

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LILIAN FERREIRA DOS SANTOS LACERDA

**Limpeza urbana em São Paulo: uma análise da implementação da política entre 2002 e
2018**

São Paulo

2020

LILIAN FERREIRA DOS SANTOS LACERDA

**Limpeza urbana em São Paulo: uma análise da implementação da política entre 2002 e
2018**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em nove de dezembro de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Renata Mirandola Bichir

São Paulo

2020

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.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Ferreira dos Santos Lacerda, Lilian
Limpeza urbana em São Paulo: uma análise da
implementação da política entre 2002 e 2018 / Lilian
Ferreira dos Santos Lacerda; orientador, Renata
Mirandola Bichir. -- São Paulo, 2020.
140 p: il.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias) - Programa de
Pós-Graduação em Gestao de Políticas Públicas, Escola
de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de
São Paulo, 2020.
Versão corrigida

1. Limpeza urbana. 2. Implementação. 3.
Instrumentos da ação pública. 4. Políticas públicas.
5. Governança. I. Bichir, Renata Mirandola, orient.
II. Título.

Nome: LACERDA, Lilian Ferreira dos Santos

Título: Limpeza urbana em São Paulo: uma análise da implementação da política entre 2002 e 2018

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 09/12/2020

Banca Examinadora

Profa. Dr. Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo

Universidade Federal do ABC

*Para a minha avó, Ana Dias, cujo Alzheimer não lhe permite mais saber quem eu sou, mas
que não me impede de continuar amando-a.*

Agradecimentos

Daria para escrever um artigo com as muitas ajudas que recebi ao longo da minha trajetória acadêmica. Num esforço de síntese, tentei me conter nas duas páginas que seguem. Deste modo, já agradeço de antemão a todos que direta ou indiretamente me ajudaram nesta aventura do mestrado e cujos nomes não apareceram aqui – não por falta de gratidão, mas por uma questão de espaço.

Gostaria de expressar minha profunda admiração e gratidão à minha orientadora, Renata Bichir. Obrigada pela compreensão das dificuldades de uma trajetória híbrida, pela doação tão generosa do seu tempo e pelo fator humano, presente em todas as suas ações. Agradeço os conhecimentos e sabedoria compartilhados, a liberdade e confiança, o respeito e a paciência. Sua amizade, preocupação, apoio, dedicação, disponibilidade e incentivos durante todo o percurso foram fundamentais.

Ao meu amor, Fábio Lacerda, por todo apoio, compreensão, companheirismo e carinho. Por não me deixar perder o rumo, ouvir pacientemente as minhas crises e angústias do mestrado e por sempre acreditar nas minhas escolhas. Obrigada pela inspiração, pelo cuidado e dedicação, mas em especial, por me fazer uma mulher feliz!

Às professoras Sylmara e Ursula, agradeço os tão valiosos comentários na banca de qualificação. Ao Samuel Godoy e Ligia de Lócco, pelas conversas e ajudas iniciais, quando decidi entrar no universo das políticas de limpeza urbana. Ao Fábio Pereira, por todos os auxílios, disposição e atenção com relação às questões orçamentárias, desde a época da Residência. Ao Fabio Pierdomênico, pelo rico conhecimento compartilhado sobre limpeza urbana e observações atentas sobre o texto de qualificação.

Aos professores da EACH, pelos conhecimentos transmitidos. Aos veteranos do programa, pelas experiências e leituras colecionadas, em especial Roberto, Victor, Débora e ao Douglas Franco pelas muitas dicas. Aos colegas de mestrado, pelas cotas de impressão doadas, textos, conhecimentos compartilhados e pelas diferentes ajudas que recebi. Ao Gabriel Tonelli, pelos auxílios na parte orçamentária. Ao Lucas Rosin, pela parceria na monitoria. Ao Donald Venâncio, Manu e Samantha, pelas conversas, dicas e arquivos.

À Julianna Colonna, pela amizade, conversas, café e leveza trazida a minha vida acadêmica. Aos amigos da sustentabilidade, Gustavo Hidaka, Amanda Cséh, Jéssica Marques, Isabela Carvalho e Fábio Cardozo. A vida acadêmica também foi mais leve por causa de vocês.

Obrigada pelos conhecimentos sobre resíduos e questões ambientais, pelas risadas, seminários, eventos e dificuldades superadas em conjunto.

Aos queridos Gabriel André e Catharina, pelas muitas risadas, ajudas e bandecos na EACH. A vida acadêmica foi bem mais alegre por causa de vocês! Ao Guilherme Anastácio pela grande ajuda em ICOAF, por entender meu momento de vida, pelas boas energias e amizade. Aos funcionários da biblioteca da EACH, em especial Sidinei, Roger, Marcos e Daniela, sempre dispostos a ajudar. À Analúcia pelos auxílios na busca por informações e à Sandra, pelas muitas instruções sobre a vida acadêmica, regras ABNT, ajudas, paciência, sorrisos e acolhimento.

À Fabiana Ivo, Dj Bola, Macarrão, Daniel, Well Drums e toda equipe A Banca, por me ajudarem a seguir firme, apesar do ambiente hostil que por vezes encontrei. Por sempre me lembrarem da resistência e força dos negros e das periferias. Por me ensinarem a quebrar muros e construir pontes. Por não me deixarem esquecer o que significa ser uma mulher negra periférica na Academia. Por serem um exemplo para as quebradas e por me completarem, mesmo com todas as diferenças que temos.

Aos meus pais, Ana e Adelgenor, pela educação que me deram, pelo incentivo à busca de conhecimento e pelo apoio incondicional em todas as fases da vida! À Laís Ferreira, pela cumplicidade e amor. Aos familiares e amigos, por entenderem as minhas ausências nos muitos eventos e isolamentos dos últimos tempos. À família Lacerda pelo carinho e diferentes apoios. À Elô, por todo o cuidado. Ao Carlos e a Fátima, pelos questionamentos acadêmicos e incentivos.

À Samara Chedid, Marília Camargo, Andrew (Diego) e Sol, Bruno Souza, Ana Luísa, Gabriel Darós, Marcelo Almeida, Alessandra Lee, Ana Ralph, Marcela Pankowski, Talita Borges, Juliana César, Mariana Haddad, Priscila Pozzoli, Jéssica Ragonha, Aline Marques, Danila Cristiana, Raiana Lira, Paty, Raposo, Manoel, Bia e Aiá, Talita e Roberto. Obrigada por estarem sempre ao meu lado, disponíveis, mesmo quando eu passava dias sem responder.

Agradeço aos membros do Movimento dos Focolares por toda unidade! À Luciana Royer por ter me indicado o caminho das políticas públicas e à Universidade de São Paulo, pelas bolsas do Programa de Aperfeiçoamento Estudantil (PAE) que me foram concedidas entre os anos de 2018 e 2019.

*“Se a própria existência cotidiana lhe parecer pobre, não a acuse. Acuse a si mesmo,
diga consigo que não é bastante poeta para extrair as suas riquezas.”*

(RILKE, 2010, p. 27)

RESUMO

LACERDA, Lilian Ferreira dos Santos. **Limpeza urbana em São Paulo**: uma análise da implementação da política entre 2002 e 2018. 2020. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Versão corrigida.

O principal objetivo desta dissertação foi identificar os arranjos de governança que influenciaram a implementação da política de limpeza urbana em São Paulo de 2002 a 2018. Trata-se de um estudo de caso com objetivos analíticos, utilizando métodos predominantemente qualitativos com triangulação teórica e de dados. O recorte temporal permitiu abranger diferentes gestões municipais, os principais marcos regulatórios em âmbito nacional, estadual e municipal, as principais implicações do modelo adotado, as rupturas, estabilidades, pontuações e desdobramentos na política. Foram enfatizados como os instrumentos da ação pública, em especial os legislativos e regulatórios, econômicos e fiscais, influenciaram na implementação desta política urbana que em São Paulo é fortemente marcada pelo setor privado. Os resultados indicam que esta política foi gradativamente modificada, com pelo menos 40 modificações entre leis e decretos vigentes, revogados e relacionados à limpeza urbana até 2018. As diferentes intervenções do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; a demora de dez anos para o início da implementação do órgão regulador da política, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB); a eliminação do instrumento que financiaria a política sem comprometer as receitas municipais, as taxas; a concentração de capacidade operacional em poucos atores, como as empresas e consórcios LOGA, EcoUrbis, Inova, Soma; e, o acúmulo de expertise técnica nos atores não estatais, como os sindicatos e associações das empresas e consultorias técnicas, apontam a influência dos atores e instrumentos na implementação desta política pública. Entender quem são os atores que norteiam a provisão e a regulação desta política, especialmente numa perspectiva política dos instrumentos, é algo central, pois as relações de coordenação se tornam cada vez mais desafiadoras para a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Palavras-chave: Limpeza urbana. Implementação. Instrumentos da ação pública.
Políticas públicas. Governança.

ABSTRACT

LACERDA, Lilian Ferreira dos Santos. **Solid waste management policy in São Paulo**: an analysis of the implementation of the policy between 2002 and 2018. 2020. 140 f. Dissertation (Master of Science) – Public Policy Management Program, School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Corrected version.

The main purpose of this dissertation was to identify the governance arrangements that influenced the implementation of solid waste management policy in São Paulo from 2002 to 2018. This is a case study with analytical objectives, using predominantly qualitative methods with theoretical and data triangulation. The time frame allowed to cover the different municipal administrations, the main regulatory frameworks at national, state and municipal levels, the main implications of the model adopted, the disruptions, stabilities, scores and developments in politics. It was emphasized how the instruments of public action, especially the legislative and regulatory, economic and fiscal, influenced the implementation of this urban policy, which in São Paulo is strongly marked by the private sector. The results indicate that this policy was gradually modified, with at least 40 changes between laws and decrees in force, revoked and related to solid waste management until 2018. The different interventions of the São Paulo Municipal Court of Accounts; the ten-year delay in the implementation of the policy's regulatory body, the Municipal Solid Waste Management Authority (AMLURB); the elimination of the instrument that would finance the policy without compromising municipal revenues, fees; the concentration of operational capacity in a few actors, such as LOGA, EcoUrbis, Inova, Soma companies and consortia; and, the accumulation of technical expertise in non-state actors, such as trade unions and associations of companies and technical consultants, point to the influence of actors and instruments in the implementation of this public policy. Understanding who are the actors that guide the provision and regulation of this policy, especially in a political perspective of the instruments, is something central, because coordination relations become increasingly challenging for the São Paulo City Hal.

Keywords: Solid waste management policy. Implementation. Public policy instruments.

Public policies. Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Marcos regulatórios da limpeza urbana.....	62
Figura 2 – Linha do tempo contexto político.....	63
Figura 3 – Mapa dos serviços divisíveis.....	66
Figura 4 – Mapa dos serviços indivisíveis.....	68
Figura 5 – Rota dos resíduos na limpeza urbana em São Paulo.....	73
Figura 6 – Localização dos principais equipamentos da limpeza urbana em São Paulo.....	74
Figura 7 – Síntese da implementação AMLURB.....	80
Figura 8 – Contexto Político x Marcos Regulatórios.....	98
Figura 9 – Alterações na Lei 13.478.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Entrevistas exploratórias.....	20
Tabela 2 – Visitas realizadas a campo em 2019/2020.....	21
Tabela 3 – Lista de processos no TCMSP.....	23
Tabela 4 – Fases da limpeza urbana.....	60
Tabela 5 – Aterros sanitários desativados.....	71
Tabela 6 – Aterros sanitários ativos.....	72
Tabela 7 – Atores na limpeza urbana.....	84
Tabela 8 – Simulação de aplicação de filtros em 2017 e 2018.....	89
Tabela 9 – Mapeamento das despesas por Órgão.....	90
Tabela 10 – Despesas com limpeza urbana.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABETRE	Associação Brasileira de Empresas de Tratamento Resíduos e Efluentes
ABLP	Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública
Abrelpe	Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
FMLU	Fundo Municipal de Limpeza Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LIMPURB	Departamento de Limpeza Urbana
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGIRS	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual da Ação Governamental
PPP	Parceria Público-Privada
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
Selur	Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SSO	Secretaria de Serviços e Obras
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS E CAMINHOS DA PESQUISA.....	18
3	COMBINAÇÃO DE LENTES PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE LIMPEZA URBANA.....	25
3.1	Equilíbrio pontuado, arranjos institucionais e capacidades estatais.....	27
3.2	Implementação de políticas públicas, diferentes abordagens.....	31
3.3	Governança, um conceito polissêmico.....	35
3.4	Instrumentos da ação pública.....	40
4	CONTORNOS DO OBJETO.....	43
4.1	Os acordos mundiais e os resíduos.....	44
4.2	Resíduos sólidos, limpeza urbana e conceitos relacionados.....	47
4.3	O cenário brasileiro.....	52
4.4	O caso de São Paulo.....	58
4.4.1	<i>Breve histórico da limpeza urbana em São Paulo.....</i>	<i>59</i>
4.4.2	<i>A estruturação dos serviços e as implicações do modelo adotado.....</i>	<i>64</i>
4.4.3	<i>Os principais atores da limpeza urbana em São Paulo.....</i>	<i>83</i>
5	RESULTADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	85
5.1	Aspectos orçamentários da limpeza urbana – instrumentos econômicos e fiscais.....	85
5.2	Elementos normativos – instrumentos legislativos e regulatórios.....	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
	REFERÊNCIAS.....	110
	APÊNDICE A – LEGISLAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE FIGURA 9.....	123
	ANEXO A – INFORMAÇÕES CONTIDAS NOS PROCESSOS DO TCMSP	131

1 INTRODUÇÃO

O interesse por questões urbanas, políticas urbanas e do urbano¹, oportunizou o desenvolvimento desta pesquisa. A escolha de um tema que, por um lado, é diretamente condicionado pelos modos de vida das pessoas e tão sensível ao meio ambiente, mas que, por outro, ainda é bastante invisibilizado no debate público e conflituoso nas suas várias dimensões, oferece vantagens analíticas para a área de políticas públicas.

A limpeza urbana é uma questão pública a ser enfrentada em todas as cidades no mundo. No Brasil, a regulação nacional foi definida apenas recentemente. Porém, a competência do oferecimento dos serviços de limpeza urbana é exclusivamente municipal (BRASIL, 1988, 2007, 2010; SÃO PAULO, 2006, 2014a, 2014b). Indispensável para a continuidade da vida urbana por seu caráter essencial, essa política pública geralmente é notada pelos cidadãos somente pela sua ausência ou execução precária, quando os resíduos não são coletados ou se acumulam nas ruas, locais públicos e domicílios.

A coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e a destinação final dos resíduos domiciliares e oriundos da varrição e poda de árvores em vias públicas compõem, de modo simplificado, o escopo da política de limpeza urbana. Ela será objeto desta pesquisa. A limpeza urbana é uma política pública que atualmente em São Paulo é fortemente marcada pelo setor privado. A discussão está centrada nas políticas municipais vigentes em São Paulo no período de 2002 a 2018, que inclui as gestões municipais de Marta Suplicy (PT), José Serra (PSDB), Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), Fernando Haddad (PT), João Dória (PSDB) e Bruno Covas (PSDB).

Os principais marcos regulatórios da limpeza urbana no âmbito municipal são a Lei nº 13.478/2002, que cria o Sistema de Limpeza Urbana, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), órgão responsável pela fiscalização e regulamentação da política, o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU) e as taxas de lixo; e, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de 2014, que apresenta um panorama das condições da limpeza urbana e estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem cumpridas, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

¹ O conceito de “políticas do urbano” é definido por Eduardo Marques e pode ser sintetizado como “o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano” (MARQUES, 2018, p.13).

O recorte temporal escolhido também permite observar o surgimento das principais regulações relacionadas à limpeza urbana no nível federal, como a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, no nível estadual, com a Política e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Porém, elas não serão objeto de análise detalhada nesta pesquisa. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 e outros trabalhos (SANTOS; GONÇALVES-DIAS, 2012; TCU, 2016; BESEN; FREITAS; JACOBI, 2017) abordam as políticas nacionais em detalhes.

Atualmente, São Paulo se caracteriza por ter adotado o modelo de prestação indireta² dos serviços públicos, ou seja, é o setor privado quem executa os serviços de limpeza urbana na cidade, através de contratos de concessão e permissão³ dos serviços. A prefeitura atua como reguladora e fiscalizadora dos contratos dos serviços de limpeza urbana por meio de administração indireta, por meio da AMLURB. Ainda que tenha sido criada em 2002 com a lei municipal⁴, o início da implementação da AMLURB se deu apenas dez anos depois, entre o fim da gestão Kassab em 2012 e início da gestão Haddad em 2013 (GODOY, 2015).

Desde 2002, a lei 13.478 sofreu diversas alterações, mas continua vigente parcialmente até o momento de elaboração desta dissertação. Os processos de normatização das regulações também contribuem para o entendimento do arranjo da política. As regulações e normativos serão entendidos como instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012a, 2012b), que não possuem neutralidade e influenciam diretamente na implementação desta política. Trabalhos recentes na literatura também utilizam o conceito de instrumentos (CAMPOS, 2018; MARQUES, 2018; HOYLER; CAMPOS, 2019) que será aplicado nesta pesquisa.

O contrato dos serviços que abrange a varrição das ruas, limpeza de áreas públicas em aberto, limpeza e conservação de bens públicos de uso comum, entre outros, chamado de permissão (SÃO PAULO, 2002), até 2018 estava [novamente] operando num regime de contratações de emergência. O PGIRS de 2014 em São Paulo tem um horizonte de abrangência de 20 anos para a implementação do Plano, tempo suficiente para cinco gestões passarem pelo governo. No entanto, antes deste período está prevista a finalização do contrato dos

² Antes de 2002 São Paulo já havia utilizado de execução indireta para a prestação de serviços de limpeza urbana em outros momentos. Desde 1913 a cidade tem alternado entre execução direta e indireta. Godoy (2015) apresenta o detalhamento desses períodos, que o autor chamou de fases da limpeza urbana. Na Tabela 4 é possível ver as fases da limpeza urbana.

³ Estes termos serão tratados com maior detalhamento no capítulo 4.

⁴ A Lei 13.478/2002 será tratada com maior detalhamento no capítulo 4.

serviços de concessão – que engloba a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos residenciais, entre outras atividades (SÃO PAULO, 2002) – que se encerrará em 2024. Este cenário é relevante para a compreensão da complexidade do arranjo desta política⁵ e será apresentado em detalhes no capítulo 4.

Com a publicação do PGIRS de 2014 São Paulo atendeu ao regramento nacional e às novas exigências legais impostas pela União em 2010 com a PNRS. O cumprimento à imposição federal com a criação do PGIRS, no entanto, não implicou na sua implementação imediata. É válido salientar que até 2016 mais da metade dos municípios brasileiros ainda não tinha implementado a política pública em conformidade com a PNRS (TCU, 2016), sendo que alguns sequer haviam uniformizado a coleta seletiva ou acabado com os lixões⁶.

O caso de São Paulo foi escolhido por apresentar um cenário propício para a aplicação das lentes de análise de políticas públicas, uma vez que as complexidades envolvidas no setor da limpeza urbana são reveladas de maneira bastante intensa neste município. Sabe-se que a realidade da cidade de São Paulo é muito diferente da média do país por inúmeras razões e isso poderia limitar o grau de generalização do trabalho. Porém, o exercício analítico de compreensão da implementação desta política em São Paulo – com todas as ressalvas e especificidades que o município pode ter – pode ajudar a compreender outros casos ou ainda contribuir para agendas de pesquisas que utilizem metrópoles urbanas como objeto de comparação da governança das políticas.

As lentes teóricas de análise de políticas públicas serão mobilizadas para explicar os arranjos de governança que influenciam a implementação da política de limpeza urbana em São Paulo. Trata-se de algo ainda pouco abordado nos trabalhos acadêmicos recentes oriundos das áreas de políticas públicas, administração pública e ciência política⁷, exceto por alguns poucos trabalhos (MARQUES, 2005; GODOY, 2015, 2016, 2018; DE LÓCCO, 2017;

⁵ Para compreensão dos marcos regulatórios envolvidos na limpeza urbana, ver Figura 1.

⁶ Os lixões ou vazadouros são considerados formas de descarte ambientalmente inadequados, que podem acarretar em doenças, proliferação de animais indesejados e transmissores de doenças, e, contaminações do solo e dos lençóis freáticos. A Prefeitura de São Paulo afirma que não existem lixões na cidade, segundo publicação no seu site oficial em setembro de 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/aterros_e_transbordos/index.php?p=4633>. Acesso em 05 fev. 2019.

⁷ Existem trabalhos oriundos de outras áreas de estudo que analisam a política de limpeza urbana em São Paulo, como Klein (2017), Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020), Gonçalves-Dias (no prelo, 2020) e outros. Por não se tratarem de estudos originados nas áreas específicas de políticas públicas, administração pública, ciência política e sociais eles não foram incluídos aqui na lista de trabalhos que analisam a política.

GAMBI, 2018; STELLA, 2018⁸). Conceitos como implementação, instrumentos da ação pública, governança e equilíbrio pontuado conduzirão esta pesquisa.

Serão abordados de maneira específica os desafios enfrentados para a implementação, que é também um momento de decisão relacionado à entrega da política (HILL, 2006). O objetivo geral é analisar a implementação das políticas de limpeza urbana em São Paulo no período de 2002 a 2018. Os objetivos específicos são discutir limites e desafios da implementação de políticas de limpeza urbana no nível local e analisar como arranjos institucionais, interações entre os atores e os instrumentos que regulam a política [que se transformam nesse período escolhido e afetam as relações entre os atores públicos e privados envolvidos na limpeza urbana] possibilitam ou dificultam a implementação dessa política.

Uma das cidades com o PIB mais alto do país (IBGE, 2018; SEADE, [2017?]), São Paulo obteve um orçamento municipal da ordem de R\$ 56 bilhões em 2018 e cerca de 11,2 milhões de habitantes, numa área de aproximadamente 1.521 km², segundo o Censo de 2010. Em relação à limpeza urbana, o município gastou pelo menos R\$ 2 bilhões/ano (em média, no período analisado). Em termos metropolitanos, São Paulo se equipara à Cidade do México por exemplo (MARQUES, 2018), apresentando desafios parecidos, do ponto de vista da população e dimensão territorial, porém, com gastos sete vezes menores do que a Cidade do México (PwC; SELUR; ABLP, 2010).

A escala dos recursos e também dos problemas demonstra a complexidade dos desafios tanto na produção como na gestão das políticas e serviços (MARQUES, 2018). Desafios estes também no atendimento à demanda, na distribuição territorial/espacial e no impacto sobre as condições de acesso aos serviços (BICHIR, 2009). Com isso, o conhecimento sobre os principais atores e instrumentos que conduzem a regulação da política de limpeza urbana se torna essencial tanto para a compreensão da implementação da política quanto para o entendimento da perspectiva política que os instrumentos possuem (CAMPOS, 2018; HOYLER; CAMPOS, 2019).

A limpeza urbana é um assunto transversal e de interesse de diferentes disciplinas. Espera-se colaborar para o campo de políticas públicas, que ainda possuem uma produção tímida sobre o assunto; para a área de sustentabilidade, que tem conhecimento consolidado

⁸ A dissertação de Stella (2018) foi incluída por se tratar de um trabalho que é oriundo da área de políticas públicas e faz análises de arranjos políticos, ainda que trate exclusivamente de catadores de materiais recicláveis e não da limpeza urbana de modo mais abrangente. Os catadores de materiais recicláveis são atores importantes que compõem a limpeza urbana, mas não foram abordados em profundidade nesta pesquisa.

sobre o tema limpeza urbana e resíduos do ponto de vista técnico, mas predominantemente não desenvolvem em profundidade os aspectos políticos envolvidos no tema⁹; e, para os estudos urbanos, cujo olhar é basicamente espacial, considerando o impacto da logística da coleta de resíduos para a mobilidade na cidade, o tecido urbano onde os aterros estão inseridos e a limpeza da cidade do ponto de vista estético, se há resíduos acumulados ou se os espaços públicos são limpos ou não, mas que dão pouca atenção para a política pública.

A dissertação está organizada em cinco capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. No capítulo 2, são apresentados os caminhos da pesquisa e a metodologia utilizada. No capítulo 3, são apresentadas as lentes de análise de políticas públicas que embasam a parte teórica da pesquisa. No capítulo 4, são apresentados os contornos do objeto, oferecendo uma aproximação sobre a limpeza urbana no contexto de São Paulo. No capítulo 5, são apresentados os resultados e análises com base na triangulação teórica e dos dados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e possibilidades de trabalhos futuros.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E CAMINHOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta de forma detalhada os aspectos metodológicos da pesquisa e os caminhos percorridos na condução do trabalho. É uma pesquisa do tipo estudo de caso com objetivos analíticos. Utiliza métodos mistos, mas predominantemente qualitativos, com triangulação teórica e de dados.

Optou-se pelo estudo de caso para uma compreensão em profundidade do objeto. O caso em questão é o caso das políticas de limpeza urbana em metrópoles, no contexto da cidade de São Paulo. O recorte temporal definido foi de 2002 a 2018. Ele permite abranger as diferentes gestões de governo, os principais marcos regulatórios desta política em âmbito nacional, estadual e municipal, as principais implicações do modelo adotado e os desdobramentos na política.

Os marcos são entendidos nesta pesquisa como um tipo de ferramenta que organiza a política e que não possui neutralidade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012b). O período

⁹ Exceto por trabalhos recentes, como Klein (2017); Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020); e, Gonçalves-Dias (2020, no prelo).

permite também indicar como cada marco altera (ou não) os modos de interação entre os atores relevantes. Trata-se de um caso instrumental nos termos de Creswell (2007), pois a seleção do caso ocorreu em decorrência do objetivo inicial de se entender uma questão, as políticas de limpeza urbana em metrópoles.

A pesquisa está baseada na revisão bibliográfica sobre as lentes de análise de políticas públicas e limpeza urbana; na análise documental por meio de leitura sistemática de documentos públicos como leis, decretos, normativos, pareceres técnicos, publicações em jornais e revistas, artigos em periódicos indexados, trabalhos acadêmicos e outros documentos pertinentes que se mostraram necessários no desenvolvimento do trabalho; em entrevistas exploratórias e observações em campo.

A triangulação teórica (DENZIN; LINCOLN, 2000; FLICK, 2004; 2009) ocorreu na combinação de diferentes lentes teóricas de análise de políticas públicas para melhor explicação do objeto estudado. Foram mobilizadas as lentes de governança, implementação, equilíbrio pontuado e instrumentos da ação pública. A triangulação de dados (DENZIN; LINCOLN, 2000; FLICK, 2004; 2009; YIN, 2009) mostrou-se importante para a validação dos dados, pois “os eventos ou fatos do estudo de caso foram apoiados por mais de uma única fonte de evidência” (YIN, 2010, p. 144).

