edgar Carioca de Araújo	Rua Curitiba, 292
PEV	Praça Eisenhower / Carlos Gardel	Rua Carlos dos Santos
PEV	Praça Embaixada Nordestina	Avenida Miguel Conejo
PEV	Praça Flavio Rangel	Rua Ribeiro Lacerda
PEV	Praça Flavio Xavier de Toledo	Avenida Deputado Emilio Carlos, 86
PEV	Praça Francisco D'Auria	Rua da Consolação, 600
PEV	Praça Franklin Roosevelt	Praça Giuseppe Ungaretti
PEV	Praça Giuseppe Ungaretti	Rua Penalva
PEV	Praça Horácio Sabino	Rua José Donateli
PEV	Praça Irmãos Karman	Avenida do Arvoreiro
PEV	Praça Ivete Vargas	Rua Loureiro de Apolo
PEV	Praça Jacinto Alberto	Rua Pedro Meira

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Praça Jaguamitanga	Rua Catanduvas do Sul
PEV	Praça João Cabral de Resende	Avenida Ricardo Jafet
PEV	Praça José Augusto	Rua Oliveira Lima, 106
PEV	Praça José Vicente de Nóbrega	Rua Azevedo Soares
PEV	Praça Largo Nossa Senhora do Bom Parto	Avenida Trumain
PEV	Praça Libéria	Rua das Palmeiras
PEV	Praça Marechal Deodoro	Rua Vitalina Moura
PEV	Praça Maria Helena do Nascimento	Avenida Anacé
PEV	Praça Marília	Rua Guaicurus
PEV	Praça Miguel Dell'erba	Rua Miguel Cabrera
PEV	Praça Miriam de Barros	Rua Stangetz
PEV	Praça Monteiro Lobato - Casa do Bandeirante	Avenida dos Metalúrgicos, 120
PEV	Praça Multiuso	Rua dos Americanos
PEV	Praça Nicolau de Moraes Barros Filho	Praça Nossa Senhora Aparecida
PEV	Praça Nossa Senhora Aparecida	Rua Nossa Senhora do Ó
PEV	Praça Olavo guizo	Avenida Nordestina
PEV	Praça Padre Aleixo Monteiro Mafra	Avenida Serafim Gonçalves Pereira
PEV	Praça Parque Novo Mundo	Praça Pascoal Martins
PEV	Praça Pascoal Martins	Avenida Padre Arlindo Vieira, 2316
PEV	Praça Prof. Eduardo Manso	Rua Silena
PEV	Praça Renzo Pagliari	Avenida dos Remédios, 985
PEV	Praça Santa Edwiges	Avenida Senador Casemiro da Rocha
PEV	Praça Santa Rita de Cassia	Avenida Azevedo, 260
PEV	Praça Santa Terezinha	Avenida Guilherme Cotching
PEV	Praça Santos Eduardo	Rua Padre Domingos Gava
PEV	Praça senhor do bom fim	Rua Tuiuti, 275
PEV	Praça Silvio Romero	Rua Heróis da FEB
PEV	Praça Tenente Faria Lima	Rua Tulio Fontoura
PEV	Praça Tulio Fontoura	Rua Mogeiro, 1580
PEV	Praça Vigário João Gonçalves de Lima	Praça Vinicius de Moraes
PEV	Praça Vinicius de Moraes	Rua Abraão Mussa
PEV	Praça Virgílio Di Cicco	Avenida Almirante Pereira Guimarães
PEV	Praça Wendell Wilkie	Avenida Michihisa Murata, 120
PEV	Projeto Criança Esperança	Rua Antônio Felipe Filho
PEV	Pronto Socorro Maria Antonieta	Rua Armando Ferrentini, 520
PEV	Rua Armando Ferrentini, 520	Avenida Professor Noé de Azevedo
PEV	Rua Domingos de Moraes X Avenida Prof. Noé de Azevedo	Rua Francisco José Viana
PEV	Rua Francisco José Viana	Rua Padre Luís de Siqueira, 18
PEV	Rua Pe. Luís de Siqueira	Rua Pedro de Toledo, 298
PEV	Rua Pedro de Toledo (próximo ao Extra)	Rua Suzana, 310
PEV	Rua Suzana, 310	Rua Tenente Américo Moretti, 26
PEV	Rua Tenente Américo Moretti, 26	Rua Xavier Curado
PEV	Rua Xavier Curado	Estrada de Mogi das Cruzes, 1860

Tipo	Equipamento	Endereço
PEV	Secretaria de Segurança Urbana Inspetoria Regional Ermelino Matarazzo	Rua Peixoto, 100
PEV	Serviço de Assistência Especializada Em Desta/Aids Fidelis Ribeiro	Alameda Jurupis
PEV	Shopping Ibirapuera	Rua Domingos de Moraes, 2564
PEV	Shopping Santa Cruz	Rua Tenente Gomes Ribeiro
PEV	Shopping Santa Cruz	Rua Marcelino Simões
PEV	Sub Prefeitura Freguesia do Ó	Rua Taquari, 549
PEV	Subprefeitura da Mooca	Rua Atucuri, 699
PEV	Subprefeitura Aricanduva / Formosa	Rua Nossa Senhora do Bom Conselho
PEV	Subprefeitura Campo Limpo	Rua Cassiano dos Santos
PEV	Subprefeitura Capela do Socorro	Avenida Ordem e Progresso, 1044
PEV	Subprefeitura Casa Verde	Avenida Yervant Kissajikian, 416
PEV	Subprefeitura Cidade Ademar	Avenida Professor Frederico Herman Junior, 653
PEV	Subprefeitura de Pinheiros	Avenida Maria Amália Lopes de Azevedo
PEV	Subprefeitura Jaçanã	Avenida Tucuruvi, 757
PEV	Subprefeitura Tucuruvi	Rua Manuel Moscoso, 15
PEV	SUVIS Cidade Tiradentes	Avenida Naylor de Oliveira
PEV	Terminal de Ônibus	Estrada do Lageado Velho, 76
PEV	UBES Chabilândia	Rua Venceslau Guimaraes
PEV	UBES Vila Cisner	Praça Domingos Coelho, 05
PEV	UBS Moinho Velho	Rua Antônio Camardo, 678
PEV	UBS Vila Santo Estevão	Rua Otelo Augusto Ribeiro, 582
PEV	Unidade de Áreas Verdes	Rua Arroio do Triunfo, 120
PEV	Unidade de Transporte Interno	Vale do Anhangabaú
PEV	Vale do Anhangabaú	Avenida Miguel Estefano
PEV	Zoológico	Avenida do Estado, 300
Transbordo	Ponte Pequena	Rua Miguel Yunes, 480
Transbordo	Santo Amaro	Rua Breno Ferraz do Amaral, 415
Transbordo	Vergueiro	Rua Aniquis
Transbordo de Inerte	Itatinga	Avenida Gonçalo Madeira, 300

Fonte: AMLURB.