Realizou-se coleta e elaboração de um banco de dados simplificado da execução orçamentária municipal – receitas e despesas – relacionados à limpeza urbana. O período de abrangência do banco é de 2003 a 2018. Excluiu-se o ano de 2002, que faz parte do recorte proposto para análise da pesquisa, por falta de acesso aos dados orçamentários. Eles não estão disponíveis para o público em formato digital, o que inviabilizou a sua incorporação. A análise descritiva simples dos dados compõe a abordagem quantitativa da pesquisa.

A utilização dos dados orçamentários permitiu uma visão mais detalhada sobre os valores expressivos envolvidos com a limpeza urbana, que afetam direta e indiretamente outras políticas, dado o cenário de escassez e rigidez orçamentária. Permitiu, também, o entendimento do orçamento como instrumento da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

As entrevistas exploratórias ocorreram com especialistas na área de resíduos sólidos e reciclagem, acadêmicos com conhecimentos consolidados sobre o tema, técnicos da administração municipal, burocratas do alto escalão e funcionários de empresas de limpeza urbana. No total foram 13 entrevistas (Tabela 1) entre os meses de janeiro e setembro de

2019. Por se tratarem de entrevistas de caráter exploratório, não foram utilizados termos de consentimento e não foram gravadas.

Tabela 1 – Entrevistas exploratórias

Quantidade	Perfil	Nível da burocracia	Período
2	Burocratas	Alto escalão	Março e abril
2	Especialista em resíduos sólidos e reciclagem	Não se aplica	Abril
2	Técnico da administração municipal	Médio escalão	Abril e setembro
3	Funcionários de empresas de limpeza urbana	Baixo escalão	Fevereiro e abril
4	Acadêmicos	Não se aplica	Entre janeiro e abril

Fonte: Elaborado pela autora.

Utilizou-se um caderno de campo para tomar notas e um roteiro semiestruturado simples, com questões orientativas que abordavam o modo de operação da política e as adaptações da lei; a identificação de principais atores da limpeza urbana; tecnologias adotadas para o tratamento e destinação dos resíduos e o acompanhamento pela PMSP e sociedade civil.

Foram realizadas sete visitas a campo entre fevereiro de 2019 e janeiro de 2020. As visitas ocorreram com o objetivo de coletar informações complementares à análise documental e que estavam relacionadas a aspectos específicos para o entendimento do cotidiano e da operacionalização da política. Visitou-se uma Central Mecanizada de Triagem e uma Estação de Transbordo; três aterros sanitários, sendo um desativado e dois ativos, operados por empresas diferentes; a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), autarquia da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP); a Câmara Municipal de São Paulo; e, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), conforme indicado na Tabela 2.

Tabela 2 – Visitas realizadas a campo em 2019/2020

Ano	Mês	Local	Empresa ou Órgão Responsável
2019	Fevereiro	Central Mecanizada de Triagem e Estação de Transbordo - Unidade Ponte Pequena	LOGA
	Março	Aterro Sanitário Caieiras - UVS Caieiras	Essencis
		AMLURB	PMSP
	Abril	Aterro Sanitário Bandeirantes - Desativado	LOGA
		AMLURB	PMSP
	Setembro	Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal de SP
Dezembro	Aterro Central de Tratamento de Resíduos Leste - CTL	EcoUrbis	
2020	Janeiro	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	TCMSP

Fonte: Elaborado pela autora.

A Central Mecanizada de Triagem, a Estação de Transbordo e o aterro sanitário Bandeirantes são de responsabilidade da Logística Ambiental. As visitas foram permitidas pela empresa, porém não foram autorizados registros fotográficos, gravações ou o uso de celulares nas dependências dos locais visitados, apenas anotações por escrito.

O mesmo ocorreu com o aterro sanitário de Caieiras, que é administrado pela Essencis. Neste caso, a visita somente foi concedida depois da assinatura de um termo de confidencialidade, cuja quebra implica em processo jurídico por “quebra de sigilo industrial e os envolvidos serão processados na máxima extensão prevista na legislação vigente”. Ainda que a empresa tenha permitido a visita, “todos os fatos e informações decorrentes da visita são confidenciais”, de acordo com o termo assinado. A implicação direta disso é a não permissão de utilização dos dados adquiridos na visita.

As visitas a AMLURB só ocorreram após os desdobramentos de processos abertos via Lei de Acesso à informação (LAI), iniciados em fevereiro de 2019. Solicitou-se acesso aos contratos de concessão e permissão na íntegra. No entanto, não foi possível obter cópias ou analisar a maioria do conteúdo dos processos por se tratar de um grande volume de dados que não foram disponibilizados no formato digital.

Os processos de concessão, por exemplo, que serão abordados no decorrer da dissertação, representam atualmente cerca de 69 volumes de processos. Cada volume contém cerca de 300 páginas. Em um cálculo rápido, trata-se de aproximadamente 20.700 (vinte mil e setecentas) páginas para serem lidas e analisadas dentro da AMLURB, pois o processo não

pode sair de lá, segundo funcionários. Isso inviabilizou a investigação minuciosa dos contratos para esta pesquisa.

Na Câmara, o objetivo era esclarecer dúvidas sobre aspectos orçamentários da limpeza urbana. Após a mobilização de alguns técnicos, que gentilmente se dispuseram a ajudar, ficou evidente que os dados orçamentários não são disponibilizados na sua totalidade para a sociedade civil, e, portanto, para pesquisadores acadêmicos. Para uma verificação mais detalhada e rigorosa sobre o orçamento municipal, no que diz respeito à limpeza urbana, é necessário fazer um pedido bastante assertivo via Lei de acesso à Informação, pois, do contrário, dificilmente uma análise mais séria será possível.

Devido à pouca abertura, disponibilidade e dificuldades iniciais junto à empresa EcoUrbis, realizou-se apenas uma visita ao Aterro Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL). A central mecanizada de triagem e estações de transbordo operados por ela não foram visitados. Segundo informações obtidas por telefone com funcionários da empresa, as visitas são abertas essencialmente para escolas de ensino fundamental. Assim como nas empresas LOGA e Essencis, não foi permitido fotografar ou gravar nada durante a visita, apenas fazer anotações.

No Tribunal de Contas, o propósito era visualizar e se possível, obter cópias dos processos mobilizados pelo TCMSP relacionados à limpeza urbana em São Paulo. O procedimento como um todo, no entanto, não é dos mais amigáveis. Primeiro é necessário fazer a solicitação de vistas dos processos pessoalmente. Para tal operação é preciso levar uma solicitação por escrito para cada processo que se deseja consultar, sendo aceitas apenas cópias físicas da solicitação. Ou seja, antes de comparecer ao TCMSP, sugere-se já ter em mãos as solicitações que se deseja fazer.

Outro ponto fundamental é saber exatamente o número e o ano do processo que se quer consultar, pois do contrário o procedimento não acontecerá. Parecem instruções óbvias, mas no caso da limpeza urbana não é tão simples assim. Isso porque achar os números de processos que estão relacionados a esta política especificamente pode ser mais difícil do que parece. Na busca por processos no site do TCMSP mesmo com diferentes combinações de palavras chaves, nem todos os processos aparecem. A lista solicitada para esta pesquisa só foi obtida com o auxílio de funcionários do TCMSP que tinham acesso aos dados por meio do sistema interno deles, que não está disponível para o público.

Obeve-se uma lista com dez processos relacionados aos editais de concessão. Superadas as dificuldades iniciais, foram solicitadas vistas e cópias dos processos, listados na Tabela 3. Destes, apenas seis foram liberados para visualização e cópias. Tratam-se de processos físicos que não estão disponíveis em formato digital, pelo menos não para o público em geral. No total, os processos deferidos somavam 24 volumes e cerca de 5.495 folhas.

Tabela 3 – Lista de processos no TCMSP

Solicitação	Processo	Ano	Volumes	nº de Folhas
Deferida	TC 7226	2004	4	1300
Deferida	TC 3843	2007	3	996
Deferida	TC 3835	2007	4	1050
Deferida	TC 522	2010	1	356
Deferida	TC 4159	2016	6	-
Deferida	TC 4146	2016	6	1793
Indeferida	TC 7224	2004	-	-
Indeferida	TC 521	2010	-	-
Indeferida	TC 2023	2012	-	-
Indeferida	TC 2024	2012	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como na AMLURB, os processos não podem sair do TCMSP e devem ser consultados lá. Cada solicitação autorizada oferece um prazo de cinco dias úteis para consulta do processo. Após esse prazo, todo o procedimento deve ser feito novamente. As vistas foram permitidas em dois blocos de três processos ao mesmo tempo, ou seja, havia apenas cinco dias para consultar, analisar e copiar mais de duas mil folhas, em média. Por diversas razões a verificação atenta do conteúdo dos processos se mostrou uma tarefa inviável para este trabalho. Ainda assim, acredita-se que os esforços depreendidos para a obtenção dos dados servirão para pesquisas futuras.

Apesar das limitações ocorridas, as visitas contribuíram para esclarecer algumas sutilezas e estratégias no uso de instrumentos da ação pública que serão apresentados na dissertação. A possibilidade de ouvir diferentes perspectivas e atores sobre a mesma questão, a limpeza urbana, permitiu também uma aproximação com pequenos fragmentos do cotidiano da política, revelando alguns de seus diferentes desafios de implementação.

Quando possível, as visitas foram orientadas para a observação dos seguintes aspectos: o conhecimento demonstrado sobre o modo de operação da política de limpeza urbana e as leis vigentes; os procedimentos de adaptação da lei no momento da execução; os principais atores mencionados; as técnicas de tratamento dos resíduos e soluções enfatizadas no discurso; a postura adotada com relação aos problemas enfrentados para execução da política; a relação com a PMSP; e abertura e disponibilidade para o acompanhamento da política pela sociedade civil.

O perfil das pessoas que estavam presentes e/ou acompanharam as visitas são os mais diversos possíveis: funcionários efetivos, prestadores de serviços terceirizados, técnicos concursados, estagiários, gerentes, supervisores, diretores, estudantes de diferentes áreas, profissionais da área da saúde, engenharia, biologia, jornalismo, educação, comunicação e direito. Para preservar o anonimato dos envolvidos nas visitas, não será detalhado o perfil por visita, apenas apresentado todos os perfis de modo genérico.

A partir da revisão bibliográfica inicial sobre o objeto, verificou-se uma lacuna existente nos estudos sobre políticas de limpeza urbana. Assim, pareceu profícuo aprofundar no contexto da cidade de São Paulo, que foi escolhida por conter um contexto favorável para o uso das lentes de análises de políticas públicas em função das complexidades presentes no setor de limpeza urbana.

Algumas perguntas iniciais nortearam a pesquisa: o que a implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de 2014 no município de São Paulo nos diz sobre a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) de 2010? Em que medida o PGIRS-2014 contribuiu para avanços na área de limpeza urbana? Em que medida a escolha de determinadas práticas e técnicas que estruturam as políticas (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007) determinou a implementação da Política de limpeza urbana na cidade de São Paulo?

No entanto, com o desenvolvimento do trabalho, as perguntas foram gradativamente se modificando e abriram espaços para novos questionamentos. Com as entrevistas exploratórias e revisão da literatura, pareceu interessante abordar os aterros sanitários, dentro da limpeza urbana, como cenário para a discussão da política.

Diversos dados sobre os aterros que atendem São Paulo, e sobre a forma de estruturação da política, não estão públicos e foram solicitados via LAI junto à PMSP. Após recebimento e análise dos dados, outras questões também surgiram: como os arranjos de governança influenciam (ou não) a implementação das políticas de limpeza urbana? Em que

medida as ações relacionadas a transparência e *accountability* organizam (ou não) a política? Como os aterros sanitários se configuram (ou não) como peças centrais para o entendimento das políticas de limpeza urbana?

Por fim, no exame de qualificação, as orientações da banca foram para a eliminação das entrevistas semiestruturadas que estavam previstas no desenho de pesquisa inicial; para a não utilização dos aterros sanitários como cenário da discussão política; e, para a escolha e refinamento de apenas uma pergunta de pesquisa, que ficou definida como: quais são os arranjos de governança que influenciam a implementação das políticas de limpeza urbana?

A dificuldade de acesso aos diferentes tipos de dados foi um dos principais limitadores dessa pesquisa, motivo para constantes adaptações na elaboração da dissertação. Do mesmo modo como apontado pela literatura (SANTOS; GONÇALVES-DIAS, 2012; IPEA, 2012; BESEN; FREITAS; JACOBI, 2017; KLEIN, 2017; GAMBI, 2018), foram encontradas dificuldades na obtenção de dados oficiais para o desenvolvimento da pesquisa, pela ausência e/ou discrepâncias das informações disponíveis.

Ainda assim, acredita-se que o exercício analítico de compreensão da implementação dessa política no contexto específico de São Paulo – com todas as ressalvas e especificidades que o município tem – pode contribuir potencialmente para diferentes agendas de pesquisa, em especial as relacionadas com sustentabilidade, as de políticas públicas e para as que utilizam metrópoles urbanas como objeto de comparação da governança das políticas.

Uma vez apresentadas as limitações, após a coleta dos dados disponíveis, qualitativos e quantitativos, foram desenvolvidas análises e interpretação dos dados, bem como o estabelecimento de comparações e contrastes, o encadeamento lógico das evidências e a triangulação dos dados. Os resultados da pesquisa serão apresentados na seção de análise e discussão.

3 COMBINAÇÃO DE LENTES PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE LIMPEZA URBANA

Esta seção apresenta os referenciais teóricos que dão suporte às análises empíricas que foram desenvolvidas ao longo da pesquisa. Tem como objetivo apresentar as lentes de análise de políticas públicas que, no entendimento da autora, melhor se aplicam para a explicação do objeto políticas de limpeza urbana com os recortes específicos propostos:

políticas de limpeza urbana em metrópoles, usando como caso o município de São Paulo, no período de 2002 a 2018.

A estratégia utilizada na pesquisa, conforme apontado na metodologia, foi a do uso combinado das lentes de análise de políticas públicas, fazendo o que a literatura indica como triangulação teórica (DENZIN; LINCOLN, 2000; FLICK, 2004; YIN, 2009). Esta escolha se deu porque o objetivo principal desta pesquisa é oferecer uma análise do momento de implementação da política, identificando os arranjos de governança que influenciam a implementação no caso das políticas de limpeza urbana em São Paulo.

Como é de conhecimento pela literatura, não existe uma teoria unificada, um modelo único ou uma agenda de pesquisa padronizada para análises de implementação (BICHIR, no prelo; GOMES, 2019; MENICUCCI, 2018a; FARIA, 2012; O'TOOLE JR, 2010; HILL; HUPE, 2009; WINTER, 2006). Entretanto, os estudos recentes têm apresentado cada vez mais avanços para este debate (BICHIR, no prelo; GOMES, 2019; LOTTA, 2019; PIRES, 2019; XIMENES, 2018; MENICUCCI, 2018a; HILL; HUPE, 2009). Com isso, pretende-se também fazer o alinhamento com o que Lotta (2019) chama de quarta geração dos estudos de implementação, que reconhece que uma teoria única pode ser insuficiente para explicar alguns casos, dados os diferentes fatores que podem interferir nos processos de implementação.

A seção está estruturada em subcapítulos, abordando, em cada um deles, os referenciais escolhidos. Os conceitos serão apresentados de modo mais detalhado. Porém, antes de iniciar o debate sobre cada referencial, duas sinalizações introdutórias se fazem necessárias: a primeira diz respeito ao uso do termo “política” e a segunda se refere ao “ciclo de políticas públicas”. Embora estes apontamentos sejam considerados básicos e consolidados na área das políticas públicas, optou-se em manter a explicação para facilitar o diálogo com leitores menos iniciados na área, mesmo com o risco de o texto soar repetitivo.

Na língua inglesa existem três termos que possuem significados diferentes, ainda que bastante relacionados: *policy*, *politics* e *polity*. *Policy* se refere a política pública; *politics* está relacionado a dinâmica política e *polity* diz respeito à organização do sistema político como um todo. Na língua portuguesa, os três termos são traduzidos em uma única palavra: política. Ou seja, o termo política é usado tanto para designar políticas públicas como para fazer referência ao jogo político. Isto pode causar algum tipo de confusão de entendimento, pois acaba colocando como iguais questões que são diferentes. Esta pesquisa tem a ênfase maior na *policy*, ou seja, na política pública.

O segundo esclarecimento se dá com relação ao “ciclo de políticas públicas”. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), a apresentação de uma sequência ou ciclo de estágios que pudessem facilitar o entendimento sobre o funcionamento das políticas públicas foi feita por Lasswell em 1956. O modelo do ciclo de políticas sofreu diferentes modificações e apropriações desde então, mas grande parte da literatura utiliza-o para fins didáticos, como uma espécie de metáfora ou simplificação que facilite o entendimento do momento específico do processo de produção de política pública que se pretende analisar. O que não significa assumir necessariamente que as políticas públicas seguem a lógica linear proposta pelo ciclo.

Em linhas gerais, a ideia do ciclo é que as políticas públicas acontecem numa ordem sucessiva, numa sequência lógica que passa pela formação de agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; e avaliação da política. É consolidado na literatura o entendimento de que as políticas públicas são mais dinâmicas e menos sequenciais do que o ciclo dá a entender. Sem adentrar no debate sobre a sequência dos estágios do ciclo, amplamente discutido e apresentado nos manuais de políticas pública, como Hill e Hupe (2009), Marques (2013a) e tantos outros, resta somente esclarecer que o objetivo deste trabalho é analisar a implementação da política de limpeza urbana. Feitos os esclarecimentos, segue a apresentação do referencial teórico.

3.1 Equilíbrio pontuado, arranjos institucionais e capacidades estatais

Nesta seção serão abordados os conceitos de equilíbrio pontuado, arranjos institucionais e capacidades estatais. Optou-se por utilizar de modo conceitual o modelo do equilíbrio pontuado proposto por Baumgartner e Jones (BAUMGARTNER; JONES, 1993; 1999; 2007), pois ele serve para discutir, de modo mais amplo, hipóteses gerais sobre o mundo de funcionamento das políticas públicas. Ele auxilia no entendimento do caso da limpeza urbana em São Paulo pois, ao observar a série temporal da política, no recorte proposto, nota-se que a limpeza urbana teve longos períodos de estabilidade pontuados por profundas mudanças, que de modo simplificado, é o que o modelo se propõe a explicar.

Há um relativo consenso na área de políticas públicas que embora o modelo seja um dos mais “completos” ou “desenvolvidos” para análises de políticas públicas, ele é um dos mais difíceis de operacionalização. Ele exige estudos longitudinais e estudos transversais, com

uma grande quantidade de dados, uma metodologia rigorosa e específica para ser utilizado com robustez e, em geral, se baseia em indicadores e análise de conteúdo.

Como o objetivo neste trabalho não é a aplicação do modelo na sua totalidade, mas a apropriação da lógica geral de organização das políticas públicas que ele traz, é possível utilizá-lo, junto com a análise histórica, para entender os momentos de continuidade e mudança na governança da política de limpeza urbana. Deste modo, ele será utilizado parcialmente aqui, como um pano de fundo propício para discutir, de modo mais amplo, hipóteses mais gerais sobre o modo de funcionamento da política de limpeza urbana em São Paulo, auxiliando no entendimento do processo de produção desta política pública.

O modelo se baseia no contexto americano, mas foi adaptado pela literatura nacional. No Brasil, recentemente foram desenvolvidos relevantes trabalhos que utilizam este modelo, em especial os trabalhos produzidos por Capella (2007), Capella e Brasil (2015), Brasil (2017), Brasil e Capella (2019). O uso deste modelo tem ocorrido no Brasil para estudos voltados, em sua maioria, para a formação de agenda. No entanto, no debate internacional ele já é reconhecido como um modelo para pensar mudanças e pontuações nas políticas públicas, como nos trabalhos de Zahariadis (2016), Green-Pedersen e Princen (2016) e Boushey (2013).

De acordo com Capella (2007, p.39 e 40), “nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*)” ou seja, o modelo “procura explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*”.

Baumgartner e Jones (1993; 1999; 2007) trabalham com a ideia de *feedback* positivo, *feedback* negativo, monopólio da política (*policy monopoly*), subsistemas e macrossistemas políticos, *policy images* e *policy venues*. O *feedback* positivo ocorre quando determinadas questões tornam-se importantes, “atraindo outras que se difundem como um efeito cascata”. As ideias “se tornam populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos” (CAPELLA, 2007, p.39).

O *feedback* negativo ocorre quando há uma saturação da imagem, pouco espaço para alterações ou muitos custos e investimentos por parte dos atores. Assim, as questões não são difundidas para além dos limites do subsistema (Capella, 2007, p.42). Quando um subsistema é “dominado por um único interesse” ocorre o monopólio de políticas. É neste momento que

“os participantes do processo decisório compartilham as ideias sobre uma determinada questão” (CAPELLA, 2007, p.40).

Os subsistemas políticos seriam as comunidades de especialistas que processam temas especializados. Eventualmente, esses temas atingem o *macrossistema* político, que seria a agenda de questões “relevantes” que ocupam os governos. “Assim, de acordo com o modelo, uma nova imagem do problema e uma nova *policy venue* seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos atores e propostas”, deste modo, o problema é levado à agenda de decisão. “Após este processo, com a implantação da política formulada, seria gerado um novo ponto de equilíbrio.” (GOMIDE, 2008, p. 10).

Baumgartner e Jones também observaram um “importante papel da mídia na definição da agenda, possibilitando a análise tanto do nível de atenção a uma questão durante um determinado período, quanto da natureza dessa atenção” (BRASIL; CAPELLA, 2018, p .135). “Para os autores, a mudança na agenda ocorre quando a percepção sobre uma política é alterada, mobilizando atores previamente afastados do processo decisório” (BRASIL; CAPELLA, 2018, p .132). A força explicativa da mudança e da manutenção da agenda, segundo Brasil e Capella (2018, p.132) é, “precisamente, a ‘imagem’ das políticas públicas, ou seja, o conjunto de entendimentos que os atores compartilham sobre uma questão, elemento considerado crucial na luta política”.

O conhecimento acumulado pela agenda de pesquisa de Baumgartner e Jones, associado ao trabalho colaborativo desenvolvido no *Comparative Agendas Project (CAP)*¹⁰ possibilitaram aos autores um refinamento do modelo. Brasil e Capella (2018, p. 133) afirmam que os autores passaram de um “modelo de equilíbrio pontuado”, que oferecia explicações para as mudanças verificadas nos monopólios de políticas vinculados aos casos estudados (Baumgartner e Jones, 1993), para “uma “teoria geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*) (Jones e Baumgartner, 2005)”, “mudando o foco de investigação para a discussão mais geral sobre agenda-setting e mudança em políticas públicas (Jones e Baumgartner, 2012)” e passando para uma “abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo”.

Os outros conceitos apontados no início desta seção, arranjos institucionais e capacidades estatais, serão apresentados a seguir. Ambos os termos têm sua origem na

¹⁰ Brasil e Capella (2018) salientam que o *CAP* é um grupo de pesquisa internacional, que reúne pesquisadores de vários países para realizar estudos comparativos de diferentes políticas em diferentes países

corrente teórica do institucionalismo, que dá centralidade às instituições (MARQUES, 2013). Não cabe aqui discorrer sobre esta corrente, porém, explicações sobre ela podem ser encontradas em Hall e Taylor (2003), Limongi (1994), Thelen e Steinmo (1992), e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

As instituições podem ser entendidas como um “conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” e influenciam as políticas (LIMA; D’ASCENZI, 2018, p.52). De acordo com as autoras, as instituições podem ser formais e informais, onde as primeiras seriam por exemplo os estatutos, regimentos internos, constituições e leis, e as segundas seriam as rotinas, crenças, valores e outros. Lascoumes e Le Galès (2012, p.46) entendem instituições como “normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações”.

Secchi (2013) diz que as instituições compreendem as dimensões espaciais das políticas, que seria o “local” no qual as políticas acontecem. Ele diz (2013, p.81) que “conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas”. Essa dimensão espacial, segundo ele, é o contexto institucional, onde o conjunto de instituições seria o cenário político aonde as políticas públicas se desenvolvem.

De modo genérico, arranjo institucional seria uma espécie de composição ou combinação de instituições. Segundo Gomide e Pires (2014b, p.21) “são os arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos”. Eles conceituam arranjo institucional como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (2014b, p. 19-20). Nesta pesquisa se utilizará a definição proposta por estes autores. A ideia de arranjos institucionais proposta pelos autores permite complementar o olhar sobre os instrumentos e sobre capacidades estatais.

A definição de capacidades estatais que será adotada aqui está baseada nos autores do neoinstitucionalismo histórico que enfatizam a autonomia relativa do Estado (Skocpol, 1985; Weir; Orloff; Skocpol, 1988; Pierson, 1995; Thelen; Steinmo, 1992). No trabalho de Cingolani (2013) é possível observar as diferentes definições que o termo recebeu ao longo do tempo.

Seguindo Bichir (2016, p.117), capacidades estatais são entendidas como “o conjunto de recursos (institucionais, humanos e financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas públicas que são articulados de modo variado”. Ela parte de Gomide e Pires (2014b) e indica que o conceito “abarca dimensões técnicas e administrativas” e também “dimensões políticas e relacionais – como formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não governamentais”, construções de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas”.

Bichir (2016a, p.117) chama atenção ainda para a variação que as capacidades estatais têm ao longo do tempo com as mudanças nas agendas. Assim, “o que foi considerado “capacidade estatal” em um determinado momento e contexto político-institucional, pode se tornar obstáculo no momento seguinte”. Ela também salienta que a “história não determina tudo e que é necessário separar o que é efeito de dependência da trajetória (*path dependence*) e o que tem a ver com conjunturas específicas” (2016b, p. 16, grifo da autora). Além do mais, para pensar desafios e potencialidades no que diz respeito a construção de capacidades estatais, importa também o tipo de política.

Gomide, Pereira e Machado (2017, p.9) afirmam que “os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmos”. Os autores sugerem delimitar bem se o conceito de capacidades está sendo utilizado como variável dependente ou independente, ou seja, se o que se quer explicar são as capacidades ou se são elas que explicam alguma coisa.

No caso desta pesquisa, as capacidades serão utilizadas como variável independente, pois se pretende identificar os efeitos das capacidades sobre determinado resultado e/ou os fatores que influenciaram a ação estatal (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 9). Acompanhando a recomendação destes autores, capacidade estatal será analisada como variável explicativa. Portanto, “deve-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 10).

3.2 Implementação de políticas públicas, diferentes abordagens

Estudos sobre implementação são relevantes para, dentre outras coisas, “produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem-sucedidas”, além de facilitarem a compreensão da “máquina estatal” (FARIA, 2012, p.11). Eles têm como objetivo entender “a política como ela é” (LOTTA, 2019, p.20). No entanto, durante muito tempo a etapa implementação não foi considerada analiticamente relevante para o desenvolvimento de pesquisas.

Segundo Faria (2012), foi apenas na década de 1970, tanto nos Estados Unidos como na Europa, que a implementação começou a ser entendida como uma questão complexa. Antes, partia-se do pressuposto de que se a política (*policy*) fosse bem elaborada, a implementação e o sucesso da mesma seria algo natural e garantido ou então, algo que implicaria somente decisões operacionais, no terreno da administração cotidiana, sem questões analiticamente relevantes. No entanto, após diversas frustrações com os resultados da política, começaram a ser desenvolvidos estudos para entender as razões pelas quais as políticas públicas não davam certo, e aí então a implementação passou a ser considerada como uma etapa analiticamente relevante.

Esta seção apresenta um panorama das principais vertentes e gerações dos estudos sobre implementação. Para uma análise extensiva da trajetória histórica e teórica destes estudos ver Sabatier (1986); Subirats (1994; 2006); Matland (1995); Parsons (1995); Hill (1997; 2006); Hill e Hupe (2009; 2013); O’Toole Júnior (2000; 2010); Barret (2004); Winter (2006, 2010); indicações de Faria (2012), Lotta (2015; 2019) e Bichir (no prelo).

Winter (2006) salienta que a primeira geração de estudos sobre implementação se baseou em estudos de caso, em geral exploratórios. Dentre os principais estudos da primeira geração está a obra de Pressman e Wildavsky (1973). Estes autores demonstraram no livro *Implementation* que não eram apenas os muitos atores que tornavam complexa a implementação, mas também os diferentes pontos de decisão e os vetos que ocorriam durante o processo (WINTER, 2006).

A segunda geração de estudos se tornou conhecida por duas principais vertentes: os estudos “de cima para baixo”, denominados *top-down*, e os estudos “de baixo para cima”, chamados de *bottom-up*. Durante muito tempo houve uma disputa sobre qual destas vertentes seria a mais apropriada para explicar a implementação (HILL; HUPE, 2009; HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013). Ambas levavam em consideração premissas distintas e

“trabalham com diferentes níveis e possibilidades de autonomia em relação ao plano ou normas estabelecidos pelos objetivos da política” (LIMA, 2012 p. 156).

As análises do tipo *top-down* basicamente observavam as regras formais, o desenho institucional e separavam a política da técnica (LOTTA, 2015; PIRES, 2019; BICHIR, no prelo). Considerando a hierarquia das instituições e com o objetivo de identificar as falhas, a implementação era entendida como execução ou desdobramento da formulação da política, dando pouca relevância para a atuação dos atores e burocratas envolvidos no processo. Nesta vertente, a formulação e a implementação são consideradas etapas separadas, num racionalismo que gerou muitas críticas (HILL, 2006) e impulsionou uma corrente oposta, a *bottom-up*.

Na perspectiva *bottom-up*, o foco está na interação, nas ações e nos atores, e não nas regras formalmente formuladas (PIRES, 2019). Os estudos tem como premissa que a política pode ser modificada e/ou influenciada pelas pessoas que são responsáveis pela sua consolidação no cotidiano (SECCHI, 2013). Mais do que isso, nestes estudos não se acredita que faz sentido esperar que as regras formais sejam “traduzidas” ou “aplicadas” na prática, e ressaltam-se as decisões e transformações que ocorrem ao longo de cadeias de interações entre diferentes tipos de atores. O objetivo principal, conforme destaca Bichir (no prelo), é “entender como a implementação de fato ocorre”. Uma das principais referências desta corrente é Michael Lipsky (1980), que criou o conceito de *street-level bureaucracy*, a burocracia de linha de frente ou burocracia de nível de rua.

No Brasil, Lotta (2019, 2015, 2012, 2010) é uma das principais referências da atualidade a trabalhar com esses conceitos. Segundo ela, uma das maiores críticas a esta vertente é o fato de os estudos não oferecerem uma solução ou recomendação para a prática da política. Em geral, eles se propõem a oferecer uma explicação das complexas interações e das diferentes dimensões que afetam a política (BICHIR, no prelo).

A terceira geração de estudos surge com os diversos autores que foram além da disputa entre *top-down* e *bottom-up*, tentando oferecer modelos sintéticos (SABATIER, 1993; MATLAND, 1995; WINTER, 1990) ou tentando utilizar as duas lentes como complementares. Para Hill (2006), esses esforços da combinação das duas abordagens ajudam a reconhecer que os atores tentarão controlar previamente os processos de implementação, que regras serão impostas a outros atores e que existem margens para que a discricionariedade e autonomia sejam exercidas.

Segundo Lotta (2019), esta geração tem como objetivo oferecer modelos sintéticos para a análise de políticas públicas. Um dos modelos que se tornou bastante conhecido foi o *Advocacy Coalition Framework*, traduzido, por vezes, como modelo de coalizão de defesa. Desenvolvido por Sabatier e diferentes colaboradores, possui várias versões (1988; 1993; 1999; 2007). A grosso modo, a ideia é que atores compartilham crenças/valores e compõem coalizões para se “defender” dentro de um determinado ambiente, chamado de subsistema de políticas públicas.

Por fim, de acordo com Lotta (2019, p.17) a quarta geração de políticas públicas se constitui pelo uso de “múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto”. Com diferentes produções internacionais e nacionais, ela também destaca a influência de outras áreas de estudo, como a sociologia e ciência política na produção recente de estudos de implementação. Salaria ainda que uma característica da quarta geração são os temas que possuem relação com os “novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado”. Isto é, incluir a consideração de outros atores para além do Estado, que está bastante presente no debate de governança que será visto mais adiante.

Hill e Hupe (2003; 2009), Saetren (2014) e Howlett (1991)¹¹ identificam que as noções de governança, instrumentos da ação pública, atores estatais e não estatais e suas relações, sistemas de coordenação, diferentes ou novos arranjos institucionais, capacidades estatais e processos multiníveis permeiam os estudos da quarta geração (LOTTA, 2019). No cenário brasileiro, autores como Pires (2019; 2017; 2009), Pires e Gomide (2016), Gomide e Pires (2014), Gomes (2019), Menicucci (2018a; 2006), Bichir (no prelo; 2018; 2015), Bichir e Canato (2019), Bichir, Brettas e Canato (2017), Lotta (2019, 2015, 2012), Draibe (2001), Faria (2012) e outros também apresentam pistas por onde seguir nos estudos de implementação.

As políticas de limpeza urbana ainda estão em processo de implementação em São Paulo, ou seja, os principais atores envolvidos ainda estão em processo de diversas interações nas diferentes atividades e decisões envolvidas na política. Ao analisar a implementação nos moldes da quarta geração, considera-se que a implementação não está desconectada da formulação (MENICUCCI, 2018a; 2018b) e que “o processo de colocar as políticas em funcionamento também é político”, onde ocorrem “negociações e decisões de volume e impactos significativos” (JACCOUD; LICIO; LEANDRO, 2018, p. 27).

¹¹ Saetren (2014) e Howlett (1991) apud LOTA 2019

Segundo Hill (2006, p.82), “há muitos outros aspectos que complicam a implementação” e “muitos outros eventos no processo de políticas não são tão claros” (HILL, 2006, p.84). As análises serão vistas no capítulo específico. Porém, cabe aqui apenas lembrar que, para além das justificativas apresentadas na introdução, olhar para a implementação desta política é interessante pois, São Paulo apresenta um cenário onde as complexidades da política e do momento da implementação são bastante perceptíveis.

Partindo do ano de 2002 e analisando uma série temporal longa, nota-se que as políticas de limpeza urbana têm sido constantemente formuladas e reformuladas para atender às diferentes demandas e alinhamentos com as várias gestões de governo, limitações de orçamento e capacidades. Ou seja, diferentes decisões foram tomadas para que a política se configurasse da forma como ela está hoje. Não se pretende adiantar as análises, mas apenas ressaltar a relevância observação deste momento da política que, como dito anteriormente, é entendida aqui como o momento de decisão relacionado à entrega da política (HILL, 2006), num “processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades, decisões e relações” (LOTTA, 2012, p X).

É conveniente também lembrar que a implementação é um campo de incertezas e que devido à constante mutação do ambiente, o desenho original das políticas é inevitavelmente modificado (ARRETICHE, 2001). Com isto em mente e para não incorrer no risco de fazer avaliações ingênuas, de acordo com Arretche (2001, p.46, grifo da autora) é “necessário, então, admitir que a implementação *modifica* as políticas públicas”. De modo sintético, implementação neste trabalho será entendida como o momento de decisão relacionado à entrega da política (HILL, 2006). Assim, cabe avançar para o conceito de governança, que segundo Hill e Hupe (2009) possui uma relação intrínseca com a implementação.

3.3 Governança, um conceito polissêmico

Existem diferentes entendimentos sobre a definição de governança. Hoyler e Requena (2015, p.27) ao entrevistarem Patrick Le Galès afirmam que o autor “defende que boa parte da confusão intelectual sobre governança vem de uma definição imprecisa do que é governo”.

Para Hill (2013), apesar dos múltiplos significados que o conceito de governança tem, como por exemplo as dez definições identificadas por Kooiman¹², é necessário estabelecer um sentido que seja mais apropriado para o contexto das políticas públicas, especialmente ao momento de formulação, em substituição ao termo governo.

A coletânea de Menicucci e Gontijo (2016) reúne diferentes pontos de vista sobre o conceito. Pires e Gomide (2016, p.104) oferecem uma pequena tradução e exibem o conceito que Rhodes (1996) tem sobre governança, indicando “uma mudança no significado de governo, referindo-se a novos processos de governar; ou alterações nas condições das regras estabelecidas; ou novos métodos pelos quais a sociedade é governada”.

Levi-Faur (2012) apresenta uma síntese dos diferentes usos de governança no livro *The Oxford Handbook of Governance*. Ele demonstra que cada vez mais os arranjos que estavam estruturados na hierarquia do Estado estão migrando para arranjos onde há mais descentralização e atuação de inúmeros atores, diferentes mecanismos de articulação e coordenação (LEVI-FAUR, 2012; PIRES; GOMIDE, 2016).

Assim, “além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças” (PIRES; GOMIDE, 2016, p.104). O conceito também tem sido usado para se referir a estrutura, processos, mecanismos e estratégias de produção (MARQUES, 2016; LEVI-FAUR, 2012).

Há, ainda, autores que salientam outros aspectos e escrevem sobre tipos ideais de governança conforme destacado por Gontijo (2012). Segundo ele, Lowndes e Skelcher (1998) apresentam três tipos de governança, o de mercado, o hierárquico e o de rede. Basicamente, os tipos enfatizariam questões de flexibilidade dos atores para parcerias cujo custo x benefício são centrais; coordenação e cooperação; e, interdependência de relações (GONTIJO, 2012).

Marques (2016) oferece um bom panorama sobre as ideias de governança no Brasil e na América Latina. Segundo o autor, no Brasil e na América Latina, o conceito de governança tem sido utilizado como metáfora para governo, seguindo alguns debates internacionais (IVO, 1997; WILSON, 2000), ou para debates sobre questões metropolitanas (AZEVEDO E MARES GUIA, 2000) e gestão da água (ABERS E KECK, 2009; JACOBI, 2005), enfatizando a participação social de diferentes formas.

¹² KOOIMAN, J. Social-political governance: Overview, reflections and design. *Public Management*, 1 (1), p. 67-92, 1999.

Autores como Pires e Gomide (2016, p. 104) enfatizam que a “produção de políticas públicas passou a requerer arranjos mais complexos” e com isso “novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis”. Segundo eles, houve também uma fragmentação na descentralização, privatização e desregulação dos aparatos estatais, modificando as relações entre sociedade, Estado e mercado. Essas características estariam associadas à ideia de governança. Gomide e Pereira (2018) reúnem diferentes estudos sobre a governança da política de infraestrutura.

De modo bastante genérico, o conceito de governança pode aglutinar, ser composto e estabelecer relações mais ou menos próximas aos conceitos de cooperação e coordenação, capacidades estatais, arranjos institucionais, instrumentos da ação pública e implementação. Essa maleabilidade do conceito é uma das razões de críticas, pois pode torná-lo fluido demais e esvaziado de sentido, daí a importância da clara definição de um conceito de trabalho para a realização de análises empíricas.

Desta forma, considerando o que a literatura já apontou sobre governança ser um conceito controverso e polissêmico (BICHIR, 2018; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; HILL, 2013; LEVI-FAUR, 2012; PIRES; GOMIDE, 2016; MARQUES, 2013, 2016, LE GALÈS, 2015) e, alinhado com o debate brasileiro recente (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; MARQUES, 2013, 2016, 2018), nesta pesquisa se utilizará o conceito de governança proposto por Marques (2013).

Marques define governança como coordenação de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais que operam num arranjo institucional específico (2013, p.31, tradução nossa). Esta definição, segundo Marques (2013, 2016), parte dos trabalhos de Stoker, Le Galès (2011) e da necessidade de uma aplicação aos estudos de políticas urbanas e do urbano no Brasil. Segundo ele, as definições até então encontradas apresentavam algumas limitações de uso.

Processos formais, e por vezes ilegais, que interferem nas políticas podem ser incorporados aos estudos pela ideia de governança (MARQUES, 2016). A ideia também permite incorporar em um único conceito analítico diversos arranjos entre atores e instituições, fazendo com que muitas situações se tornem comparáveis (MARQUES, 2016). O autor afirma que grande parte da formulação das políticas envolve atividades informais e que “muitos dos vínculos organizacionais existentes são, de fato, relações pessoais e informais

mobilizadas em ocasiões formais, mas construídas para outros propósitos ou para propósito nenhum” (MARQUES, 2016, p.81).

Existem pelo menos quatro padrões de governança no Brasil, segundo Marques (2013, 2016, 2012?) grandes infraestruturas/empresas públicas; serviços urbanos; grandes projetos urbanos que envolvem exceções às regulações urbanas; e, cumprimento de regulações e respeito a regras de construção. Esses padrões são explicados detalhadamente nas obras de Marques (2012?, 2013, 2016, 2018) e podem ser observados nos diferentes estudos reunidos em Marques (2018).

A aposta de Marques (2016, p.81) é que os estudos comparativos entre estes padrões de governança propostos por ele possam “sugerir importantes caminhos para se entender como diferentes configurações de atores, instituições e redes interagem para criar diversas condições de governança”. Esta pesquisa tem como objetivo também oferecer uma pequena contribuição para a agenda de pesquisa que está analisando padrões de governança do urbano.

Na política de limpeza urbana em São Paulo é possível delinear preliminarmente alguns padrões de governança, sobretudo, o de serviços urbanos. Na seção de resultados serão apresentados alguns deles. Porém, é válido salientar que o objetivo deste estudo é identificar arranjos de governança, que consiste em uma etapa anterior à definição de padrões.

Por fim, outro aspecto que se faz necessário observar no debate sobre governança diz respeito às dimensões horizontais e verticais da política. Bichir, Brettas e Canato (2017), Kazepov e Barberies (2013), Kazepov (2005), e outros autores trabalham com estas dimensões no debate sobre governança multinível. Pode-se dizer que governança está contida em governança multinível, pois esta última se propõe a explicar e complexificar as dimensões verticais e horizontais das políticas, ao passo que governança em geral se refere a apenas uma das dimensões, geralmente a dimensão horizontal.

O entendimento sobre governança multinível também não é homogêneo. Assim, sugere-se a síntese encontrada em Bichir (2018) como referência alinhada às escolhas teóricas desta pesquisa. Algumas explicações sobre as dimensões verticais e horizontais da política também podem ser encontradas em Hill (2013). Elas ajudam a compreender o conceito, mas devem ser adaptadas ao contexto brasileiro, pois o autor trata exclusivamente dos Estados Unidos e Europa.

Para considerar as dimensões verticais, ou seja, verificar a relação entre as diferentes níveis de governo, é necessário observar também a organização política, que no caso brasileiro se dá através do arranjo federativo. Isto é importante e tem sido amplamente discutido e apresentado nas obras de Arretche (2012, colocar datas), Abrucio (colocar datas?) e outros autores, que chamam a atenção sobre como o federalismo funciona e o grau de indução das agendas federais para as agendas locais.

Os efeitos da indução federal nas agendas locais já foram bastante discutidos pela literatura de análise de políticas públicas (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2015) e é de conhecimento que há vários constrangimentos e induções entre o nível federal e o municipal. No entanto, apesar da indução federal Bichir, Brettas e Canatto (2017) argumentam que existem diferentes graus de autonomia decisória municipal para ajustes, adaptações e escolhas, principalmente em municípios com mais recursos, como no caso apresentado nesta pesquisa.

Nas dimensões horizontais da política, o foco recai sobre as redes estabelecidas e as relações entre os atores e instituições. É na “interação “horizontal” entre uma miríade de atores para além do Estado” (BICHIR, 2018, p. 49) que acontecem os processos de governança. Já é consenso na literatura que as relações entre Estado, sociedade, mercado, atores privados foram transformadas ao longo do tempo, assim, diferentes atores estatais e não estatais seguem numa constante interação nas várias etapas do ciclo de políticas públicas. O conceito de governança como coordenação de atores, instituições e grupos sociais propostos por Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) e coordenação de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais (Marques, 2013) ajudam a compreender essas transformações.

Secchi (2013, p. 99) define atores como “indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político” e que desempenham papéis na arena política. O autor sugere categorizar os atores em individuais ou coletivos, estatais ou não estatais para facilitar a identificação. Ele alerta para “o fato de alguns atores aparecerem em uma mesma categoria não quer dizer que tenham comportamento ou interesses em comum” (SECCHI, 2013, p.100). Como exemplo de atores individuais têm-se os políticos, os burocratas, os formadores de opinião; ao passo que os atores coletivos seriam os partidos políticos, a burocracia, os grupos de interesse, as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais etc.

A grosso modo atores estatais são os atores que fazem parte do Estado (funcionários públicos, políticos, burocratas, juízes...) e não estatais são todos os outros (partidos políticos, organizações do terceiro setor, comunidade acadêmica, financiadores, órgãos internacionais...). Lascoumes e Le Galès (2012, p.45) apontam que atores são “dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos guiados por interesses materiais e/ou simbólicos”.

A limpeza urbana em São Paulo é uma política onde diferentes atores estatais e não estatais, individuais e coletivos estão em constante interação para que a implementação da política aconteça. Eles serão apresentados no capítulo sobre os contornos do objeto. No entanto, é válido ressaltar que o conceito de governança ajuda a olhar os diferentes atores da limpeza urbana para compreender como eles estão interagindo e operando na política e para a política. Sinteticamente, governança será utilizada neste trabalho no sentido de coordenação de atores, instituições e grupos sociais (LE GALÈS, 2011; MARQUES, 2013b).

3.4 Instrumentos da ação pública

Outro conceito que auxilia o entendimento e a explicação da implementação da política de limpeza urbana em São Paulo são as ideias de instrumentos da ação pública. Também não há consenso na literatura acerca da definição deste termo, assim como ocorre com implementação e governança. Serão apresentadas neste trabalho, essencialmente, apenas as definições escolhidas pela autora, que não significa o entendimento único sobre o conceito, mas que são fruto da escolha analítica adotada.

Para falar sobre instrumentos da ação pública é necessário esclarecer o que significa ação pública. Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012) diferenciam “ação pública” de “políticas públicas”, sugerindo que o conceito de ação pública considera uma grande diversidade de atores e formas de mobilização que interagem e se articulam para resolver determinado problema público e, por outro lado, política pública teria o foco apenas no Estado e nos atores estatais.

Estes autores fazem parte da corrente sociológica francesa, apresentando o conceito de ação pública derivado dos estudos da sociologia da ação pública. Eles definem a ação pública como um “espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto

por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21). A definição de instrumentos da ação pública que será utilizada nesta pesquisa também foi elaborada por eles.

Lascoumes e Galès (2012, p.21) apresentam instrumentos da ação pública como dispositivos técnicos e sociais que organizam “relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”. Em outras palavras, conforme aponta Bichir (2016, p. 116), eles são ferramentas e modos de operação utilizados na produção de políticas públicas. Ou seja, os instrumentos são práticas, técnicas e ferramentas que organizam a política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012).

Segundo os autores, a instrumentação da ação pública é um meio de orientar as relações entre a sociedade política e civil por meio de intermediários, com a mistura de componentes técnicos e sociais. É importante esclarecer ainda que, de acordo com os autores, os instrumentos não são neutros, “eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p.32). Neste ponto, eles são bastante enfáticos ao dizer que os instrumentos não são “pura técnica”, pois produzem efeitos específicos e independentes, possibilitando inclusive resistências a pressões externas, que por vezes podem até tomar o lugar da política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). Assim, eles evidenciam as dimensões políticas dos instrumentos (BICHIR, 2016).

Esta visão da dimensão política dos instrumentos que os autores apresentam tem forte relação com os estudos de implementação que surgiram a partir da terceira e quarta geração. As decisões e escolhas no cotidiano da operação das políticas, não se tratam de pura rotina técnica, contrariando a ideia que ainda é bastante presente no campo da administração pública. Elas têm importância e implicações analíticas, como já demonstrado nos recentes trabalhos de Campos (2018) e Hoyler e Campos (2019). É essa dimensão política dos instrumentos que também se quer evidenciar nesta pesquisa. De modo sintético, instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012a, 2012b) serão entendidos aqui como práticas, técnicas e ferramentas que organizam a política.

Geralmente, existe uma grande variedade de instrumentos da ação pública que podem ou não serem mobilizados, tornando a questão da coordenação algo necessário (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Lascoumes e Le Galès (2007, 2012a, tradução e adaptação nossa) indicam

pelo menos cinco instrumentos: (i) legislativo e regulatório, (ii) econômico e fiscal, (iii) baseado em contratos e incentivos, (iv) baseado em informações e em comunicação, e (v) normas e melhores práticas.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007) os instrumentos legislativos e regulatórios exercem função simbólica, pois estabelecem os valores e interesses protegidos pelo Estado, com sua força na tomada de decisão que os precede. Eles têm um poder legítimo que cumpre uma função pragmática, direciona comportamentos sociais e organiza os sistemas de supervisão. São sinais políticos que combinam a necessidade de demonstrar vontade com a necessidade de estruturar atividades.

Os instrumentos econômicos e fiscais são semelhantes aos legislativos e regulatórios em termos de legitimidade e poder. Porém, dizem respeito a eficiência econômica e social, usando técnicas e ferramentas monetárias para arrecadar recursos ou direcionar o comportamento dos atores por meio de taxas, impostos, subsídios, deduções etc. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 12 e 13, tradução nossa).

Os outros três tipos de instrumentos, a grosso modo, são baseados em acordos, informações e normas. Eles estabelecem um tipo diferente de relações políticas, baseadas na comunicação e consulta, ajudando na renovação dos fundamentos de legitimidade. Para mais detalhes sobre esses instrumentos, ver Lascoumes e Le Galès (2007, p.12, 2012a, p.204). Neste trabalho, serão levados em consideração principalmente os instrumentos legislativos e regulatórios e econômicos e fiscais.

Olhar para a implementação da limpeza urbana através do entendimento de instrumentos como ferramentas técnicas e sociais que são também altamente políticas, permite compreender, quando associado ao contexto histórico-político que será visto mais adiante, como as diversas alterações nos modos de operação, formulação e implementação da política não são mudanças puramente técnicas e neutras.

Esta é uma política altamente marcada por instrumentos do tipo legislativo/regulatório e econômico/fiscal. Esses instrumentos têm alterado as políticas de limpeza urbana, colocando em evidência que “os atores mais poderosos serão”, de fato, “levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 32).

Conforme Lascoumes e Le Galès (2012b), os políticos acabam delegando grande parte da sua capacidade de operação e formatação da política aos instrumentos. Isso implica em

delegação também do poder decisório para outros tipos de atores, tanto burocratas quanto empresários, como o que ocorre na limpeza urbana. Deste modo, é na “falta de atenção aos detalhes, aos instrumentos” que ao longo do tempo se “explica esse desarranjo do político” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b, p.38). Como o recorte temporal desta pesquisa é de 2002 a 2018, ele permite observar as diferentes escolhas de instrumentos ao longo do tempo e os desdobramentos destas escolhas na política. Eles serão analisados nos capítulos seguintes.

Esta seção encerra a exposição dos referenciais teóricos que embasam as análises da autora. É possível perceber uma certa sobreposição e complementariedade nos conceitos apresentados. Eles podem ser operacionalizados de maneira separada e independente ou de modo conjunto. Nas políticas de limpeza urbana o uso combinado desses conceitos facilita a compreensão da complexidade deste caso que, para além dos atores, também é composto por instrumentos, arranjos e capacidades que foram se modificando no decorrer do tempo e moldando a implementação da política. O próximo capítulo apresenta os contornos do objeto.

4 CONTORNOS DO OBJETO

Esta seção apresenta os contornos do objeto políticas de limpeza urbana em metrópoles, evidenciando o caso específico da cidade de São Paulo no período de 2002 a 2018. Cabe lembrar que este trabalho não é um comparativo da política nacional com o caso municipal, não pretende avaliar se a política nacional está sendo implementada no município e não tem o objetivo de fazer análises da Política Nacional. Ele está focado centralmente nas políticas municipais de São Paulo e tem o objetivo de evidenciar muito mais os processos que influenciam a implementação da política [por meios dos atores e instrumentos] do que os resultados.

A seção está estruturada em subcapítulos e o debate principal está concentrado nas políticas e nos seus processos de implementação e governança. Primeiro são apresentados brevemente os acordos mundiais, depois expõem-se as definições de resíduos sólidos e limpeza urbana adotadas, na sequência é oferecido um panorama sobre o cenário nacional e por fim, apresenta-se o caso de São Paulo e as suas especificidades.

4.1 Os acordos mundiais e os resíduos

Segundo os dados da Avaliação da Política Nacional sobre o Clima¹³, foi a partir do século XX que surgiram as primeiras preocupações internacionais sobre as questões ambientais com base em estudos, fatos e reflexões. Ela indica que o livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson simbolizou o início de uma era de preocupações com o meio ambiente. Rachel denunciava como a “contaminação do ar, do solo, dos rios e dos mares por pesticidas persistentes” interferiam no anúncio da primavera feita pelos pássaros. O livro foi um marco para o movimento ambientalista internacional¹⁴.

Existem diferentes posicionamentos na literatura sobre quando o debate sobre questões ambientais e resíduos entraram na agenda e sobre quais foram os principais eventos relacionados ao tema. Sabe-se que a partir de 1972 com a Conferência de Estocolmo a Organizações das Nações Unidas (ONU) junto com representantes de 113 países trataram principalmente de assuntos como poluição e preservação dos recursos naturais¹⁵. A questão da disposição e do tratamento dos resíduos foi abordada e apareceu em diversas recomendações de ação feitas pela ONU no documento final da conferência¹⁶.

Depois de Estocolmo, vários outros encontros e acordos mundiais aconteceram. Para citar alguns, temos a primeira Conferência Mundial do Clima, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, a Eco 92, o Protocolo de Kyoto, a Rio+10 e a Declaração de Joanesburgo, a Rio +20, as COPs (*Climate Change Conference*), o Acordo de Paris e outros. Todos eles tiveram como característica comum a tentativa estabelecer acordos para reduzir os danos ao meio ambiente causados pela humanidade.

A Convenção de Basileia¹⁷ de 1989 foi um dos esforços diretamente relacionados aos resíduos perigosos e outros resíduos. Nela foram estabelecidas uma série de regras para a movimentação de resíduos entre fronteiras. A grosso modo, ela tentava alertar e inibir as

¹³ Relatório consolidado da Comissão de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882>>. Acesso em 06 fev. 2020.

¹⁴ Cf. nota 13.

¹⁵ Para uma síntese didática sobre o histórico dos principais acordos climáticos mundiais, ver Nexo jornal. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/11/17/O-hist%C3%B3rico-dos-principais-encontros-e-acordos-clim%C3%A1ticos-mundiais>>. Acesso em 06 out. 2018.

¹⁶ Report of the United Nations Conference on the human environment: Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/523249>>. Acesso em 06 out. 2018.

¹⁷ Para mais informações, ver documentos originais e síntese da convenção. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28043&from=EN>>. Acesso em 06 fev. 2020.

importações e exportações de resíduos entre países. Embora tenha sido criada no âmbito da União Europeia, ganhou apoio e adesão de vários países, inclusive do Brasil¹⁸.

A prática de levar resíduos para locais cada vez mais distantes, chegando até outra nação, desde muito tempo foi e ainda continua a ser uma medida adotada por diversos países, principalmente os desenvolvidos. Em 2018 por exemplo, ao impor uma série de proibições e restrições à importação de diferentes resíduos, a China causou uma grande crise internacional¹⁹.

Ainda que a maioria dos resíduos em questão sejam resíduos recicláveis, países de diferentes continentes foram afetados com a medida. Segundo a agência de notícias Deutsche Welle (DW) Brasil, países da América do Norte, Europa, Ásia e Oceania exportaram resíduos para a China em 2017, alguns enviando quantias entre 250.000 e 1.000.000 de toneladas. De acordo com a BBC Brasil²⁰, os Estados Unidos e a União Europeia são os principais exportadores. Segundo ela, o impacto foi tão grande que a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os países exportadores fizeram um apelo à China para um período transição de cinco anos, para que os países pudessem resolver o problema.

Nos primeiros encontros internacionais havia um certo entendimento de que principalmente os países desenvolvidos deveriam tomar posições mais enérgicas com relação a emissão de poluentes, redução de consumo e descarte de resíduos, danos ambientais e outros. Porém, desde o Acordo de Paris em 2015, os países em desenvolvimento também foram incluídos como protagonistas deste processo.

No mesmo ano, a ONU lançou a agenda 2030 e um “conjunto de objetivos e metas universais e transformadoras que é abrangente, de longo alcance e centrado nas pessoas”²¹ conhecidos como os 17 ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). A agenda funciona como um grande “plano de ação global para transformar o mundo até 2030”²².

¹⁸ Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Brasil aderiu ao instrumento por considerá-lo bastante positivo. Desde 2010, a importação de resíduos perigosos no país foi definitivamente proibida por lei. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia.html>>. Acesso em 06 fev. 2020.

¹⁹ Ver matéria da DW Brasil. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-que-fazer-com-o-lixo-que-a-china-parou-de-comprar/a-48231807>>. Acesso em 05 mai. 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42615990>>. Acesso em 05 mai. 2019.

²¹ Trecho extraído da declaração no site da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 06 fev. 2020.

²² Sobre a Agenda 2030 ver Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em 06 fev. 2020.

Os resíduos sólidos e a limpeza urbana podem ser enquadrados em alguns dos 17 ODS, mas estão fortemente associados ao objetivo 11, que é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para este objetivo a ONU diz, dentre outras coisas, que até 2030 é necessário “reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, **gestão de resíduos municipais** e outros”²³.

Embora estes encontros e acordos mundiais possuam certas fragilidades para o seu cumprimento, do ponto de vista político eles são compromissos simbólicos, que podem ser mais ou menos seguidos em função das agendas políticas e condições econômicas e sociais de cada país. De todo modo, através dos esforços mundiais nota-se que a questão dos resíduos não é um problema exclusivo de uma cidade, metrópole ou país.

É um problema mundial que afeta direta ou indiretamente a vida de todas as pessoas. Os resíduos estão relacionados com questões sociais e com o espaço urbano de forma bastante direta, embora esta relação possa parecer ser sutil a olhares mais desatentos. Em geral, eles são levados para áreas cada vez mais longe, mais periféricas e à margem das cidades, podendo inclusive transpor fronteiras entre países, como evidenciado no caso da China e de outros. De acordo com Vallin (2016, p.22) “um dos maiores conflitos ambientais urbanos gira em torno dos resíduos sólidos gerados nas grandes cidades”.

Segundo a ONU²⁴, atualmente a produção global de resíduos é de mais de dois bilhões de toneladas por ano. Besen e Jacobi (2011) dizem que os países mais ricos têm maior capacidade para lidar com a gestão dos resíduos, apesar de gerarem maiores quantidades de resíduos. Segundo eles, isso se dá devido a diversos fatores como preocupação ambiental da população, desenvolvimento tecnológico e questões econômicas.

No Brasil, de acordo com Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) em 2018 foram cerca de 79 milhões de toneladas/ano (ABRELPE, 2019). Como a capacidade financeira e administrativa na provisão dos serviços essenciais de saneamento é menor em países em desenvolvimento (BESEN; JACOBI, 2011), as chances de existirem problemas de diversas proporções com relação aos resíduos no Brasil, que é um país com dimensões continentais, são bem altas.

²³ Objetivo 11: Cidades e comunidades sustentáveis. Grifo nosso. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 06 fev. 2020.

²⁴ Discurso da diretora executiva da ONU, Maimunah Mohd Sharif. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/ED_Message_2.pdf>. Acesso em 04 jan. 2020.

Entretanto, como pode-se observar, as dificuldades relacionadas ao que fazer com os resíduos e como fazer não é uma especificidade nem do Brasil nem de São Paulo, que é o caso apresentado nesta pesquisa, mas de diferentes cidades, diferentes metrópoles e diferentes países no mundo. Ugalde (2018) demonstrou como o fechamento de um lixão revelou problemas de coordenação entre diferentes níveis de governo e entre a burocracia e os atores privados envolvidos no gerenciamento de resíduos.

Embora ele faça a análise do caso da Cidade do México, questões relacionadas a mecanismos de coordenação de atores, instituições e grupos também se fazem presentes, como ocorre em São Paulo. Há vários países e casos como por exemplo como a Alemanha, Bélgica, Holanda, Japão e outros, que não foram mencionados aqui, mas que tradicionalmente já investem em soluções ambientalmente mais adequadas para os resíduos seja no tratamento ou na destinação, ou ainda numa fase anterior, que é a não geração de resíduo.

Existem diferentes discussões e entendimentos acerca dos resíduos. Alguns dizem respeito ao tipo de resíduo que deveria receber mais atenção, por exemplo, resíduos urbanos domiciliares em detrimento dos resíduos industriais. Questões relacionadas às embalagens e a composição do material dos produtos, outras se referem a reciclagem, reutilização, não geração e outros. Há ainda questões relacionadas aos catadores de materiais recicláveis, que de acordo com Gonçalves-Dias (2009) são os responsáveis por sustentar a cadeia de reciclagem. Algumas destas questões afloram na política de limpeza urbana em São Paulo e serão vistas mais adiante.

Esta seção teve como objetivo apresentar um breve panorama sobre os acordos mundiais e indicar como a questão dos resíduos apareceu no cenário global nos últimos anos. Ela serve de base para avançar na discussão ao qual se propõe esta pesquisa, olhando para o caso específico de São Paulo. Tendo visto os esforços internacionais, se faz necessário apresentar a definição de resíduos sólidos e limpeza urbana que serão adotadas aqui.

4.2 Resíduos sólidos, limpeza urbana e conceitos relacionados

Os resíduos sólidos são definidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)²⁵ como (BRASIL, 2010, art. 3)

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.

De acordo com a PNRS, os resíduos sólidos podem ser classificados quanto à origem e quanto à periculosidade. Sobre a origem, existem os resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos sólidos urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração. Quanto à periculosidade, existem os perigosos e os não perigos (BRASIL, 2010).

Conforme o artigo 13 da PNRS, os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) são compostos pelos resíduos domiciliares, que são “originários de atividades domésticas em residências urbanas”, e pelos resíduos de limpeza urbana, que são oriundos da “varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana” (BRASIL, 2010). De acordo com Cetrulo (2020, p.42), a categoria RSU é “somente uma das tipologias de resíduos geradas” que podem ser combinados por outros tipos de “fontes geradoras, como serviços de saúde, atividades agrícolas, construção civil, mineração, indústria e de qualquer outra fonte que esteja presente no local analisado”. A autora também enfatiza que “não apenas a composição dos resíduos varia entre cidades, mas, também, dentro de uma cidade, e ao longo do tempo” (Cetrulo, 2020, p.43).

A legislação municipal, que será vista mais adiante, não oferece uma definição clara sobre o que são resíduos sólidos, fazendo apenas menção às Classes I, II e III que constam na Norma Brasileira (NBR) 10004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Essa normativa ABNT NBR 10.000:2004 diz respeito à classificação de resíduos sólidos, sendo eles definidos como resíduos (ABNT, 2004, p.1)

²⁵ Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010.

nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.

Com relação ao conceito de limpeza urbana, não existe consenso na literatura sobre a sua definição. As legislações nacionais e municipais pertinentes ao assunto apresentam definições ora mais compactas, ora mais abrangentes (BRASIL, 2007, 2010; SÃO PAULO, 2002, 2014b). O artigo 7º da Lei Federal de Saneamento Básico²⁶ de 2007 diz que limpeza urbana é composta por um “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”.

A legislação estadual de São Paulo (SÃO PAULO, 2006, 2012, 2014) não oferece uma definição de limpeza urbana. Porém, de acordo com a Lei Municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002, integram os serviços de limpeza urbana

As atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e materiais de varredura residenciais; resíduos sólidos domiciliares não-residenciais, assim entendidos aqueles originários de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, com características de Classe 2, conforme NBR 10004 da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, até 200 (duzentos) litros por dia; resíduos inertes, caracterizados como Classe 3 pela norma técnica referida no inciso anterior, entre os quais entulhos, terra e sobre de materiais de construção que não excedam a 50 (cinquenta) quilogramas diários, devidamente acondicionados; resíduos sólidos dos serviços de saúde, conforme definidos nesta lei; restos de móveis, de colchões, de utensílios, de mudanças e outros similares, em pedaços até 200 (duzentos) litros; resíduos sólidos originados de feiras livres e mercados, desde que corretamente acondicionados; outros que vierem a ser definidos por regulamento pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB [...]; a conservação e limpeza pública dos bens de uso comum do Município; a varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos, sanitários e demais logradouros públicos; a raspagem e a remoção da terra, areia, e quaisquer materiais carregados pelas águas pluviais para as ruas e logradouros públicos pavimentados; a capinação do leitos das ruas, bem como o condicionamentos e a coleta do produto resultante, assim como a irrigação das vias e logradouros públicos não-pavimentados, dentro da área urbana; a limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, poços de visita, galerias pluviais e correlatos; a remoção de animais mortos, de proprietários não-identificados, de vias e logradouros públicos; a limpeza de áreas públicas em aberto; a limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes [...]; e os demais serviços indivisíveis de limpeza urbana, que tenha natureza paisagística ou urbanística.

²⁶ Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007.

O conceito de limpeza urbana parece autoexplicativo. Se limpeza for entendida como a ação ou efeito de limpar e urbano como relativo à cidade, por analogia limpeza urbana seria a limpeza da cidade, o que, a grosso modo, está correto. Porém, ao tratar o assunto de maneira um pouco mais técnica ou ainda para o entendimento da política, é importante que os conceitos sejam bem definidos, pois é essa definição que permite que determinados serviços entrem ou não no escopo de atendimento da política.

Como existem diferentes entendimentos sobre o que é ou não considerado limpeza urbana, para esta pesquisa, optou-se pelo uso do conceito síntese contido na definição de Godoy (2015, p. 25)

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 municípios.

Verificando os conceitos de resíduos sólidos e limpeza urbana nota-se que tratam de coisas relacionadas, mas que possuem especificidades. Em outras palavras, existem certos tipos de resíduos sólidos que não se aplicam às questões de limpeza urbana pois nem todo resíduo sólido é um resíduo sólido urbano, ainda que exista uma área de sobreposição entre eles.

Cabe indicar o que dentro de limpeza urbana será abordado especificamente e também o que não será explorado nesta pesquisa. O objeto desta pesquisa compreende basicamente os resíduos sólidos domiciliares secos e orgânicos, bem como os resíduos originários da varrição das ruas e poda das árvores.

Embora sejam de reconhecida importância os temas associados ao objeto da pesquisa, como as discussões sobre passivo ambiental, logística reversa, cooperativas e catadores de materiais recicláveis, resíduos orgânicos e compostagem, não cabe aqui desenvolver em profundidade estes temas. Estudos mais detalhados sobre estes assuntos podem ser encontrados em outras pesquisas (CSEH, 2019; STELLA, 2018; MOURA; GONÇALVES-DIAS;

JUNQUEIRA, 2018²⁷; SPERANZA; MORETTI, 2014²⁸; SUNADA, et al, 2014²⁹; GONÇALVES-DIAS, 2009).

Também não serão abordadas questões de saúde pública como doenças, epidemias, animais transmissores, cuidados e formas de proteção; reciclagem, aumento da taxa de reciclagem, tipos de materiais reciclados, ciclo ou cadeia de reciclagem; economia criativa, sustentável, solidária e inclusiva; educação ambiental, socioambiental, gestão ambiental, responsabilidade ambiental; desperdício, padrões e aumento de consumo de maneira ampliada; resíduos agrícolas e rurais, da construção civil, hospitalares, contaminantes, nucleares, industriais, da mineração, eletroeletrônicos e radioativos.

Os pontos de descarte viciados, Ecopontos, limpeza de áreas de assentamentos irregulares, pontos de entrega voluntárias, conservação de monumentos, limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, poços de visita, galerias pluviais e correlatos, limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes a remoção de animais mortos fazem parte do escopo da limpeza urbana em São Paulo. Porém, por questões analíticas e metodológicas eles não serão analisados detalhadamente ou de maneira isolada nesta pesquisa.

Os resíduos de grandes geradores também não entrarão na análise por não serem considerados pela legislação paulistana como responsabilidade pública e sim do próprio gerador. De modo simplificado, grandes geradores seriam aqueles que geram mais de 200litros/dia de resíduos classe 2 ou mais de 50kg/dia de resíduos de construção³⁰.

²⁷ MOURA, L. R.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Um olhar sobre a saúde do catador de material reciclável: uma proposta de quadro analítico. Ambiente e sociedade, vol.21. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v21/pt_1809-4422-asoc-21-e01072.pdf>. Acesso em 09 jan. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0107r2vu18l1ao>

²⁸ SPERANZA, L. G; MORETTI, R. S. Logística reversa.: análise de processos implementados. Oculum Ensaios: Revista de arquitetura e urbanismo, 2014, Vol.11(2), pp.287-299. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/2547>>. Acesso em 09 jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v11n2a2547>

²⁹ SUNADA, N.; ORRICO, A.; ORRICO JR., M.; CENTURION, S.; OLIVEIRA; A.; FERNANDES, A.; LUCAS JR, J; SENO, L. Compostagem de resíduo sólido de abatedouro avícola. Ciência Rural, Santa Maria, v.45, n.1, 2015, p.178-183. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v45n1/0103-8478-cr-0103-8478cr20120261.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v11n2a2547>

³⁰ Segundo o artigo 139 da Lei 13.478, grandes geradores são: “I – os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos caracterizados como resíduos da Classe 2, pela NBR 10004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em volume superior a 200 (duzentos) litros diários; II – os proprietários, possuidores ou titulares de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, geradores de resíduos sólidos de entulhos, terra e materiais de construção, com massa superior a 50 (cinquenta) quilogramas diários.”

Se faz necessário ainda um último esclarecimento: a diferença entre o uso dos termos gestão integrada de resíduos sólidos e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. Há um debate dentro das áreas de Ciências Ambientais, Geografia, Sustentabilidade e Engenharias sobre a diferença entre gestão integrada de resíduos sólidos e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

De acordo com a PNRS (BRASIL, 2010, cap. II, art. 3) gestão integrada de resíduos sólidos é o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” e o gerenciamento de resíduos sólidos é o conjunto de

ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei.

De modo grosseiro, gestão aplica-se às leis e normas referentes aos resíduos e gerenciamento estaria associado a operações de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos (LOPES, 2003). Gestão e gerenciamento de resíduos serão entendidos aqui como termos equivalentes para facilitar o entendimento³¹.

Esta seção ofereceu um esclarecimento sobre os termos resíduos sólidos, limpeza urbana, gestão integrada e gerenciamento que serão adotados, bem como os temas associados à limpeza que não serão abordados nesta pesquisa. Na seção seguinte será exibido o cenário nacional considerando as legislações do período, ou seja, enfatizando os instrumentos normativos e regulatórios relacionados a limpeza urbana.

4.3 O cenário brasileiro

Tendo em vista o objetivo de analisar o caso municipal, será apresentado nesta seção o que a autora considerou relevante para o entendimento do contexto nacional e para os

³¹ Para síntese gráfica e detalhes sobre as competências da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos ver Cseh (2019).

desdobramentos no caso da cidade de São Paulo. Certamente não se esgotou aqui os aspectos políticos da PNRS e nem se pretende oferecer um panorama detalhado, como encontrado em Santos e Gonçalves-Dias (2012) ou em Besen, Freitas e Jacobi (2017). Serão expostos fragmentos do cenário brasileiro centrados nos aspectos legislativos e regulatórios da PNRS.

Desde o início do século XX, devido à forte pressão das elites políticas frente às epidemias e questões de saúde pública, o governo brasileiro começou a demonstrar preocupações com o saneamento, especialmente a partir da década de 1960 (VALENTE, 2019). Segundo o autor, os esforços federais diminuíram drasticamente no fim da década de 80 em razão da crise financeira e das mudanças políticas que se estabeleceram com a Constituição Federal de 1988.

Em decorrência da Constituição Federal, os poderes e responsabilidades sobre diferentes assuntos foram alterados entre os entes federativos (BRASIL, 1988). No artigo 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consta que “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” é de responsabilidade dos três poderes. No entanto, ainda de acordo com a Constituição, a responsabilidade sobre a limpeza urbana é do município (BRASIL, 1988).

O artigo 30 diz que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Neste sentido, do ponto de vista da saúde pública³², da vida em sociedade e do meio ambiente, a limpeza urbana é um serviço essencial para a manutenção da vida nas cidades e deverá ser oferecido pelo município. Embora desde o início os municípios tivessem que lidar com as questões práticas de limpeza urbana, pois se trata de uma questão de caráter extremamente local e indispensável, foi a partir de 1988 que essa atribuição se tornou oficial.

Faz-se necessário salientar que quando se refere ao saneamento, historicamente os resíduos sólidos sempre foram tratados com menor importância do que os serviços de água e esgoto. Assim, quando a questão do saneamento básico aparece, nem sempre os resíduos

³² Quando se trata de questões de saúde pública relacionadas à limpeza urbana, consideram-se as consequências do descarte e tratamento inadequado dos resíduos em geral. Direta ou indiretamente, essa inadequação contribui para proliferação de diferentes doenças gastrointestinais, diarreias, cólera e outras que são transmitidas por vetores como insetos e roedores. Além das doenças, ainda existem os problemas de contaminação do solo, lençóis freáticos e emissão de gases poluentes. Estas questões são apresentadas por Klein (2017).

sólidos, e por consequência a limpeza urbana, estão incluídos ou contemplados. Apesar das observações de Valente (2019) sobre o início do século XX no Brasil, as preocupações do governo federal estavam centradas essencialmente nas questões de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

A limpeza urbana é uma política essencialmente urbana. No Brasil, um dos grandes instrumentos que regulariza as políticas urbanas é o Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Entretanto, com relação às questões de limpeza urbana o instrumento é bastante tímido. Ele não aborda de maneira específica a questão da limpeza urbana, fazendo menções mais genéricas direcionadas ao saneamento e ao cumprimento de medidas ambientais e sustentáveis, como observados em seus artigos 2º e 3º.

Dentre outras coisas, são mencionados no artigo 2º os padrões de produção e consumo “de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” que tenham compatibilidade com o meio ambiente (BRASIL, 2001). Fala-se também sobre o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de saneamento e outros.

No artigo 3º trata-se da promoção por iniciativa própria ou em conjuntos com estados e municípios de “programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público” (BRASIL, 2001). Ou seja, pode-se dizer que a questão da limpeza urbana aparece no Estatuto se for de entendimento que ela está incluída no bojo do saneamento.

Foi apenas com a publicação da Política Federal de Saneamento Básico, Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que a questão dos resíduos sólidos e limpeza urbana entrou para a agenda nacional, ainda que a discussão já estivesse presente no debate público e acadêmico há bastante tempo. Ficou determinado por esta lei, no artigo 3º, que é considerado limpeza urbana o “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (BRASIL, 2007).

Ela estabeleceu quais seriam os serviços que fazem parte do saneamento básico, reconhecendo 4 eixos de atuação: (i) o abastecimento de água potável; (ii) o esgotamento sanitário; (iii) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) a drenagem e manejo de

águas pluviais urbanas. Ela determinou, dentre outras coisas, as responsabilidades, direitos e deveres dos titulares dos serviços públicos de saneamento, instituiu um Sistema de Informações em Saneamento (SNIS) e previu a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, mais conhecido como PLANSAB. O PLANSAB deveria ser elaborado pelo Ministério das Cidades e conter as diretrizes para, num horizonte de 20 anos, acabar com o déficit de atendimento do saneamento básico nos 4 eixos de atuação.

Impulsionada pelo alinhamento do tema com as agendas do governo federal e seguindo as diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico, em 2 de agosto de 2010 foi sancionada a Lei Federal nº 12.305, que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A janela de oportunidades junto ao governo federal possibilitou a publicação da política em 2010. O Ministério do Meio Ambiente (MMA)³³ publicou em sua linha do tempo que desde 1999 tramitavam na Câmara projetos de lei e proposições relacionados aos resíduos. Porém, de acordo com a matéria do jornal Folha de São Paulo³⁴, a política tramitou no Congresso Nacional durante 21 anos.

Este tempo de tramitação da lei pôde ser verificada junto a Câmara dos Deputados³⁵ e Senado Federal³⁶ nos seus respectivos sites. Lá consta que a PNRS teve sua origem no Projeto de Lei (PL) 203/91. O PL, por sua vez, é fruto do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 354 de 1989. É o processo todo que configura os 21 anos ao qual o jornal se refere.

Embora o objeto de análise desta pesquisa esteja centrado no caso municipal, é válido observar como os instrumentos legislativos e regulatórios da política de limpeza urbana foram operados também na esfera federal, uma vez que eles podem gerar efeitos de indução – incentivos ou restrições – ao tipo de marco regulatório que é definido no nível municipal. Mesmo com a autonomia na prestação dos serviços e a responsabilidade exclusiva por parte dos municípios, é a política nacional que oferece os elementos norteadores para as políticas municipais.

³³ Linha do tempo da PNRS do site do MMA. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

³⁴ Reportagem “Presidente Lula sanciona lei que prevê fim dos lixões” publicada em 02/08/2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2010/08/776657-presidente-lula-sanciona-lei-que-preve-fim-dos-lixoes.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

³⁵ Projeto de Lei 203/1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=15158>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

³⁶ Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 354 de 1989. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96105>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

A PNRS reforçou a responsabilidade sobre a gestão dos resíduos para os municípios, como pode ser observado no artigo 10º: “Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais” (BRASIL, 2010). Além disso, sinalizou que a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) seria condição obrigatória para que os estados e municípios tivessem acesso aos recursos da União. No entanto, não foi especificado na lei, nem em legislação complementar, quais seriam os recursos que a União disponibilizaria e nem quando isso ocorreria.

A lei também estabeleceu a responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida dos produtos, ou seja, todas as pessoas, sejam elas consumidores, fabricantes, distribuidores e comerciantes, importadores e/ou titulares dos serviços públicos de limpeza urbana se tornaram responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010). Ainda que muitas pessoas não saibam disso, foram atribuições “individualizadas e encadeadas” (BRASIL, 2010, p.2, art. 3) que a lei impôs, onde “o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações” (BRASIL, 2010, p.13, art.25).

A responsabilidade compartilhada deveria abranger a união, estados e municípios. Porém, a “descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (BRASIL, 2010, p.10, art.19) ficou sob responsabilidade dos municípios. São eles que precisam detalhar essa responsabilidade compartilhada nos seus Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

Embora o conceito de responsabilidade compartilhada seja bastante interessante do ponto de vista teórico, na prática, pela forma como a lei foi estruturada, ele delegou aos municípios o peso e o grande desafio da coordenação de diferentes atores dos mais diversos segmentos para operarem em conjunto sem nenhum apoio, incentivo material e/ou fiscal definido³⁷, apostando apenas na capacidade dos municípios operacionalizarem o conceito e contatando apenas com a boa vontade de cada parte envolvida [poder público, setor empresarial e coletividade] em exercer a cidadania e o dever contido na lei.

³⁷ Segundo Relatório de Avaliação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), ocorreram principalmente transferências voluntárias de recursos para os municípios por meio dos Ministérios. No entanto, o relatório também aponta a demora de até 57 meses para a conclusão de operações, descontinuidades dos aportes e o não alcance de todos os municípios.

A PNRS teve um horizonte de abrangência de 20 anos e sua validade é indeterminada, sendo recomendadas revisões periódicas a cada 4 anos, se possível de modo coincidente às revisões do Plano Plurianual. Outro aspecto da lei que representou um grande avanço do ponto de vista social foi o incentivo para ações de integração e desenvolvimento de cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Com a PNRS, tornou-se obrigatório para estados e municípios a inclusão dos catadores em seus programas e ações, bem como no desenvolvimento dos planos de gestão integrada. Para os grandes geradores de resíduos, também se recomendou privilegiar os catadores nos planos de gerenciamentos de resíduos. O catador passou então a ser reconhecido, seja de maneira individual ou por cooperativas e associações, como um ator que deveria ser considerado dentro da política de limpeza urbana.

A publicação da PNRS representou um marco importante para as áreas ambientais e para as questões relacionadas a saúde pública. Ela foi regulamentada pelo decreto nº 7.404 em dezembro de 2010. Como a elaboração da política se deu num processo longo, durando mais do que uma década, ter a sua regulamentação pelo decreto após 4 meses de publicação da lei foi, sem dúvida, motivo de bastante euforia e otimismo por parte dos atores envolvidos diretamente com o tema.

O decreto que regulamentou a PNRS previu ainda a criação de um comitê interministerial com o objetivo de auxiliar a implementação da política, articulando diferentes órgãos do governo visando o cumprimento das metas previstas na Política Nacional. Ele também instituiu o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) que, apesar de ser um sistema declaratório onde os municípios informam os dados e os colocam no sistema, atualmente é uma das poucas fontes de informações oficiais sobre os resíduos no Brasil. Dentro do SINIR existe a plataforma SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) que tem uma parte dedicada apenas aos resíduos sólidos. Nesta pesquisa, optou-se apenas pela visualização dos dados do SNIS para uma visão mais abrangente da situação do país, sem a incorporação dos mesmos no trabalho.

Diferentes estudos relacionados à PNRS surgiram desde a publicação da lei. Alguns fazem a avaliação dos primeiros anos de sua publicação, outros, estão relacionados a áreas específicas da política, como coleta seletiva, grandes geradores, resíduos domiciliares, resíduos orgânicos, de saúde, têxteis, logística reversa, resíduos eletroeletrônicos e catadores

de materiais recicláveis. Alguns estudos, entretanto, se debruçaram sobre a comparação da política nacional x local, evidenciando casos de diferentes municípios brasileiros.

De forma sintética e seguindo para o caso específico de São Paulo, têm-se dois principais marcos regulatórios nacionais relacionados a limpeza urbana: a Política Federal de Saneamento Básico em 2007 e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) de 2010. Ambos os marcos estão dentro do recorte temporal definido nesta pesquisa, de 2002 a 2018, e as conexões e relações com as políticas municipais serão evidenciadas a seguir.

4.4 O caso de São Paulo

Esta seção apresenta o caso do município de São Paulo, enfatizando os processos de implementação e governança das políticas que aconteceram entre 2002 e 2018. Ela está organizada em subseções. Será exibido um breve histórico da limpeza urbana, a estruturação atual dos serviços e as implicações dos modelos adotados, a identificação dos principais atores na limpeza urbana em São Paulo e por fim, a síntese do período estudado.

Antes de iniciar o caso municipal, cabe indicar brevemente os principais instrumentos regulatórios no Estado de São Paulo. Na esfera estadual, os principais normativos a considerar são a Política Estadual de Resíduos Sólidos³⁸, o Programa Estadual de Implementação de Projetos de Resíduos Sólidos³⁹ e o Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo⁴⁰.

A Política Estadual de Resíduos Sólidos foi lançada em 2006 e regulamentada em 2009. O Programa Estadual de Implementação de Projetos de Resíduos Sólidos data de 2012 e tinha o objetivo de incentivar os municípios na elaboração e a implementação dos seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Já o Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo foi lançado em 2014 como medida de adequação às políticas estadual de 2006 e nacional de 2010. Ainda que a Política Nacional não tenha estabelecido a obrigatoriedade de os estados desenvolverem seus Planos de Resíduos, ela indicou que o Plano era condição obrigatória para

³⁸ Lei estadual nº 12.300 de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Regulamentada pelo Decreto Estadual nº 54.645 de 5 de agosto de 2009.

³⁹ Decreto estadual nº 57.817 de 28 de fevereiro de 2012. Institui, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, o Programa Estadual de Implementação de Projetos de Resíduos Sólidos e dá providências correlatas.

⁴⁰ Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo – 1ª edição, 2014. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental e CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br>>. Acesso em 14 out. 2018.

que os estados tivessem acesso aos recursos da União, sem especificar novamente quais seriam os recursos e quando eles seriam disponibilizados.

4.4.1 Breve histórico da limpeza urbana em São Paulo

A história da limpeza urbana em São Paulo pode ser organizada em 4 fases, segundo Godoy (2015). A primeira começa no século XIX e vai até 1913. A Segunda ocorreu entre 1913 e 1966. A terceira fase seguiu de 1966 a 2002. A quarta fase se iniciou em 2002 e segue até os dias atuais. Esta pesquisa se deteve em analisar os processos da política que ocorreram na quarta fase. Porém, observar a linha do tempo com as diferentes fases ajuda na compreensão das mudanças e continuidades observadas entre 2002 e 2018.

Segundo Godoy (2015), desde o século XIX em São Paulo houve uma tentativa de fortalecimento da regulação da limpeza por parte do governo municipal. No entanto, o setor privado tornou-se mais presente e com responsabilidades na entrega dos serviços, gestão, investimentos em novas tecnologias e alternativas para a destinação dos resíduos.

De acordo com o autor, a regulação e a fiscalização dos serviços sempre estiveram sob a responsabilidade do Município, às vezes por administração direta, outras por meio de administração indireta. O monitoramento eletrônico dos serviços só começou a acontecer a partir da terceira fase, e a fonte de recursos para a limpeza predominantemente foi o Tesouro Municipal. Já a execução dos serviços de limpeza urbana oscilou entre responsabilidade indireta e direta, sendo que desde 2002 é feita por meio de contratos de concessão e permissão, que serão vistos em detalhes mais adiante.

Uma síntese das quatro fases pode ser observada na Tabela 4, é possível notar que muito antes da Constituição de 1988 o município já se organizava para a prestação dos serviços de limpeza urbana. Isso significa que quase cem anos antes das leis federais de 2007, 2010 e das estaduais de 2006 e 2014, o Município já desenvolvia instrumentos para lidar com as questões da limpeza. O fato de os problemas relacionados a limpeza serem notados expressamente no nível local, associado a uma ausência de um “sentimento nacional” que entendesse as questões da limpeza como uma questão de saúde pública e ambiental fizeram, dentre muitos outros fatores, com que as diferentes esferas de governo desenvolvessem ações em tempos bem distintos.

Tabela 4 - Fases da limpeza urbana

	Fase 1 (até 1913)	Fase 2 (1913 a 1966)	Fase 3 (1966 a 2002)	Fase 4 (desde 2002)
Execução	Indireta	Direta	Indireta	Concessão e Permissão
Regulação	CMSP/ PMSP	SSM/LIMPU	LIMPU/LIMPURB	LIMPURB/AMLURB
Fiscalização	CMSP/ PMSP	PMSP	LIMPURB e AR	Subprefeitura e LIMPURB / AMLURB
Fonte de recursos	Tesouro municipal	Tesouro municipal	Tesouro municipal	FMLU / Tesouro municipal
Remuneração baseada em	Conjunto de serviços	Não se aplica	Distância percorrida e volume de resíduos	Conjunto de serviços e investimentos
Nº de empresas contratadas	1	Não se aplica	3 a 6	4 (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 (concessão) ou 3 a 5 anos (permissão)
Monitoramento eletrônico	Não tinha	Não tinha	SIGIL (pesagem)	FISCOR (GPS)
Índice de qualidade	Não tinha	Não tinha	Não tinha	IQG

Fonte: Adaptado de Godoy (2015, p. 79).

Apesar da lentidão na regulação nacional e estadual, após a atribuição oficial da responsabilidade municipal sobre a limpeza urbana na Constituição, o Município de São Paulo reforçou em 1990 no artigo 125 da sua Lei Orgânica que a administração da coleta, reciclagem, tratamento e destino do lixo constitui um serviço municipal ⁴¹.

⁴¹ Art. 125 - Constituem serviços municipais, entre outros: I - administrar o serviço funerário e os cemitérios públicos, fiscalizando aqueles pertencentes às entidades privadas; II - **administrar a coleta, a reciclagem, o tratamento e o destino do lixo**; (Alterado pela Emenda 25/02); III - efetuar a limpeza das vias e logradouros públicos (grifo nosso).

Detalhes da história da limpeza urbana em São Paulo são encontrados em Ogata (1983); Caodaglio, Cytrynowicz (2012); Godoy (2015) e Klein (2017). Por ora, cabe ressaltar apenas as mudanças dos modos regulação, fiscalização, monitoramento e prestação dos serviços, pois são eles que evidenciam a primeira ruptura sobre o modelo vigente até então. É partindo desta ruptura que se inicia o período analisado nesta pesquisa.

No período de análise proposto, de 2002 a 2018, São Paulo teve dois⁴², principais marcos regulatórios que seguem vigentes ou parcialmente vigentes até o momento de elaboração desta pesquisa: a lei municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), de 2014.

A lei de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, criou a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB) que deveria ser responsável pela regulação e fiscalização dos serviços, o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU) que concentraria os recursos arrecadados para o pagamento da limpeza, e as taxas sobre os serviços de limpeza⁴³, que serviriam de fonte direta para custear os serviços. Ela representou uma mudança profunda no modo de organização da política e da execução dos serviços, que passaram a ser feitos por meio de concessão e permissão.

O PGIRS⁴⁴ foi estabelecido em 2014 e tem um horizonte de abrangência de 20 anos. Ele surgiu como uma medida de adequação à PNRS de 2010, que indicava a necessidade de todo município apresentar seu Plano de Gestão Integrada. O Plano de São Paulo foi elaborado de maneira participativa e representou avanços tanto na incorporação das dimensões sociais com a inclusão dos catadores de materiais recicláveis, em conformidade com a política nacional, como por reconhecer e expor as dificuldades e as limitações enfrentadas pela administração municipal ao entender a limpeza urbana como uma questão de política pública.

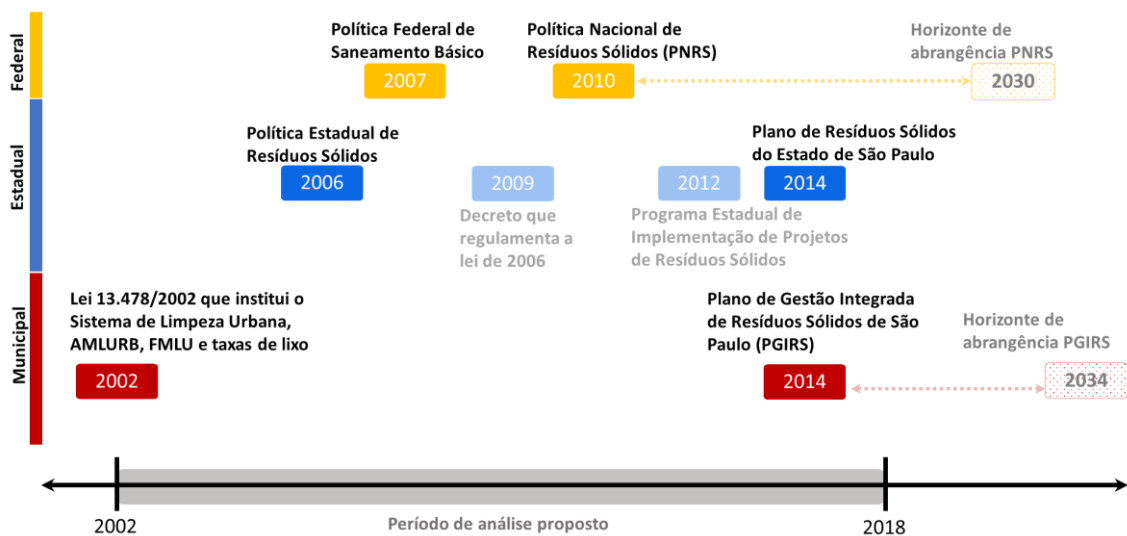
⁴² Lei municipal nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ Houve também um terceiro marco, o decreto nº 53.323/2012. Porém, apesar de sua importância e legitimidade, ele não será explorado nesse trabalho. Ele foi revogado e incorporado ao PGIRS aprovado em 2014. Sabe-se ainda que entre 2010 e 2012, o então prefeito Gilberto Kassab lançou um “Plano de Ação da Cidade de São Paulo para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas” que também previa ações relacionadas aos resíduos sólidos.

A lei nº 13.478 de 2002 e o PGIRS de 2014 basicamente constituem as políticas de limpeza urbana do município de São Paulo e serão abordadas em detalhes na próxima seção. Para finalizar o breve histórico de São Paulo, são oferecidas duas sínteses (Figura 1 e Figura 2, abaixo) que auxiliam a compreensão do cenário encontrado de 2002 a 2018. A Figura 1 exhibe os marcos regulatórios envolvidos na limpeza urbana, indicando os normativos municipais, estaduais e federais.

Figura 1 – Marcos regulatórios da limpeza urbana



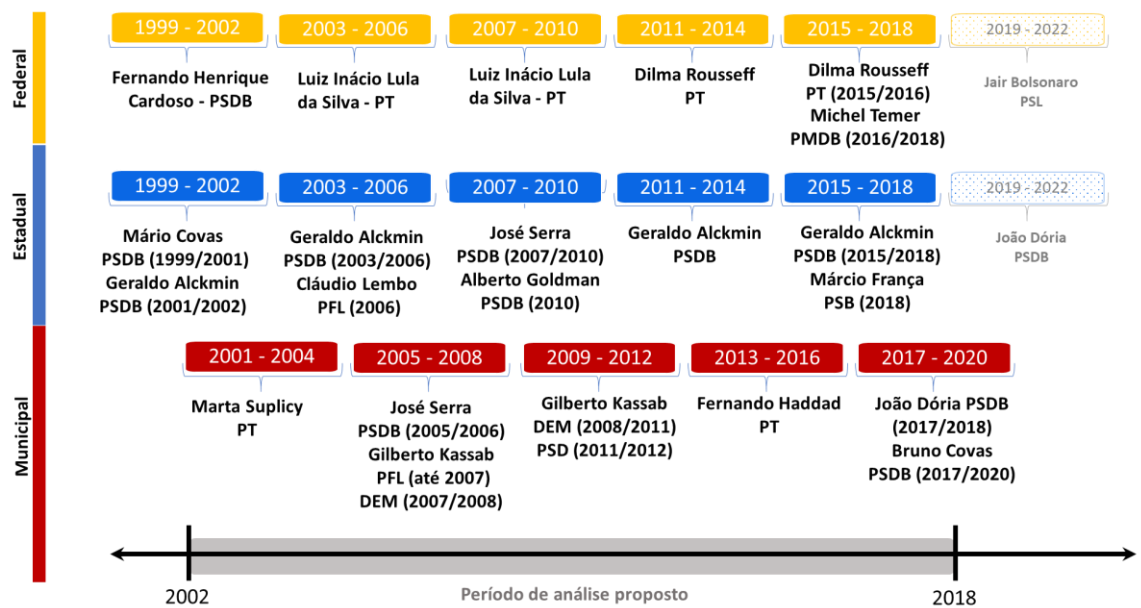
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados das leis federais nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, lei estadual nº 12.300/2006, decretos estaduais nº 54.645/2009 e nº 57.817/2012, Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, lei municipal nº 13.478/2002 e decreto municipal 54.991/2014. Nota: apesar da sua importância, o decreto municipal nº 53.323/2012 não foi incluído na figura devido a sua revogação e incorporação no PGIRS de 2014.

O caráter recente da regulação, sobretudo nacional, e as pontuações que aconteceram nesta política ao longo do tempo devem ser analisadas considerando também o contexto histórico e político do período. Eles são importantes para a compreensão das dinâmicas e dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1984) que podem influenciar (ou não) os momentos de decisões relativos à entrega da política, quando eles se traduzem em ações (HILL, 2006).

A Figura 2 explora o contexto político. As políticas públicas são altamente permeadas de questões políticas. Estudar políticas públicas é analisar também “por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013a, p. 24). Considerar o

contexto político, portanto, é fundamental para entender a trajetória e o modo como a política pública foi entregue. Ainda que a pesquisa esteja orientada para análise municipal, observar o cenário político nacional e estadual auxilia no entendimento dos desafios enfrentados.

Figura 2 – Linha do tempo contexto político



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos sites oficiais do governo federal, estadual e municipal.

A Figura 2 apresenta de modo simplificado as diferentes gestões nos últimos anos. Quando combinado com os marcos regulatórios indicados anteriormente (Figura 1), é possível começar a identificação de algumas relações entre os momentos de mudanças profundas e de ajustes incrementais da política.

Para o período de análise proposto, têm-se diferentes ciclos de gestões de governo no nível federal, estadual e municipal (Figura 2). São 4 presidentes, 4 governadores e 6 prefeitos, ainda que alguns tenham permanecido em mais de um mandato e/ou por breves períodos. No nível federal entre 2002 e 2018, foram presidentes Fernando Henrique Cardoso – PSDB (1999/2002), Luiz Inácio Lula da Silva – PT (2003/2010), Dilma Rousseff – PT (2011/2016) e Michel Temer – PMDB (2016/2018).

No governo estadual, foram governadores Geraldo Alckmin – PSDB (2001/2006), Cláudio Lembo – PFL (2006), José Serra – PSDB (2007/2010), Alberto Goldman – PSDB (2010), Geraldo Alckmin – PSDB (2011/2018) e Márcio França – PSB (2018). No Município, foram prefeitos Marta Suplicy – PT (2001/2004), José Serra – PSDB (2005/2006), Gilberto Kassab – PFL/DEM/PSD (2006/2012), Fernando Haddad – PT (2013/2016), João Dória – PSDB (2017/2018) e Bruno Covas – PSDB (2018/2020).

Observa-se as alternâncias e constâncias de alguns partidos políticos que estiveram no poder ao longo do tempo. Isso traz consequências práticas para a continuidade ou descontinuidade das políticas públicas, podendo apresentar diferentes graus de interferência e direcionamento das ações relacionadas à implementação da política. As descontinuidades também exigem arranjos de governança cada vez mais complexos, com instrumentos e estratégias capazes de superar as dificuldades enfrentadas para a implementação.

De Lócco (2017) salienta em sua pesquisa como a continuidade de um determinado partido político e de um grupo de especialistas foi fundamental para a consolidação da política de limpeza urbana em Guarulhos, facilitando a implementação dela. Ao contrário de Guarulhos, o Município de São Paulo não teve uma continuidade de partidos políticos ou de plataforma política. O prefeito Gilberto Kassab foi o único que se manteve por quase dois mandatos seguidos, porém, mudou de partido enquanto estava em exercício⁴⁵.

É possível notar ainda que os principais marcos nacionais e municipais foram regulamentados em governos tidos como de esquerda, todos na administração do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2007 e 2010 no governo Lula e em 2002 e 2014 nos governos da Marta e Haddad. No governo estadual, os marcos foram regulamentados nas gestões de Geraldo Alckmin do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Dados os apontamentos acerca dos principais marcos regulatórios e do contexto político do período, se faz necessário avançar para as especificidades da política, os processos de implementação e arranjos de governança que aconteceram na limpeza urbana.

4.4.2 A estruturação dos serviços e as implicações do modelo adotado

⁴⁵ O PFL e o DEM são o mesmo partido, houve apenas uma mudança no nome do partido. A troca de partido do prefeito Gilberto Kassab ocorreu quando ele saiu do PFL/DEM para o PSD.

O ano de 2002 foi marcado pela ruptura do modelo de prestação de serviços da limpeza urbana. Isso porque a lei nº 13.478 sancionada em 2002 estabelecia um sistema composto por diferentes ações e responsabilidades, favorecendo a articulação de dimensões sociais, políticas e econômicas. Ela trouxe profundas mudanças na política, criou um órgão que seria regulador e fiscalizador dos serviços, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), um mecanismo para obter recursos por meio de taxas pré-estabelecidas e um fundo municipal, o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), que teria a finalidade exclusiva de custear os serviços de limpeza urbana e atividades da AMLURB (SÃO PAULO, 2002).

A lei partiu de um Projeto de Lei (PL) do Poder Executivo, o PL nº 685/02, e teve uma tramitação rápida na Câmara Municipal, recebendo parecer favorável das comissões de Constituição e Justiça; Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; Administração Pública; e, Finanças e Orçamento. A cidade estava operando por meio de contratos de emergência, pois a administração anterior não havia realizado uma nova licitação para a contratação dos serviços de limpeza e estava envolvida em um dos maiores escândalos de corrupção da época, conhecido como a “máfia dos fiscais”⁴⁶.

Anteriormente, o serviço de limpeza era fiscalizado pelas administrações regionais (GODOY, 2015). Porém, a partir de 2002, a cidade foi dividida em dois agrupamentos e os serviços de limpeza urbana começaram a serem prestados em regime de concessão – chamados de serviços divisíveis – e permissão – chamados de serviços indivisíveis⁴⁷. A concessão engloba a coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos residenciais, entre outras atividades. A permissão compreende a varrição das ruas, limpeza de áreas públicas em aberto, limpeza e conservação de bens públicos de uso comum, entre outros (SÃO PAULO, 2002).

Os serviços divisíveis foram divididos e desde 2004 são realizados por duas empresas, a Logística Ambiental de São Paulo (LOGA) e a EcoUrbis Ambiental (EcoUrbis). Eles são distribuídos espacialmente em dois agrupamentos: noroeste e sudeste. O agrupamento noroeste engloba as zonas norte, oeste e centro: com as subprefeituras de Butantã, Casa

⁴⁶ Ver nota de rodapé n. 40 em Godoy (2015).

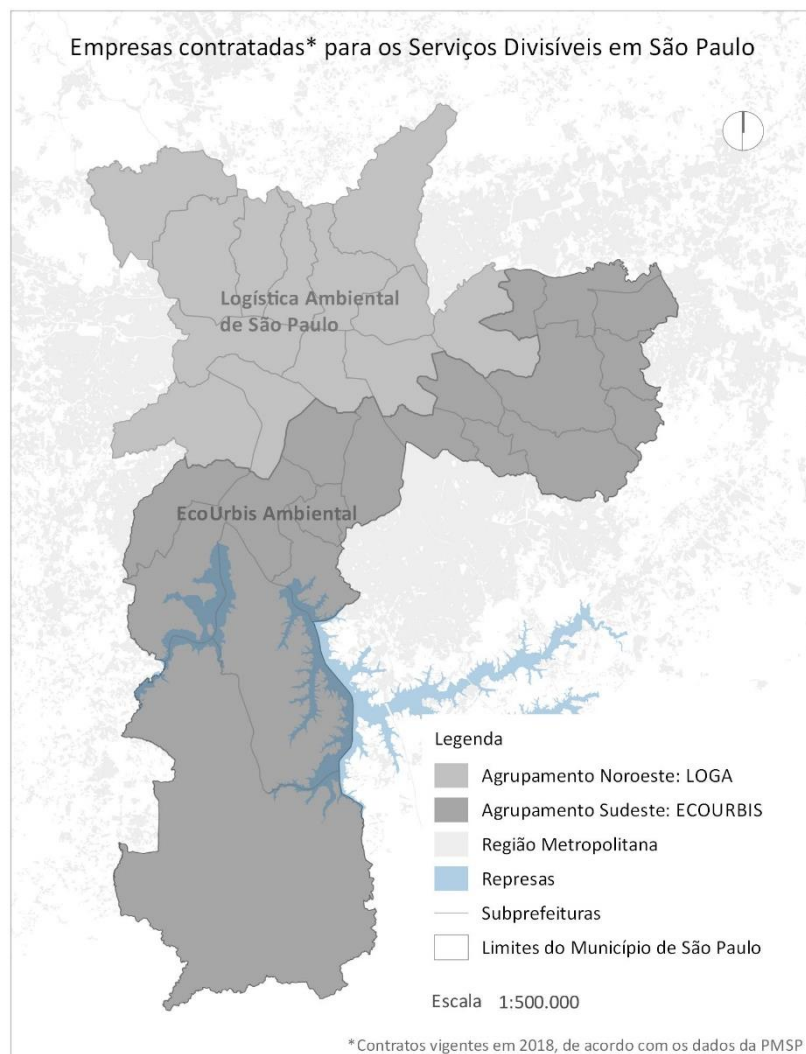
⁴⁷ Existem ainda os serviços indivisíveis complementares, que são “demais serviços indivisíveis de limpeza urbana, que tenham natureza paisagística ou urbanística” (SÃO PAULO, 2002, art. 24).

Verde, Freguesia do Ó, Jaçanã/Tremembé, Lapa, Mooca, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá, Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme e Sé.

O Agrupamento Sudeste compreende as zonas sul e leste da cidade, possui as subprefeituras de Aricanduva/Formosa, Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Ipiranga, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, M'Boi Mirim, Parelheiros, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel, Vila Mariana e Vila Prudente.

A Figura 3 exibe o mapa da cidade de São Paulo com a distribuição dos serviços divisíveis por agrupamentos.

Figura 3 – Mapa dos serviços divisíveis



Base Cartográfica: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum Horizontal SAD69. Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos dos anexos do Edital de Chamamento Público nº03/2018 da prefeitura do Município de São Paulo.

Os serviços indivisíveis tiveram uma trajetória bastante conturbada com várias intervenções do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) e do Ministério Público Estadual de São Paulo (MPE). Durante vários períodos foram mantidas contratações de emergência, a cidade foi dividida em diferentes tamanhos de agrupamentos e operada por diferentes empresas. Historicamente, desde o início dos anos 90⁴⁸ os contratos de varrição, classificados como serviços indivisíveis desde 2002, foram polêmicos por conterem diversas irregularidades, sendo objetos de diferentes inquéritos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e processos do TCMSP/MPE.

Em 2004 a PMSP abriu uma licitação dividindo a cidade em dois agrupamentos. No entanto, o processo foi anulado pela prefeitura devido a fortes pressões do TCMSP, do MPE e da mídia, que inclusive havia publicado informações sobre os vencedores da licitação antes dos envelopes serem abertos⁴⁹. Até 2005 foram mantidos contratos de emergência⁵⁰ e a cidade dividida em nove agrupamentos. Também houve a suspensão da licitação pelo TCMSP.

Em 2006 a PMSP fez nova licitação após pressões do MPE⁵¹ e cinco empresas ficaram responsáveis pela limpeza: Construfert, Delta, Paulitec, Qualix e Unileste. Os contratos eram de um ano, podendo ser prorrogados por até cinco anos. De acordo com Godoy (2016) os serviços indivisíveis foram prestados por estas empresas até 2011. Em 2011, na gestão do prefeito Gilberto Kassab, a cidade foi dividida em dois agrupamentos que coincidiam com a divisão dos serviços divisíveis (Figura 4), sendo o setor Noroeste administrado pela empresa Inova - Gestão de Serviços Urbanos S.A (INOVA) e o setor Sudeste, administrado pela empresa Soma - Soluções em Meio Ambiente (SOMA). Os contratos de permissão poderiam ser prorrogáveis por até três anos.

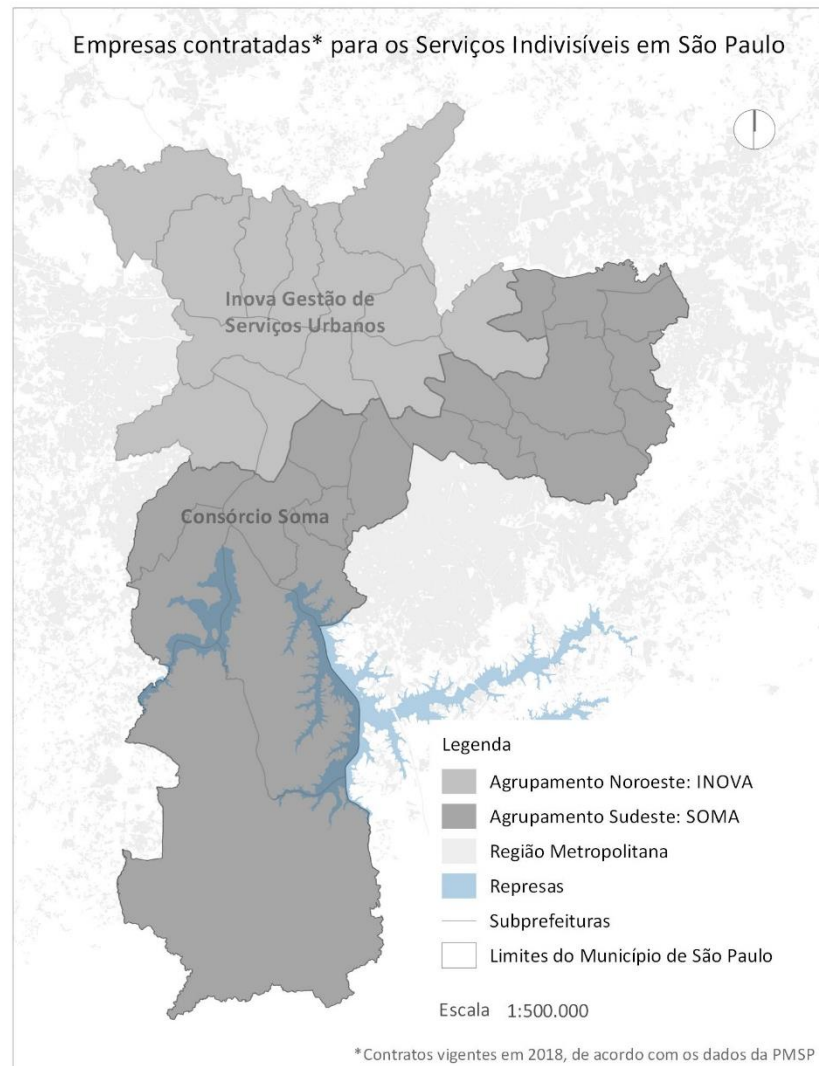
⁴⁸ Para mais informações ver Godoy (2016).

⁴⁹ Ver reportagem do jornal Folha de São Paulo no caderno Cotidiano do dia 27/08/2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2708200417.htm>>. Acesso em 12 jan. 2020.

⁵⁰ Jornal Estado de São Paulo. Matéria de 29/10/2010. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-prorroga-contrato-de-varricao-por-1-ano-imp-,631335>>. Acesso em 12 jan. 2020.

⁵¹ Cf. nota 45.

Figura 4 – Mapa dos serviços indivisíveis



Base Cartográfica: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum Horizontal SAD69. Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos dos anexos do Edital de Chamamento Público nº03/2018 da prefeitura do Município de São Paulo.

Em 2014 e 2016 na gestão do prefeito Fernando Haddad ocorreram tentativas de redistribuir os indivisíveis em cinco agrupamentos. Porém, devido a impasses junto ao TCMSP, ele não obteve sucesso em instituir a nova divisão. Em 2017, o prefeito João Dória recebeu uma determinação do TCMSP para contratar pelo menos cinco empresas, mas a contratação não ocorreu⁵². Assim, devido a vários desdobramentos na política, o agrupamento definido em 2011 ficou vigente até 2018.

⁵² Reportagem disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,alvo-de-criticas-limpeza-de-ruas-de-sp-tera-verba-extra-de-16-e-sera-feita-por-seis-empresas,70002265875>>. Acesso em 12 jan. 2020.

Como a vigência dos contratos estava se encerrando em 2018, o prefeito Bruno Covas após algumas tentativas, dificuldades e entraves junto ao TCMSP para a contratação das empresas em caráter de emergência, realizou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) que resultou numa nova licitação dos indivisíveis. A licitação foi suspensa e após embates jurídicos foi autorizada em 2019.

No ano de 2019, que está fora do período de análise proposto nesta pesquisa, a limpeza urbana sofreu diversas modificações, se tornando mais uma pontuação nas políticas de limpeza urbana. Uma das mudanças foi a incorporação de novas empresas para a prestação dos serviços indivisíveis, que passou a ser dividido em 6 agrupamentos, agora chamados de lotes. As empresas vencedoras da licitação⁵³ foram: Lote I – Corpus Saneamento e Obras LTDA; Lote II – Sustentare Saneamento S/A; Lote III – Consórcio Locat SP; Lote IV – Consórcio Limpa SP; Lote V – Consórcio SP Mais Limpa; Lote VI – Consórcio Ecosso Ambiental.

Além da responsabilidade pela coleta, as empresas contratadas para os serviços divisíveis e indivisíveis também são responsáveis pela destinação final, que desde 2002 consiste basicamente no aterramento dos rejeitos. Os aterros são um modo de armazenamento de “lixo” no solo. A técnica do aterro como alternativa ao descarte do lixo veio para o Brasil como um modelo importado da Europa, local aonde já se utilizavam outras técnicas de descarte de resíduos. Importou-se uma tecnologia que já estava obsoleta desde o início.

Cseh (2019) pontua que antes dos aterros, outras soluções foram utilizadas para destinação final, como a incineração e as usinas de compostagem. Segundo linha do tempo oferecida pela autora, desde a década de 80 já havia uma priorização do modelo de aterros sanitários e em 2002 houve o encerramento dos incineradores e das usinas de compostagem que estavam ativos. Isto sinalizou o modelo de política que se pretendia implantar. As escolhas dos instrumentos não são puramente neutras. Quando se adota um modelo de política em detrimento de outro, também se sinaliza com quais atores o diálogo será estabelecido.

A partir de 2014 com a publicação do PGIRS ocorreram pequenas tentativas de incorporação de técnicas alternativas ao aterramento. Segundo Cseh (2019), em 2014 surgiu o projeto piloto Composta São Paulo, que distribuiu composteiras para duas mil famílias; em 2015 foi inaugurado um Pátio de Compostagem na Lapa, localizado na zona oeste de São Paulo

⁵³ Ver matéria no site Isto é Dinheiro. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/prefeitura-anuncia-vencedores-da-licitacao-da-varricao-e-preve-economia/>>. Acesso em 12 jan. 2020.

e, em 2018 foram inaugurados dois novos pátios, um na Sé (centro) e outro na Mooca (zona leste).

Considerando o volume de resíduos orgânicos gerados na cidade, que representam metade dos resíduos coletados na limpeza urbana da cidade, e da capacidade de recebimentos destes pátios, as ações desde 2014 ainda são bastante tímidas. Isto porque a maioria dos rejeitos tanto dos serviços divisíveis quanto dos indivisíveis são enviados para os aterros sanitários.

São Paulo possui atualmente apenas um aterro sanitário público para resíduos domiciliares em funcionamento no município, o aterro Central de Tratamento de Resíduos Leste (CTL). O CTL recebe os rejeitos dos serviços divisíveis do Agrupamento Sudeste, é operado pela EcoUrbis e fica localizado na zona leste, porém, está chegando perto do fim da sua vida útil. Os rejeitos de divisíveis do Agrupamento Noroeste são enviados para um Aterro Sanitário privado em Caieiras, cidade que dista 35km do município.

Já o aterro sanitário CGR São Paulo (antigo CDR Pedreira), localizado no limite entre o município de São Paulo e Guarulhos, é privado e recebe os resíduos indivisíveis e industriais do município. Devido à proximidade física e espacial do aterro CLT e do aterro São João, que já está desativado, a EcoUrbis está num processo de licenciamento ambiental para fazer a união entre estes dois aterros e assim conseguir prologar por mais alguns anos a vida útil do aterro.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) é quem autoriza o licenciamento dos aterros sanitários. Ela é uma empresa pública estadual responsável pelo licenciamento, controle e monitoramento de questões relacionadas a poluição no Estado de São Paulo⁵⁴. Ou seja, ela tem um forte poder de indução sobre quais tecnologias deverão ser adotadas, uma vez que é ela quem define as diretrizes a serem seguidas pelas empresas que precisam fazer a destinação dos resíduos, de modo a não poluir o meio ambiente.

Há poucas informações públicas disponíveis sobre os aterros sanitários localizados no município, tanto para os aterros ativos quanto os desativados, exceto por alguns trabalhos (SILVA, 2001; GOUVEIA; PRADO, 2010; CETESB, 2019). Silva (2001) oferece um detalhamento extensivo sobre antigas áreas municipais que foram utilizadas para a disposição de resíduos, Gouveia e Prado (2010) tratam dos riscos à saúde em áreas próximas aos aterros e a CETESB

⁵⁴ Estatuto Social da CETESB. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Estatuto-Social-AGE-24.04.2019.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2020.

(2019) disponibiliza com periodicidade inventários sobre os resíduos sólidos urbanos estaduais. No entanto, como se trata de um panorama com todos os municípios do estado, ele acaba não entrando no detalhamento de cada município.

As informações mais técnicas, de logística, operação dos aterros, custos envolvidos para implantação e manutenção de aterros ativos e desativados, contratos completos vigentes e/ou informações mais precisas [importantes para o desenvolvimento de boas pesquisas e acompanhamento da política por parte da sociedade civil] não estavam disponibilizadas para o público e foram solicitadas via Lei de Acesso à Informação (LAI). No entanto, a dificuldade em obtê-las foi enorme, inviabilizando parte da pesquisa, pois nem todos os dados solicitados foram recebidos.

Apenas os dados mais gerais, como início e fim das atividades do aterro, volume de resíduos recebidos e empresas responsáveis pela manutenção são apresentados pelos sites oficiais da PMSP e/ou no site das empresas prestadoras do serviço. É importante ressaltar que as informações do site oficial da PMSP estavam sofrendo atualizações e diversas modificações no momento de desenvolvimento desta pesquisa. Várias informações foram suprimidas e/ou acrescentadas nos últimos anos. As informações que foram recebidas via LAI estão condensadas na Tabela 5 e Tabela 6, que tratam dos aterros desativados e ativos, respectivamente.

Tabela 5 – Aterros sanitários desativados

Tipo	Nome	Endereço	Área (m ²)	Resíduo recebido	Início e/ou Contrato	Encerramento	Capacidade (t) / Previsão vida útil
Público	Santo Amaro	Av. Miguel Yunes, 343	346.773	Domiciliar	1976	1995	16.000.000
Público	Vila Albertina	R. Capitão José Aguirre de Camargo, 400	160.000	Domiciliar	1977	1993	9.215.000
Público	Bandeirantes	Rodovia dos Bandeirantes, km 26	1.350.000	Domiciliar	1979	2007	38.000.000
Público	Jacuí	Av. Mimo de Vênus	122.000	Domiciliar	1981	1988	2.488.000
Público	Pedreira Itatinga	Estrada do Retiro, 50	157.224,28	Inertes	1990	1999	8.500.000
Público	São João	Avenida Sapopemba, 23.325	824.000	Domiciliar	1992	2009	30.000.000

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados recebidos pela PMSP via LAI.

Tabela 6 – Aterros sanitários ativos

Tipo	Nome	Endereço	Área (m ²)	Resíduo recebido	Início e/ou Contrato	Capacidade (t) / Previsão vida útil	Média diária de recebimento (t)
Público	CTL	Avenida Sapopemba, 22.254	1.827.696,84 - Área CTL e ampliação	Domiciliar	2010	2028 (considerando remoção da Av. Sapopemba e junção dos dois aterros)	7.000
Privado	CTR CAIEIRAS	Rodovia dos Bandeirantes, km 33	3.500.000	Domiciliar/ Indivisíveis	2011	2038 (considerando a ampliação do aterro com toda área útil do terreno)	10.500
Privado	CDR PEDREIRA	Estrada Professor Edmundo Rosset, 7450	1.020.000	Indivisíveis	2001	2020 (considerando cota máxima da licença de operação vigente - Aguardando liberação de licença de operação com alteamento de cota)	5.700

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados recebidos pela PMSP via LAI.

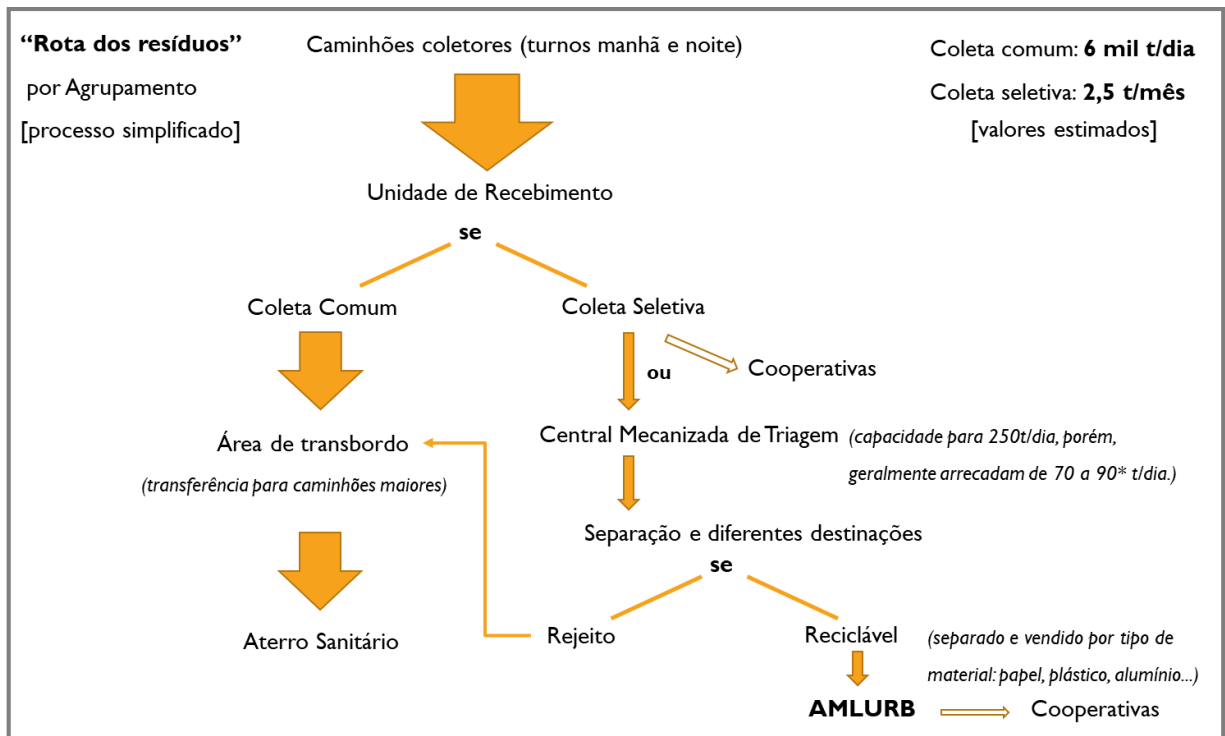
A implicação dos aterros sanitários para a limpeza urbana torna-se mais complexa ao fazer o cruzamento dos dados da execução orçamentária sobre o volume de gastos envolvidos nesta política, os atores, o contexto histórico, político e as dimensões espaciais e sociais envolvidas, pois as áreas onde se localizam os aterros são muitas vezes desapropriadas, cedidas e/ou desativadas por longos períodos. Geralmente estão nas bordas das cidades, nas periferias, com pouca infraestrutura e contribuindo potencialmente para aumento da desigualdade e exclusão, por vezes, chegando a outros municípios.

Além dos aterros, existem outros dois elementos que auxiliam na dinâmica da limpeza urbana e na destinação final dos resíduos: as estações de transbordo e as centrais de triagem, que podem ser ou não mecanizadas. As estações de transbordo são locais que funcionam como pontos intermediários entre a coleta feita nos domicílios e os aterros sanitários. Elas se localizam em pontos estratégicos da cidade para facilitar tanto a chegada dos caminhões compactadores, que são menores e circulam na cidade fazendo a coleta domiciliar, quanto a saída das carretas que vão para os aterros, que comportam até três vezes mais resíduos do que os compactadores.

A Figura 5 é uma simplificação da rota que os resíduos seguem nos principais equipamentos que auxiliam a limpeza urbana. Ela apresenta de modo esquemático e com

valores estimados o que ocorre com a coleta domiciliar nos Agrupamentos Noroeste e Sudeste.

Figura 5 – Rota dos resíduos na limpeza urbana em São Paulo



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Até o final de 2018, São Paulo contava com três estações de transbordo⁵⁵, a Ponte Pequena, a Vergueiro e a Santo Amaro. A estação de Transbordo Ponte Pequena, começou a operação em março de 2012⁵⁶ e é operada pela LOGA. Os resíduos recebidos lá que não puderem ter outra destinação serão enviados para o aterro de Caieiras. As estações de Transbordo Vergueiro e Santo Amaro são operadas pela EcoUrbis e os rejeitos, encaminhados para o aterro CTL.

As centrais de triagem são os locais onde acontece a separação dos resíduos oriundos da coleta seletiva. Elas podem ser manuais, quando a triagem dos resíduos é feita por

⁵⁵ Segundo site oficial da PMSP, conforme notícia publicada em 13/09/2018 na sessão de “Aterros sanitários e transbordos”. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/aterros_e_transbordos/index.php?p=4633>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁵⁶ Informações obtidas no site oficial da LOGA. Disponível em: <https://loga.com.br/content.asp?CP=LOGA&PG=LG_L02>. Acesso em: 15 mar. 2019.

processos manuais, ou seja, por pessoas, mais conhecidas como catadores, ou mecanizadas, quando a triagem é realizada por máquinas. Diversos trabalhos exploram as questões das centrais mecanizadas x manuais e as implicações de cada uma. Neste debate a figura dos catadores de materiais recicláveis se torna central.

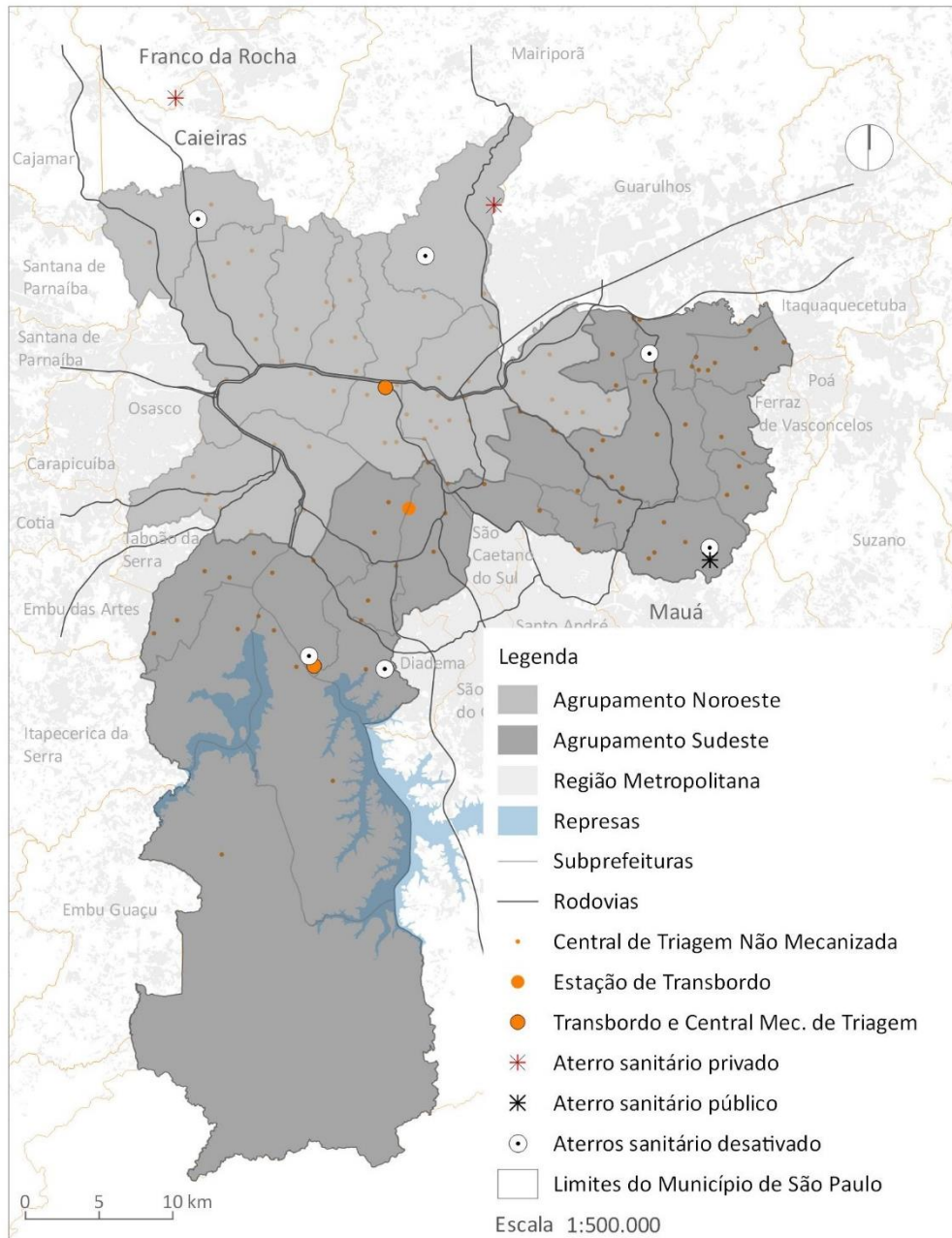
Segundo especialistas da área de sustentabilidade (GONLÇALVES-DIAS; BESEN; JACOBI, 2019)⁵⁷, sem os catadores não há reciclagem. A cadeia de reciclagem no Brasil é complexa e composta por diferentes etapas (VALLIN, 2016). O debate sobre reciclagem e sobre os catadores de material reciclado não serão aprofundados nesta pesquisa. No entanto, os catadores são reconhecidos como atores que fazem parte das políticas de limpeza urbana em São Paulo.

De modo simplificado, os principais equipamentos que estruturaram as políticas de limpeza urbana desde 2002 são as centrais de triagem, as áreas de transbordo e os aterros sanitários. Isto porque eles recebem o maior volume de resíduos coletados na cidade, dentro do recorte proposto para esta pesquisa. A partir das bases do Mapa Digital da Cidade de São Paulo⁵⁸, das informações obtidas via LAI e dos dados da pesquisa, exibe-se na Figura 6 estes equipamentos mapeados.

Figura 6 – Localização dos principais equipamentos da limpeza urbana em São Paulo

⁵⁷ Informação verbal obtida no IX Econcontro Nacional da EnAnppas em Brasília. Out. 2019.

⁵⁸ As bases cartográficas digitais do município de São Paulo estão disponíveis na Plataforma Geosampa: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.



Base Cartográfica: PMSP Mapa Digital da Cidade, 2004. Projeção UTM/23S. Datum Horizontal SAD69. Base digital da Região Metropolitana de São Paulo: MobilIDADOS, 2018. Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do site oficial da PMSP⁵⁹, de informações recebidas via LAI e do site <https://mobilidados.org.br/database>. Nota metodológica: não foram mapeadas as usinas de compostagem e incineradores ativos ou desativados, nem os ecopontos, pontos de entrega voluntária e pátios de compostagem. Também não foram considerados os aterros ativos privados de Resíduos de Construção Civil ou outros que não estejam diretamente relacionados ao escopo desta pesquisa.

O mapa não esgota os aterros desativados. Para mais detalhamento sobre aterros desativados no Município de São Paulo, ver Silva (2001) e Gouveia e Prado (2010). Os pontos

⁵⁹ Contratos vigentes em 2018, de acordo com dados do site da PMSP e dos anexos do Edital de Chamamento Público nº03/2018 e portal GeoSampa.

de entrega voluntária, ecopontos, os pátios de compostagem, os caminhões compactadores também não entraram neste mapeamento.

Uma observação acerca destes equipamentos se faz necessária. O gerenciamento deles é feito pelas empresas concessionárias e permissionárias. O papel da AMLURB é de regulação e fiscalização, não de gerenciamento dos equipamentos. Pode parecer uma sutileza, mas é uma questão central. Ao adotar este modelo em 2002 associado ao não investimento nas capacidades estatais desde então, como será visto adiante, criou-se uma zona cinzenta de bastante opacidade na política.

É de conhecimento que existe um Sistema de Controle de Resíduos Sólidos Urbanos (SISCOR) que é utilizado pela PMSP, porém não é público o conteúdo deste sistema, não sendo possível nem a indicação sobre quais dados ele possui ou como ele funciona. Em outras palavras, existe um sistema que auxilia no gerenciamento da limpeza urbana. Aparentemente quem faz o gerenciamento deste sistema são as empresas que prestam serviços. Mas nem isso é possível afirmar com certeza, devido à falta de informações e transparência da política.

Retomando os aspectos mais gerais da política e entrando nos detalhes de cada uma delas, se faz necessário algumas ponderações. A Lei 13.478 de 2002 criou um sistema que organizaria a política, o Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo. Este sistema foi pensado num tipo de arranjo composto por um tripé de atores: (i) a PMSP, representado pela figura da AMLURB, (ii) os munícipes-usuários, que seriam as pessoas físicas ou jurídicas que geram resíduos ou aproveitam dos serviços de limpeza urbana na cidade, e (iii) as empresas concessionárias e permissionárias, pessoas jurídicas responsáveis pela coleta, remoção, triagem, tratamento e destinação final dos resíduos (SÃO PAULO, 2002).

Todos estes atores teriam direitos, deveres e responsabilidades compartilhadas. As outras empresas [que não prestam serviços de concessão ou permissão], a indústria, fabricantes e outros, também teriam responsabilidades. Mas, eles não fizeram parte direta do tripé de atores chaves da política.

Assim, com a nova lei adotou-se uma postura política que estava bastante à frente do seu tempo, dado as condições do Brasil, que em 2002 não tinha sequer perspectivas de aprovação de diretrizes nacionais para limpeza ou saneamento básico. A lei municipal de 2002 teve inspiração em medidas adotadas nos países europeus, e em alguns aspectos estava alinhada com os debates internacionais sobre as questões climáticas e meio ambiente.

Um exemplo disso foi a instituição do princípio poluidor pagador, que de modo simplificado consiste em responsabilizar economicamente o gerador da poluição ambiental. Outros exemplos foram a responsabilização individual no pós consumo e a adoção de um novo modelo de financiamento por meio de taxas, desvinculado das receitas municipais, para não onerar o orçamento municipal. Deste modo, os munícipes-usuários passaram a ser responsabilizados pela quantidade de resíduos que geravam, pagando uma taxa proporcional a quantidade de resíduos que produziam.

A mensuração da quantidade de resíduos produzida em cada domicílio deveria ser feita pelo próprio contribuinte, num sistema de autodeclaração. Este instrumento utilizado pela PMSP também tinha um caráter pedagógico⁶⁰, pois foi um mecanismo de incentivo na produção de menos resíduos, pois quanto menos resíduos fossem declarados, menores seriam as taxas a serem pagas. Logo após a instituição da taxa, o volume total de resíduos gerados na cidade diminuiu, pois as pessoas passaram dar outros destinos para os resíduos recicláveis, diminuindo a quantidade total de resíduos declarados e coletados pelas empresas (SÃO PAULO, 2014b).

Havia ainda um fator de correção social que poderia diminuir o valor total da taxa a ser paga, chamado de fator K. Ele era baseado na adesão dos munícipes-usuários aos incentivos de reciclagem, desde que fossem comprovados. A lei incentivava a participação de escolas públicas e privadas a se tornarem pontos de entrega voluntária e a participarem de programas de educação ambiental, incentivo da coleta e minimização de resíduos domiciliares; aos aposentados e pensionistas a participarem junto da comunidade como agentes ambientais; aos munícipes a aderirem aos programas sociais de coleta seletiva junto às cooperativas de catadores de materiais recicláveis; e, aos moradores de áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) a participarem de ações de educação ambiental e coleta seletiva.

Para as empresas concessionárias e permissionárias ficariam grandes responsabilidades: a execução dos serviços, o gerenciamento do sistema de limpeza urbana, os investimentos em novas tecnologias, o fornecimento de informações para a PMSP, o cumprimento das metas de universalização, a ampliação dos serviços oferecidos e a responsabilidade pela continuação da prestação dos serviços, dentre outras coisas. Ou seja, delegou-se diferentes tarefas importantes e deveres ao setor privado com a criação da lei.

⁶⁰ De acordo com Besen e Jacobi (2011, p.152), a taxa é “um importante fator de conscientização e educação dos cidadãos para reduzir as quantidades produzidas e o desperdício”.

Para a PMSP, caberia a regulação e fiscalização dos serviços por meio da AMLURB. Embora o artigo 242 (SÃO PAULO, 2002) indicasse que “no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta lei, o Poder Executivo dará início à instalação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB”, sendo o seu regulamento feito por meio de decreto e que “caberá ao poder Executivo instalar a Autarquia⁶¹, devendo seu regulamento, aprovado por decreto, fixar-lhe a estrutura organizacional” (SÃO PAULO, 2002, Art. 94), a AMLURB só teve seu início de implementação em 2012 na prefeitura de Gilberto Kassab.

No período sem a criação da Autarquia, a limpeza urbana ficou sob responsabilidade do Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB). O LIMPURB foi um departamento da Secretaria de Obras e Serviços (SSO) criado em 1976. Segundo Godoy (2015), na criação do LIMPURB a estrutura e o quadro técnico foram ampliados e, havia uma experiência acumulada entre os técnicos. O autor destaca que o LIMPURB se tornou referência regional e nacional para os serviços de limpeza urbana, com alguns técnicos do Departamento sendo responsáveis pela fundação da Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABLP)⁶². A ABLP se tornou um importante ator no setor da limpeza urbana, em especial por produzir e divulgar informações técnicas sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil.

A demora na regulamentação da AMLURB, trouxe diversas consequências para a política de limpeza urbana, pois ela não pôde ser implementada da forma como foi formulada para funcionar. Com a não criação do órgão que regulamentaria a política, criou-se um vazio estrutural que produziu diferentes entraves na implementação. Isto pode ser percebido em diferentes esferas, mas fica evidente através dos processos que constam nos TCMSP. Selecionou-se trechos que exemplificam um dos arranjos de governança para a implementação da política. Ele será reproduzido abaixo⁶³.

O TCMSP cobra a empresa EcoUrbis e diz que ela cometeu irregularidades por não ter depositado os valores correspondentes aos 5% da receita principal da Concessionária para a conta da AMLURB. A EcoUrbis responde que não depositou pois não foi disponibilizada uma conta para depósito e que a AMLURB ainda não foi criada, portanto, não tinha como efetuar depósito algum. O TCMSP questiona a PMSP. A PMSP confirma que nem a AMLURB nem a

⁶¹ As autarquias possuem autonomia administrativa e fazem parte da administração pública indireta, como por exemplo INSS, IBAMA e outros. Para um esclarecimento mais didático, ver site Politize! Disponível em: <<https://www.politize.com.br/autarquias-o-que-sao/>>. Acesso em 29 dez. 2018.

⁶² Ver nota 26 em Godoy (2015).

⁶³ Síntese elaborada a partir das informações contidas no Processo nº 7226/2004 do TCMSP.

conta para depósito existem. Assim, pressionada para cumprir as solicitações do TCMSP, a prefeitura responde que apesar de a AMLURB não existir, já existe o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU) e que ele possui conta própria. Para solucionar a questão, a PMSP se compromete a passar a conta do Fundo, que foi criada para outra finalidade - receber as receitas provenientes das taxas de lixo, para a EcoUrbis. A PMSP para a conta do FMLU para a EcoUrbis e assim, a EcoUrbis realiza o depósito.

Outro exemplo das consequências da implementação difusa e incompleta da AMLURB ao longo do tempo diz respeito ao seu quadro técnico, que desde a sua criação ficou bastante deficitário frente as necessidades e desafios de coordenação que a limpeza impõe. A Lei 13.478 de 2002 previa que o quadro de funcionários da AMLURB seria composto por 92 cargos em comissão, que já era a situação do LIMPURB antes da Lei e, 167 cargos preenchidos por concurso público. No entanto, o preenchimento dos cargos por concurso público não ocorreu.

De acordo com dados⁶⁴ do Portal de Dados Abertos da PMSP⁶⁵, a AMLURB contou com aproximadamente 80 funcionários na média⁶⁶ entre 2014 e 2018 na sua folha de pagamentos, entre cargos comissionados e servidores públicos. Em média 15% dos funcionários eram servidores públicos cedidos por outros entes e 85% ocupados por cargos comissionados. A situação do quadro técnico é tão reduzida que em 2018 a AMLURB tinha apenas dois técnicos para fiscalizar toda cidade com relação à coleta domiciliar.

Na Figura 7 é possível observar uma síntese dos principais acontecimentos relacionados à implementação da AMLURB. Apesar de ter sido criada em 2002, com início de regulamentação em 2004, foi somente em 2012 que a sua presidência e diretorias foram compostas, requisito fundamental para início de atividades. Ainda em 2012 criou-se o regimento interno, que sofreu alterações no ano seguinte, em 2013.

Apenas em 2015 ocorreu a aprovação para a realização de um concurso público para o provimento do quadro técnico da AMLURB, sendo previstas 176 vagas, para cargos diversos entre assistentes e analistas. O concurso foi realizado em 2016. No entanto, até o final de 2018 a AMLURB não havia convocado os candidatos para tomarem posse do cargo, ou seja, para começarem a trabalhar. Em outras palavras, desde 2002 não foram criadas capacidades

⁶⁴ Dados extraídos da folha de pagamentos da AMLURB entre os anos de 2013 e 2018. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/folha-de-pagamento-amlurb>. Acesso em 20 fev. 2020.

⁶⁵ O portal da Prefeitura apresenta diferentes dados sobre secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/>. Acesso em 14 out. 2018.

⁶⁶ A média de funcionários encontrada não contabilizou os servidores da LIMPURB que trabalham na AMLURB por ausência destes dados.

estatais, técnicas e administrativas para que o órgão responsável pela regulação e fiscalização da limpeza urbana em São Paulo funcionasse conforme previsto.

Figura 7 – Síntese da implementação AMLURB



* Os anos de 2019 e 2020 estão fora do período de análise desta pesquisa.

Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Cabe aqui o esclarecimento de que a Figura 7 é uma síntese dos principais acontecimentos para a implementação da AMLURB. O que não implica necessariamente uma linha do tempo dos principais acontecimentos da instituição AMLURB. Ainda que esteja fora do período de análise, cabe também esclarecer que em 2019 o prefeito Bruno Covas criou um projeto de lei, PL 749/2019, que dentre outras coisas, prevê a extinção da AMLURB, que deixará de ser uma autarquia e passará a ser um “departamento” da nova agencia criada. De acordo com o PL, a Agência Reguladora de Serviços públicos do Município de São Paulo (SP Regula) será uma autarquia de regime especial, vinculada ao gabinete do prefeito. O PL também prevê a extinção das vagas não preenchidas na AMLURB, bem como altera o modo de contratação dos funcionários, que será apenas por meio de cargos comissionados indicados pelo prefeito. Em fevereiro de 2020 o PL ainda estava em tramitação.

A diluição no processo de implementação e o não fortalecimento de uma equipe técnica permanente, além das decisões e não decisões (BARACH; BARATZ, 1963) gerou um enfraquecimento no poder de ação da AMLURB e consequências para a política. Não se quer insinuar que a AMLURB não cumpre com rigor o seu trabalho, mas salientar que a escolha de certos instrumentos legislativos e regulatórios foi decisiva para o processo de implementação da política.

Além da Lei de 2002, a limpeza urbana em São Paulo também contou o apoio do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de 2014. O plano ofereceu um extenso diagnóstico da situação em que se encontrava a cidade de São Paulo no ano de 2014 para os diferentes resíduos e aspectos da limpeza urbana. Ele também apresentou diretrizes, estratégias e metas a serem cumpridas nos anos 2014, 2015 e 2016. Além disso, apresentou de forma ser bastante realista a situação da AMLURB, como pode ser visto no trecho abaixo (SÃO PAULO, 2014b, p. 78)

A AMLURB é uma autarquia, sucessora do LIMPURB. Sua estrutura de fiscalização era bastante reduzida no momento em que foi criada a AMLURB. Nos seus últimos anos, por exemplo, o Limpurb perdeu capacidade de intervenção na área de educação ambiental e, por outro lado, nunca estruturou uma seção para cuidar dos resíduos orgânicos, predominantes na geração dos resíduos domiciliares; e mesmo programas para compostagem de parte dos orgânicos, como ocorreu em certo período com os resíduos das feiras livres, foram abandonados.

A partir do início de 2013, inicia-se o processo efetivo de mudança no órgão Limpurb, assumindo o caráter de autoridade municipal na gestão dos resíduos, preparando sua infraestrutura física e organizando o processo de constituição das equipes técnicas, como definido em lei e regulamento municipais.

O PGIRS reconheceu que a PNRS “ampliou de maneira significativa o elenco de atores e de ações que envolvem o manejo adequado de resíduos. Consagrou o conceito da responsabilidade compartilhada envolvendo toda a sociedade”. Deste modo, **“aumentou bastante o papel de coordenação do setor público**, em especial na esfera municipal de governo, que é a responsável pela provisão dos serviços.” (SÃO PAULO, 2014b, p.61, grifo nosso). Ele também salientou que

O fortalecimento da Amlurb se torna ainda mais importante em face do imprescindível envolvimento e da responsabilidade compartilhada de toda a Sociedade na implementação do PGIRS. Aquilo que, em grande medida, dependia apenas da intervenção dos operadores do sistema, monitorados pela Amlurb, envolve agora, de maneira declarada, diversos outros atores. Isso exige o fortalecimento e a capacidade de desempenho permanente de funções de planejamento, monitoramento, avaliação, articulação intersetorial, normatização, regulação e fiscalização sobre todas as atividades e todos os componentes do Sistema Municipal de Limpeza Urbana e gestão de informações.

O PGIRS de 2014, trouxe metas alinhadas com a PNRS e grandes expectativas. Assim, “foram definidos objetivos específicos a serem alcançados em períodos também definidos, de forma a que, progressivamente, se alcancem os objetivos gerais” (SÃO PAULO, 2014b, p.65), porém, o cenário nacional mudou. O cenário econômico mundial também mudou. Houve uma crise econômica generalizada e as implicações da crise global, da política nacional, e depois, da não continuidade do governo de Fernando Haddad, responsável pela elaboração do PGIRS em 2014, também trouxeram impactos para a política de limpeza urbana.

A transferência de recursos federais, previsto pela PNRS não aconteceu. O fortalecimento da AMLURB também não aconteceu. A chamada nova rota tecnológica evidenciada pelo PGIRS (SÃO PAULO, 2014b, p.11), que

se traduz na máxima segregação de resíduos nas fontes geradoras e sua valorização, no incentivo à retenção de resíduos na fonte e na elaboração de um plano de coletas seletivas, envolvendo resíduos domiciliares orgânicos, resíduos domiciliares recicláveis secos, resíduos da construção civil, resíduos orgânicos de feiras, sacolões, mercados, e escolas, bem como na indução de práticas de coletas seletivas para agentes que devam ter seus planos de gerenciamento de resíduos sólidos

não se consolidou. A regulamentação e cumprimento do PGIRS também não seguiu a diante conforme o esperado. A responsabilidade compartilhada, incorporada no PGIRS, não foi cumprida.

Assim os serviços se estruturaram da maneira como foi possível, dado todos os acontecimentos e adversidades encontradas. O modelo criado em 2002 implicava em arranjos de coordenação, de governança, bastante desafiadores. Com base no tripé PMSP, munícipes-usuários e empresas, no qual duas das três partes não foram devidamente preparadas para que a política se desenvolvesse, a eliminação da taxa de lixo que tirou a responsabilidade individual pela geração de resíduos e a PMSP que não implementou completamente a AMLURB, resultou na sobrecarga de apenas um ponto de apoio: as empresas concessionárias e permissionárias.

As empresas e o setor privado representam os principais atores na política de limpeza urbana, com presença e responsabilidades significativas. É válido lembrar que a presença do setor privado nos serviços urbanos no Brasil não é uma exclusividade da cidade de São Paulo. Os principais atores envolvidos na limpeza urbana em São Paulo serão vistos na seção seguinte.

4.4.3 Os principais atores da limpeza urbana em São Paulo

O campo da limpeza urbana é bastante amplo e desperta o interesse de diferentes atores (GONÇALVES-DIAS, 2009). Além das empresas contratadas para a prestação do serviço público, existem muitas empresas privadas que oferecem os serviços mais diversos relacionados a limpeza, resíduos sólidos, reciclagem e logística reversa para os mais diferentes seguimentos como as indústrias de aço, alumínio, vidro, papel, plástico, a cadeia têxtil, alimentar, eletroeletrônicos, da construção civil, da saúde e etc.

Estas empresas possuem associações e sindicatos que se fazem bastante presente no desenvolvimento da política de limpeza urbana, de modo direto e indireto. Elas são inclusive, fontes de grande parte dos dados públicos disponíveis para as pesquisas na área, ainda que apresentem diferenças entre si e entre os poucos dados públicos oficiais disponíveis, conforme já apontado pela literatura (SANTOS; GONÇALVES-DIAS, 2012; IPEA, 2012; BESEN; FREITAS; JACOBI, 2017; KLEIN, 2017; GAMBI, 2018).

É importante ter isso em mente pois são atores que possuem diferentes tipos de capital, nos termos de Bourdieu (2005), em especial, são dotadas de grande capital financeiro. Elas fazem parte do que Marques (2013b) chama de capitais do urbano. Atores que estão em constante interação, determinando relações de força, controle e indução nas políticas.

Há atores que possuem grande importância para o funcionamento do cotidiano da política de limpeza urbana, como os catadores de materiais reciclados, mas que muitas vezes não são considerados (GONÇALVES-DIAS, 2009). Em conformidade com a diretriz nacional, por meio da PNRS de 2010 e seguindo as diretrizes do PGIRS de 2014, eles foram inseridos, parcialmente, nas políticas de limpeza urbana entre os anos de 2014 e 2016. Porém, desde 2017, eles estão perdendo gradativamente o pouco espaço conquistado em função de diferentes medidas tomadas pelo governo municipal e pelos atores do setor privado.

Consultorias especializadas, pesquisadores acadêmicos de diferentes áreas, ONGs, Instituições, Fundações, sociedade organizada e outros atores também compõem, em linhas gerais, os atores que interferem em maior ou menor grau nas políticas públicas de São Paul. Numa tentativa inicial de mapeamento, foram listados alguns dos principais atores (ver Tabela 7). A tabela não esgota e não pretende ser uma lista extensa de atores, mas um incentivo para que outros trabalhos de mapeamento de atores sejam desenvolvidos a partir dela.

Tabela 7 – Atores na limpeza urbana

Ator	Tipo	Exemplos
Sindicatos e associações de empresas	não estatal	ABLP, Abrelpe, Abetre, Selur, Selurb, Abdib, Abes
Empresas do setor de limpeza urbana, resíduos sólidos e logística reversa	não estatal	Essencis, Sustentare Saneamento, Estre Ambiental, Multilixo
Setor das embalagens	não estatal	Tetra Pak, Amcor
Setor de produção, consumo e indústrias	não estatal	Braskem
Sociedade civil organizada	não estatal	Rede Nossa São Paulo, Minha Sampa, Instituto Pólis, GAIA
Economia solidária	não estatal	
Academia e pesquisadores de diferentes áreas	não estatal	
Consultorias especializadas	não estatal	I&T Gestão de Resíduos Sólidos, PwC, Giral
Cooperativas e catadores	não estatal	Coopamare
Ongs, institutos e fundações	não estatal	Instituto Ecoar, Instituto Lixo Zero, Pimp My Carroça, Aliança Resíduo Zero, Greenpeace
Movimentos Nacional dos catadores de materiais recicláveis	não estatal	MNCOMR, ANCAT
Empresas contratadas pela PMSP concessão e permissão	não estatal	LOGA, EcoUrbis, Inova, Soma
Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP)	estatal	Não se aplica
Secretaria Municipal das Subprefeituras	estatal	Não se aplica
AMLURB	estatal	Não se aplica
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	estatal	Não se aplica
Ministério Público de São Paulo	estatal	Não se aplica
Ministério do Meio Ambiente	estatal	Abrampa
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de SP	estatal	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Os atores constroem diferentes arranjos para pressionar e/ou interferir nas medidas adotadas pela PMSP. A coordenação de todos esses atores, instituições e grupos que transitam pelas políticas de limpeza urbana, sem dúvida é um desafio imenso para a PMSP, em especial, porque a AMLURB começou a ser implementada faz pouco tempo ainda não está completa, correndo o risco inclusive de ser extinta, antes mesmo de sua efetiva consolidação.⁶⁷

Em 2016, Godoy trata da economia política da limpeza urbana em São Paulo evidenciando sobretudo como se dá a composição das empresas que atuam neste mercado. Num trabalho bastante interessante, ele mapeou composição societária das empresas envolvidas no mercado de limpeza urbana tanto nos serviços divisíveis, quanto nos indivisíveis. O autor demonstra como essa rede de atores tem conexões fortes entre si e atua dentro e fora do Estado, por meio dos contratos e de entidades associativas. Os diferentes atores transitam entre a PMSP e as empresas.

Feito a apresentação do objeto, com os principais eventos, medidas relacionadas e acontecimentos, serão apresentados os resultados, análise e discussão

5 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os principais resultados encontrados com a pesquisa e as análises decorrentes dos dados. Primeiro, serão apresentados os dados orçamentários, que compõem parte dos instrumentos econômicos e fiscais presentes nesta política. Depois, serão apresentados os principais instrumentos legislativos e regulatórios que gradualmente modificaram a política. Por fim, será discutida a combinação entre o contexto político e histórico do período analisado. Os instrumentos apresentados embasam a identificação dos arranjos de governança que influenciaram e ainda influenciam na implementação da política de limpeza urbana em São Paulo.

5.1 Aspectos orçamentários da limpeza urbana – instrumentos econômicos e fiscais

⁶⁷ PL 749/2019. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-executivo-749-de-13-de-novembro-de-2019>>. Acesso em 20 fev. 2020.

Com o intuito de verificar os instrumentos econômicos e fiscais presentes nos arranjos de governança da política, foram realizados esforços de compreensão dos aspectos orçamentários municipais. Deste modo, serão apresentados apontamentos sobre a execução orçamentária do município de São Paulo no que diz respeito à limpeza urbana. Os resultados também contribuem para o entendimento dos desafios e possibilidades dos processos de implementação desta política.

O orçamento é um instrumento político, além de técnico. Nele é possível verificar com mais precisão os dados sobre o volume de recursos públicos envolvidos na política. Sabe-se que várias informações na área de resíduos sólidos e limpeza urbana no Brasil são pouco transparentes e que mesmo bases confiáveis e fontes oficiais como IBGE, PNSB, Ministério das Cidades e SNIS “apresentam diferenças significativas” entre si (GONÇALVES-DIAS; SANTOS, 2012, p.148).

Os trabalhos recentes, em ciência política e políticas públicas, que abordam a questão da limpeza urbana em São Paulo, não abordam o detalhamento do orçamento público municipal, exceto por Godoy (2018). Nele, o autor apresenta os gastos com a limpeza urbana de 1987 a 2014, enfatizando os gastos com os contratos. Numa discussão mais ampliada e fazendo a análise da governança do orçamento público, Peres (2018) apresenta elementos que contribuem para o entendimento do que acontece no caso dos serviços essenciais, como a limpeza urbana. Embora não haja um detalhamento orçamentário específico para limpeza, pois não é o objetivo do texto, ela demonstra como na cidade de São Paulo, três serviços - transporte coletivo, limpeza e iluminação - juntos, comprometem cerca de 5 bilhões de reais do orçamento municipal.

Os dados analisados por Peres (2018) são de 2014 mas, verificando receitas e despesas de 2018, nota-se que houve pouca variação neste valor, pois, em linhas gerais, os três serviços continuam concentrando cerca de metade do valor disponível para as despesas discricionárias⁶⁸ e representando metade do orçamento disponível para os gastos do Município. Embora a limpeza urbana não seja classificada como despesa obrigatória, ela é um serviço essencial para a manutenção da vida na cidade. Deste modo, o município não pode

⁶⁸ Despesas discricionárias são chamadas as despesas que não são obrigatórias, ou seja, despesas que o estado pode “decidir” como gastar, pois não estão vinculadas. Para um esclarecimento didático sobre o assunto, ver Orçamento Fácil – Despesas públicas: obrigatórias e discricionárias. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=g7Xyk5sSnIU>>.

deixar de oferecer este serviço, seja por obrigações da Constituição Federal e PNRS, seja por questões de saúde pública.

Os contratos da limpeza urbana mostram valores bastante expressivos, da ordem de milhões e bilhões de reais dependendo do tipo de serviço⁶⁹. Esses valores são expressos também na execução orçamentária. Ao olhar de maneira isolada para os números contidos nas planilhas orçamentárias, é difícil fazer inferências para além dos quantitativos numéricos ou ainda estabelecer relações diretas sobre o orçamento *versus* a implementação da política. Poder-se-ia argumentar que os milhões e bilhões de reais apenas expressam as relações comerciais desenvolvidas pelo município.

No entanto, quando associado ao contexto histórico e a outras unidades de análise, como os atores envolvidos no mercado da limpeza, as redes de atuação e influência, o papel da burocracia e do legislativo, nota-se que o orçamento é um fator relevante e central nas políticas de limpeza urbana. Ele é um instrumento de planejamento, mas também é resultado de um plano programático de governo. Deste modo, segundo Peres (2018, p.132), “estabelece relações de força política” e “delimita as fronteiras de poder”.

As despesas com a limpeza não estão vinculadas no orçamento. Porém, por se tratar de um serviço essencial para a manutenção da vida das pessoas nas cidades, ela representa um gasto obrigatório, ainda que sem vinculações legais estabelecidas na Constituição ou outras legislações.

Por meio dos dados orçamentários, verificou-se em que medida as ações relacionadas à transparência e *accountability* organizam (ou não) a política, observando os limites e possibilidades deste instrumento da ação pública. Se os cidadãos sabem o custo da política, isto pode gerar um incentivo para que a sociedade civil acompanhe melhor a execução do serviço, permitindo inclusive que eles se tornem atores potencialmente relevantes para as relações de governança e para a implementação, conforme previa a Lei 13.478 de 2002, a PNRS de 2010 e o PGIRS de 2014. No entanto, quando as informações não são disponibilizadas, cria-se uma opacidade na política, como o que ocorre na limpeza urbana.

Pretende-se, com esta seção, também contribuir para o preenchimento da lacuna observada na literatura no que diz respeito aos dados da execução orçamentária,

⁶⁹ Conforme mencionado na metodologia, os dados referentes aos contratos de prestação de serviços de limpeza urbana foram solicitados via LAI, porém, não foram obtidos em formato digital, apenas para consulta na AMLURB, o que inviabilizou o detalhamento dos valores de cada contrato.

evidenciando o modo como se comporta o orçamento municipal para a limpeza urbana e expondo a sua relação direta e implícita na implementação das políticas de limpeza urbana. Deste modo, com o objetivo de mapear as receitas e despesas relacionadas à limpeza urbana do Município de São Paulo no período de 2002 a 2018, elaborou-se um banco de dados com a execução orçamentária do município. A partir dos dados públicos disponíveis no site da Secretaria da Fazenda⁷⁰, foram reunidas as execuções orçamentárias do município entre os anos de 2003 e 2018. Os dados de 2002 não estão disponíveis em formato digitalizado e/ou aberto no site da secretaria municipal e foram solicitados via LAI em outubro de 2018. Porém, foram obtidas apenas planilhas em formato fechado e não serão utilizados nesta seção⁷¹.

O banco de dados foi elaborado no programa Excel, utilizando os dados do Quadro Detalhado da Despesa (QDD) de cada ano. Os valores foram corrigidos e atualizados pelo IPCA/IBGE para janeiro de 2020, sendo considerados como referência apenas os valores empenhados⁷². Com o banco de dados finalizado foi possível verificar como as receitas e despesas com limpeza urbana aparecem no orçamento municipal. Identificar de forma precisa (ou o mais próximo possível) as despesas relacionadas com a limpeza urbana do município não é uma tarefa trivial.

Após diversas tentativas de mapeamento, verificou-se que as despesas com limpeza urbana aparecem de maneira fragmentada, dificultando tanto a localização das informações quanto uma aferição mais rigorosa dos gastos. Para exemplificar parte das dificuldades encontradas, comparou-se os anos de 2017 e 2018, onde foram aplicados diferentes filtros no banco de dados: Órgão, Unidade, Programa e Projeto Atividade. Com esta simulação, identificou-se as limitações e consequências da escolha de cada filtro e os seus impactos nos valores finais encontrados e potenciais interferências nas análises posteriores.

⁷⁰ <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

⁷¹ Os dados orçamentários do município de São Paulo encontram-se disponíveis em formato aberto e digitalizados a partir do ano de 2003. Para anos anteriores, é necessário fazer a solicitação LAI. Em outubro de 2018, a autora solicitou junto à Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo o Quadro Detalhado da Despesa (QDD) referente ao ano de 2002. Porém, só foram disponibilizadas tabelas em formato fechado (.pdf), exigindo transcrição manual dos dados para compatibilização com o banco de dados já elaborado pela autora. Esta condição inviabilizou a incorporação dos dados de 2002, uma vez que seria necessário muito tempo para a transcrição de todas as despesas ocorridas no ano, antes de ser feita a seleção dos dados referentes apenas à limpeza urbana. Especificamente para a análise da execução orçamentária optou-se por trabalhar com os dados de 2003 a 2018, ciente das limitações e consequências desta escolha.

⁷² Valor empenhado, segundo o portal da transparência do TCE-CE, é “o valor que o Estado reservou para efetuar um pagamento planejado. O empenho ocorre, por exemplo, após a assinatura de um contrato para prestação de serviço”, Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/portal-da-transparencia-perguntas-frequentes#qual-a-diferenca-entre-valor-empenhado-valor-liquidado-e-valor-pago>. Acesso em 20 jan. 2020.

O filtro por “Órgão” parece ser o mais adequado pois tende a abranger a maior parte dos valores empenhados na limpeza urbana, quando selecionado apenas o Órgão AMLURB (Autoridade Municipal de Limpeza Urbana). Embora o número absoluto de empenhos tenha aumentado de 2017 para 2018, passando de 30 para 41, o valor total empenhado diminuiu cerca de 269 milhões de reais, conforme indicado na Tabela 8, que é a síntese dos filtros utilizados na simulação. Nela é possível verificar a soma dos valores empenhados encontrados nos filtros escolhidos e a diferença entre eles.

Tabela 8 – Simulações de aplicação de filtros em 2017 e 2018

Filtro aplicado	Nome	2017		2018	
		Total de Empenhos	Soma Empenhos encontrados*	Total de Empenhos	Soma Empenhos encontrados*
Órgão	AMLURB	30	R\$ 2.610.352.977,25	41	R\$ 2.340.646.277,19
Unidade	Fundo Municipal de Limpeza Urbana	2	R\$ 190.529.612,97	1	R\$ 149.523.043,06
Programa	Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos	17	R\$ 2.597.356.442,72	-	-
Programa	Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	693	R\$ 1.068.609.557,50	614	R\$ 1.160.504.412,36
Projeto Atividade	Selecionados títulos diversos (potencialmente associados)	57	R\$ 2.614.488.073,04	41	R\$ 2.339.513.904,78
Projeto Atividade	Selecionados apenas com os temas "limpeza urbana"	5	R\$ 2.545.760.197,67	3	R\$ 2.269.894.469,05

Fonte: Dados do Quadro Detalhado da Despesa PMSF/SF. Elaborado pela autora.

* Valores atualizados pelo IPCA/IBGE para jan. 2020

Nota: Não foram encontrados registros sobre o Programa Coleta Seletiva de resíduos secos e orgânicos para o ano de 2018

Se faz necessário apresentar duas limitações da escolha do filtro por Órgão. A primeira é que ela deve ser acompanhada de atenção, pois a vinculação das despesas com limpeza urbana migrou de Órgão ao longo dos anos. Nos anos de 2003 e 2004, a despesa esteve vinculada à Secretaria de Serviços e Obras (SSO). De 2005 a 2012, as despesas foram vinculadas à Secretaria de Serviços (SES) e de 2013 a 2018, as despesas aparecem majoritariamente vinculadas à AMLURB (Tabela 9).

A segunda limitação que é importante de ser salientada é que quando analisado o período inteiro (de 2003 a 2018) e não somente um ou dois anos de maneira isolada, e, aplicando os outros filtros (por Programa e Projeto Atividade), verifica-se que historicamente outros Órgãos também empenharam despesas com limpeza urbana, ainda que em proporção bem menor em relação à SSO, SES e AMLURB.

Na Tabela 9, é possível ver a síntese destas mudanças de vinculação da despesa com relação ao Órgão. Estas mudanças coincidem com as alterações no contexto político (Figura 2). Os anos de mudança de partido no governo, são os anos onde existem também mudanças

de vinculações do orçamento, tornando difícil mensurar o quanto os serviços de limpeza urbana realmente custam.

Tabela 9 - Mapeamento das despesas por Órgão

ÓRGÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Secretaria de Serviços e Obras (SSO)																	
Secretaria Municipal de Serviços (SES)																X	
AMLURB (Autoridade Municipal de Limpeza Urbana)					X	X	X	X	X	X	X						

Legenda: Há valores empenhados X Não há valores empenhados, embora conste valores orçados

Fonte: Dados PMSP/SF. Elaborado pela autora.

Se faz necessário ainda apontar as implicações dos outros filtros aplicados (indicados na Tabela 8). O filtro por Unidade poderia ser usado, porém tem o inconveniente de ser necessário fazer a seleção manual de todas as Unidades que dizem respeito à limpeza urbana, ou seja, você precisa selecionar tanto a Unidade do Fundo Municipal de Limpeza Urbana quanto a Unidade da AMLURB (que aparece como Autoridade Municipal de Limpeza Urbana) e caso você esqueça, o resultado ficará comprometido. Por este motivo também, o filtro por Órgão pareceu mais adequado, uma vez que ele já identifica todas as Unidades relacionadas ao Órgão. Para este exercício de comparação foi selecionado apenas a Unidade do Fundo para demonstrar as oscilações que acontecem de um ano para outro.

Quando se aplicou o filtro por “Programa – Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos”, observou-se que no ano de 2017 o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) também empenhou recursos na limpeza urbana e que, deste modo, não apareceu no filtro por Órgão, uma vez que foi selecionado apenas a AMLURB. Embora a escolha do filtro “Programa – Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos” apresente valores empenhados próximos ao filtro por Órgão, ela oferece limitações, dado que nem todos os Programas possuem este título.

Deste modo, programas como “Suporte Administrativo”, que contêm Projeto Atividade de “Manutenção de Sistemas de Informação e Comunicação” e “Administração da Unidade”, também relacionadas à limpeza urbana e vinculados ao Órgão AMLURB, não apareceriam. Outra limitação do uso do filtro por Programa é que nem todos os anos são realizados os mesmos Programas, como pode ser observado no ano 2018 em que não foram encontrados registros sobre o “Programa - Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos”.

Em relação ao filtro “Programa - Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos” é importante salientar que ele inclui muitos serviços que não tem relação direta com a limpeza urbana, como por exemplo os serviços de recapeamento. Outros, como manutenção de vias e áreas públicas podem ter relação, mas ainda assim, afirmar que se trata de limpeza urbana e não reparos mais estruturais, parece uma afirmação bastante frágil.

A seleção por “Projeto Atividade” com o termo “limpeza urbana” também não contemplou outros Programas para além do “Programa - Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos” no ano de 2017. Aplicando a mesma seleção para o ano de 2018, nota-se que os Projetos Atividades estavam alocados em outro Programa, o “Programa - Promoção da sustentabilidade ambiental”.

Por fim, a última simulação selecionou títulos diversos que potencialmente estariam associados à limpeza urbana, como “Ampliação e Melhoria da Infraestrutura para a Coleta Seletiva”, “Projeto de Educação Ambiental em Conjuntos de Habitação Popular sobre Resíduos Sólidos”, “Coleta, Transporte, Tratamento e Dest. Final Resíduos Sólidos Inertes”, “Serviços de Limpeza Urbana - Varrição e Lavagem de Áreas Públicas” e outros.

Os valores totais encontrados se aproximam dos valores obtidos quando utilizado o filtro por Órgão AMLURB, tanto para o ano de 2017 quanto para 2018. Porém, este é um filtro bastante subjetivo, o que dificulta a sua utilização, uma vez que o título do Projeto Atividade pode ser ou não interpretado como potencial relação em função dos conhecimentos prévios de quem faz a simulação e/ou o título pode não revelar uma ligação direta com limpeza, o que também pode variar de acordo com o ano.

O uso do filtro por Função e SubFunção, embora não apareça na tabela, também não se mostrou favorável para uso, uma vez que a Função Urbanismo é muito mais abrangente e envolve as SubFunções de Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Coletivos Urbanos (BRASIL, 1964). Os gastos com a limpeza urbana são majoritariamente na Função Urbanismo e SubFunção Serviços Urbanos. Porém, ainda há gastos em outras Funções e SubFunções, o que demandaria um método mais complexo da seleção dos dados e filtros, com pouquíssimos ganhos em relação ao uso do filtro por Órgão.

As alterações na forma como as despesas aparecem no orçamento dificultam o acompanhamento dos gastos e um controle social direto pela sociedade civil, pesquisadores e demais interessados. Estas alterações também não contêm neutralidade. A AMLURB é o órgão responsável por acompanhar e fiscalizar os contratos, porém, atualmente, apenas ela

tem as informações suficientes para este controle mais refinado, visto que ela é bastante resistente à transparência e disponibilização dos dados. Isso contraria as várias diretrizes contidas na Lei de 2002, da PNRS e do PGIRS de 2014, que salientam a importância da transparência e *accountability* para o cidadão (BRASIL, 2010; SÃO PAULO, 2014b).

Em resumo é possível afirmar que as despesas aparecem de modo fragmentado. Isto evidencia a importância e os desafios das lentes da governança orçamentária, para além da análise institucional, conforme argumentado por Peres (2018). Esta pesquisa sugere o uso do filtro por Órgão para as análises da despesa com limpeza urbana do Município São Paulo, ciente das limitações que este uso acarreta.

Atualmente, o volume de gastos com limpeza urbana é da ordem de quase R\$ 2,4 bilhões de reais por ano. Em 2018 foram R\$ 2.340.646.277,19 empenhados pela AMLURB, o que representa aproximadamente 4,13% do orçamento municipal, ficando atrás apenas dos serviços essenciais como educação, saúde e transportes. Verificando o período de 2003 a 2018, percebe-se que os gastos com a limpeza urbana representaram entre 4 e 5% das despesas municipais.

Ao observar mais atentamente as despesas, é possível notar um pequeno aumento incremental ao longo dos anos, com poucas variações. Este cenário corrobora o que Wildavsky (1966) sinalizou desde os anos 60/70 sobre os resultados do processo orçamentário variarem relativamente pouco entre os ciclos orçamentários (OLLAIK, L. et al., 2010). Na Tabela 10 é possível observar as pequenas variações nas despesas com limpeza urbana.

Tabela 10 - Despesas com limpeza urbana

Despesas Empenhadas no Município de São Paulo de 2003 à 2018			
Ano	Total de despesas do orçamento da PMSP	Total de despesas com Limpeza Urbana*	(%) dos gastos com Limpeza Urbana na PMSP
2003	R\$ 27.671.123.025,90	R\$ 1.375.600.733,04	4,97%
2004	R\$ 29.687.163.619,34	R\$ 961.937.341,64	3,24%
2005	R\$ 29.268.621.952,85	R\$ 1.550.548.572,73	5,30%
2006	R\$ 33.737.673.494,93	R\$ 1.665.421.327,68	4,94%
2007	R\$ 39.791.219.545,37	R\$ 1.579.938.901,67	3,97%
2008	R\$ 44.687.765.846,51	R\$ 1.975.237.957,50	4,42%
2009	R\$ 44.439.455.428,44	R\$ 1.807.004.662,75	4,07%
2010	R\$ 50.815.685.924,37	R\$ 1.823.146.758,80	3,59%
2011	R\$ 50.560.046.425,23	R\$ 1.798.019.867,64	3,56%
2012	R\$ 54.295.783.426,22	R\$ 2.658.896.123,30	4,90%
2013	R\$ 55.189.998.993,46	R\$ 2.512.316.486,03	4,55%
2014	R\$ 57.495.044.015,63	R\$ 2.501.354.271,42	4,35%
2015	R\$ 56.320.661.563,14	R\$ 2.514.335.124,49	4,46%
2016	R\$ 55.338.923.246,29	R\$ 2.455.749.153,24	4,44%
2017	R\$ 55.998.715.736,54	R\$ 2.610.352.977,25	4,66%
2018	R\$ 56.692.708.707,45	R\$ 2.340.646.277,19	4,13%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo entre 2003-2018. Todos os valores foram atualizados pelo IPCA/IBGE para janeiro de 2020.

Nota metodológica:

* Para o cálculo da limpeza urbana foram considerados apenas os valores filtrados por Órgão (SSO, SES e AMLURB) dos anos correspondentes, conforme indicação na Tabela 2.

Existem muitas críticas aos estudos de Wildavksy sobre o incrementalismo, por ter uma tendência a simplificar demais as questões orçamentárias, conforme apontado por Schick (2007). Porém, o orçamento reflete o contexto histórico e político dos acontecimentos de cada época. Quando visto de maneira isolada e descontextualizada, consegue informar pouco para além dos números, mas, se visto de maneira combinada com a história, a política e a literatura, pode auxiliar no esclarecimento das questões de governança da política. Aqui ele foi entendido como parte do conjunto de ferramentas e instrumentos que podem (ou não) interferir na política.

Em outras palavras, é possível observar que do ponto de vista orçamentário existe mais continuidade do que pontuação na política, mesmo que a análise das regulações mostre pontuações, o aumento dos gastos e das receitas referentes à limpeza urbana em São Paulo foi incremental. Considerando que o orçamento é uma peça técnica que exige algum

conhecimento prévio para o seu entendimento, e que parte das ações de *accountability* também estão relacionadas ao acompanhamento e monitoramento da política, não apenas do ponto de vista orçamentário, mas também, pareceu pertinente e útil indicar um dos caminhos possíveis para o entendimento ampliado do processo de implementação.

Para Fábio Pereira (2016), “discutir o financiamento das políticas públicas” exige olhar para receitas e despesas. Em linhas gerais, quando se fala em orçamento, se pensa mais na despesa, porém, segundo ele, os dois lados precisam ser ponderados. Falar em receitas implica também em olhar para outros componentes que são importantes, mas que nem sempre são diretamente associados com a receita, como por exemplo a dívida pública, o ajuste fiscal, o gasto público, a carga tributária, entre outros.

Em relação às receitas, a dificuldade no mapeamento não foi diferente, uma vez que as informações estão dispersas em diferentes canais. Sabe-se que a AMLURB possui receitas provenientes das taxas dos serviços de saúde e de fiscalização dos serviços de limpeza urbana, que não foram extintas, de transferências da União e do Tesouro Municipal, mas a principal fonte de receitas da AMLURB é o Tesouro Municipal. É possível fazer tal afirmação baseada na triangulação dos dados da pesquisa e em função da análise orçamentária ainda que com limitações. Cabe ainda lembrar que a AMLURB é uma autarquia e seu orçamento detalhado não aparece nos Quadros Detalhados de Despesas (QDDs) do Município. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁷³ pressione para alguma transparência, as poucas informações disponibilizadas em formato fechado geralmente estão compiladas de modo agregado e/ou são insuficientes para sua compreensão no detalhe e/ou se encontram de modo totalmente disperso e/ou sem continuidade temporal⁷⁴.

Como a responsabilidade da limpeza urbana é explicitamente do município, cabe a ele prever as receitas necessárias para a execução do serviço público. Num cenário em que os recursos são cada vez mais escassos e a demanda por serviços é crescente (GIACOMONI, 2011, 2017), com rigidez orçamentária e escassez, onde os recursos não são suficientes para cobrir o aumento incremental dos programas (SHICK, 1976), além das dificuldades técnicas de orçar e cumprir com as múltiplas tarefas, existe uma tendência de não revisão dos parâmetros de

⁷³ Lei de responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

⁷⁴ No Portal da de Dados Abertos (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/>) da Prefeitura de São Paulo existe a indicação de que a folha de pagamentos da AMLURB está disponível em formato aberto para os anos de 2014 a 2020, bem como os balancetes financeiros de 2013 a 2019 e balancetes orçamentários de 2016 a 2019, além de dados referentes aos resíduos (tipo de resíduo coletado, peso e outros).

gastos e contratos (PERES, 2018), comprometendo ainda mais a receita municipal a longo prazo.

Apesar das inovações e rupturas trazidas pela Lei de 2002, a instauração das taxas de lixo se tornou uma medida altamente impopular, pois as pessoas não queriam pagar mais “imposto”, ainda que não fosse imposto e sim taxa ⁷⁵. Assim, a “solução” que seria o uso combinado de um mecanismo de arrecadação de receitas que custearia o serviço de limpeza, sem comprometer de modo significativo o orçamento municipal se tornou um “problema” insustentável.

A lei 13.478 de 2002 criou as taxas de lixo (foram criadas 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), mas a TRSD, que financiaria a maior parte dos custos com a limpeza urbana e não oneraria o Tesouro Municipal, foi considerada inconstitucional pelo STR e desde então não é cobrada dos munícipes-usuários, sendo extinta pela Lei 14.125/2005. A TRSS ainda continua sendo cobrada, mas não é suficiente para cobrir todos os custos da limpeza no Município. As receitas provenientes de transferências federais, conforme mencionado na PNRS, são simbólicas no caso de São Paulo. Elas não chegam a 0,50% dos recursos necessários para cobrir os gastos com a limpeza urbana do Município. Por esta razão, elas não foram contabilizadas para análises, dado que praticamente é o Tesouro Municipal a única fonte de receitas.

A Lei previa que os investimentos deveriam ser feitos pelas empresas prestadoras de serviços e os contratos seriam ajustados com uma periodicidade estipulada. Porém, de acordo com as informações encontradas nos processos do TCMSP, estes ajustes no contrato não se realizaram dentro do prazo estipulado no contrato. Assim, as empresas alegam não terem como investir novas tecnologias para a limpeza urbana sem os recursos necessários e acordados com a prefeitura. A PMSP diz que não pode comprometer mais o seu orçamento municipal.

Criou-se um impasse e um entrave para a implementação da política. Reflexos da escolha, na verdade da retirada, de um instrumento econômico fundamental para a política. Os contratos de concessão de divisíveis tem duração de 20 anos e o instrumento, as taxas,

⁷⁵ Cabe aqui uma pequena explicação sobre a diferença entre imposto e taxa. A grosso modo, taxa é um tipo de tributo que tem que ser usado para a finalidade para qual ele foi criado, já o imposto, não tem uma vinculação direta da receita, ou seja, eles são recolhidos e podem ser aplicados para qualquer finalidade.

pensado para viabilizar o funcionamento da limpeza urbana da cidade conforme as diretrizes nacionais, está extinto desde 2005, cerca de um ano após a sua instituição. Isto modificou, ao longo do tempo, os resultados da política. Ou seja, têm-se uma política com grandes custos operacionais e grandes problemas de financiamento destes custos. Problemas que crescem exponencialmente ao longo dos anos, mas os recursos, que são finitos, não.

A escolha da não adoção do instrumento de arrecadação sem a substituição por outro trouxe implicações para vários outros serviços e políticas adotadas em São Paulo. Isto porque as receitas do Município, ficaram comprometidas pelo período de 20 anos, para a continuação e permanência deste serviço. Como o orçamento é limitado e finito, para o financiamento da limpeza urbana apenas com as receitas municipais, certamente deixou de se utilizar estes recursos, que em São Paulo são expressivos dois bilhões de reais/ano aproximadamente, em outras áreas de políticas públicas⁷⁶.

Em outras palavras, a escolha de um instrumento em detrimento de outro tem consequências diretas na política e no caso da limpeza urbana, que é uma política de longo prazo, consequências não apenas para esta política específica, mas para todas as outras que não tem vinculação obrigatória por lei. É preciso chamar a atenção para os efeitos e consequências que determinadas decisões podem trazer para o orçamento e para a política, que numa espécie de efeito cascata acaba afetando as demais políticas e programas atuais e futuros. Os efeitos de *path dependence* são bastante evidenciados nesta política.

O contrato assinado em 2004 com a EcoUrbis e a LOGA, foi de R\$ 5.039.480.640,00 (cinco bilhões, trinta e nove milhões, quatrocentos e oitenta mil, seiscentos e quarenta reais) e R\$ 4.797.388.512,00 (quatro bilhões, setecentos e noventa e sete milhões, trezentos e oitenta e oito mil e quinhentos e doze reais) respectivamente⁷⁷. Estes valores dizem respeito aos serviços a serem prestados dentro do prazo de 20 anos. Ou seja, são os custos dos serviços de divisíveis para a cidade dentro do período de 20 anos. A diferença entre os valores foi proporcional as áreas abrangidas por cada operadora.

⁷⁶ Para confirmar o total estimado que deixou de ser utilizado em outras políticas é necessário o desenvolvimento aprofundado de um estudo orçamentário para tal finalidade, o que não ocorreu neste trabalho. Porém, com base na triangulação dos dados da pesquisa, entrevistas exploratórias e informações contidas em Peres (2018), é possível sustentar a afirmação de que para garantir a continuidade dos serviços de limpeza urbana, outras áreas de políticas públicas que não possuem vinculação obrigatória estão recebendo repasses menores, considerando o cenário atual de restrição e rigidez orçamentária.

⁷⁷ Valores nominais, não corrigidos para 2020.

No caso dos serviços indivisíveis, a situação é um pouco diferente. Os contratos são menores em termos de valores e tempo, mas movimentam milhões e/ou bilhões de reais dependendo do tempo de contratação total. Em 2018 por exemplo, quando operavam por contratos de emergência, os contratos variavam entre R\$ 70 e 150 milhões pelo período de 180 dias, ou seja, para seis meses de execução dos serviços.

A discussão sobre as receitas para financiar a limpeza urbana é fundamental, sobretudo porque, em geral, a maioria dos planos e políticas públicas são pensados de modo desassociado aos financiamentos necessários para a sua viabilização e manutenção, ainda que isso tenha mudado ligeiramente com LRF. Mas no caso específico desta política, o modo de financiamento estava previsto. Porém, não foi utilizado.

Analisar o orçamento da limpeza urbana exige entender também como foram feitos os arranjos para a execução deste serviço público. Diferentemente de outras áreas, como saúde e educação, que em alguma medida possuem mais organização, transparência e linearidade com relação aos dados disponibilizados, a limpeza urbana funciona como um quebra-cabeças a ser montado, onde não só as peças estão em gavetas diferentes como estão misturadas com peças de outros jogos, sendo literalmente um trabalho quase artesanal e técnico, que pode revelar a força e materialidade de alguns instrumentos.

Tendo apresentado brevemente alguns aspectos relacionados ao orçamento que podem ser mais aprofundados em pesquisas futuras, colaborou-se para uma visão complementar sobre as questões da limpeza urbana, evidenciando os desafios na mensuração mais precisa dos gastos com a limpeza urbana e utilizando o orçamento como um instrumento no processo de governança da política. Também foi possível observar os grandes valores que este serviço impõe aos cofres públicos, justificando e reforçando a presença dos atores privados na provisão dos serviços. Os resultados apresentados aqui só foram possíveis devido a triangulação teórica e de dados. Embora o orçamento municipal apresente relativa estabilidade, com ajustes incrementais, a regulação sofreu diferentes e sistemáticas alterações, como será apresentado adiante.

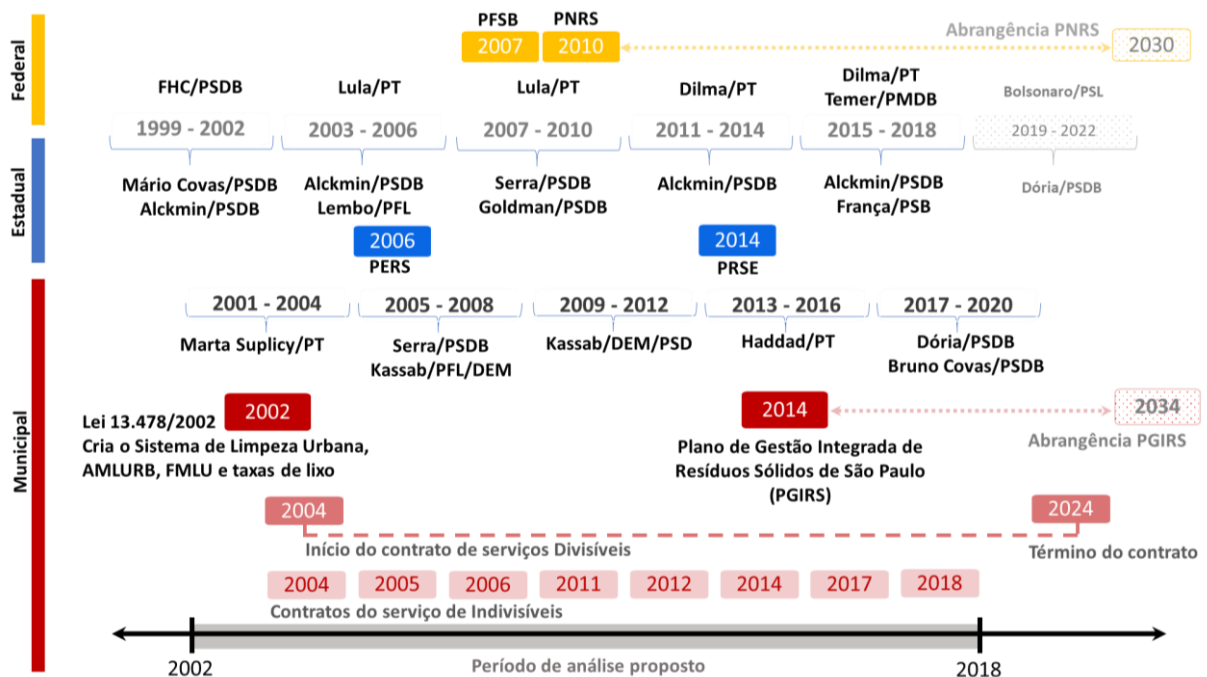
5.2 Elementos normativos - instrumentos legislativos e regulatórios

Seguindo para os instrumentos legislativos e regulatórios, também se faz necessário fazer algumas observações. Nota-se que existem marcos federais, nacionais e municipais que são estabelecidos em anos diferentes, mas alguns são coincidentes. Antes do marco nacional ser regulamentado em 2010, já havia regulamentação municipal e estadual, evidenciando a complexidade do contexto e das dinâmicas locais, que demandaram a elaboração de uma regulamentação própria, antes que o tema entrasse na agenda nacional.

Para além dos marcos regulatórios, é preciso se ater ao panorama político também, pois entre 2002 e 2018 foram pelo menos cinco gestões diferentes em todas as esferas. Ainda que tenha ocorrido uma predominância dos candidatos eleitos do PT e PSDB nos governos federais e estaduais, na esfera municipal, houve mais alternância de partidos do que continuidades, mesmo que na média, tanto PT quanto PSDB tenham marcado presença no governo municipal. Além disso, como já mencionado, na esfera municipal também houve a presença de outros partidos com o PFL, DEM e PSD.

A recordação sobre o contexto político auxilia no entendimento dos desdobramentos e caminhos que moldaram a política ao longo dos anos. Partidos diferentes geralmente representam entendimentos de prioridades diferentes, bem como planos programáticos de governo distintos. Os processos de regulação e efetivação dos marcos regulatórios também refletem o contexto político de cada esfera de governo. A Figura 8 é uma tentativa de síntese da combinação entre o contexto político e a regulamentação dos principais marcos da limpeza urbana. Foram acrescentados também, os contratos dos serviços de Divisíveis e Indivisíveis.

Figura 8 – Contexto político x marcos regulatórios



Fonte: Elaborado pela autora com base no cruzamento de dados da pesquisa.

Somados aos marcos regulatórios principais apresentados na Figura 8, vários outros elementos normativos pontuam a história da limpeza urbana em São Paulo, produzindo ora períodos de mudanças profundas, ora períodos de estabilidade. A compreensão dos instrumentos e de seu uso torna-se interessante na medida em que ela pode apontar a complexidade dos arranjos institucionais e da governança da política.

A maior e profunda mudança ocorreu em 2002, com a publicação da Lei 13.478, pois esta rompeu com o modo de funcionamento até então estabelecido para política de limpeza urbana⁷⁸, conforme indicado no capítulo 4, sobre os contornos do objeto. Depois disso, aconteceram diferentes intervenções, algumas mudanças mais estruturais e outras menores. A mudança que afetou profundamente a direção da implementação da política estabelecida em 2002 ocorreu no final de 2005, na prefeitura de José Serra.

Os artigos da Lei 13.478 que faziam referência à taxa de resíduos sólidos domiciliares (TRSD) foram revogados via lei 14.125/2005⁷⁹. A taxa era um instrumento econômico e fiscal,

⁷⁸ Para mais informações sobre o período anterior ao ano de 2002, ver Godoy (2015).

⁷⁹ Lei nº 14.125, de 29 de dezembro de 2005. Extingue a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, concede isenção da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP, nos termos em que especifica, altera a legislação tributária municipal e dá outras providências.

pensado desde a formulação, que servia como um pilar estrutural para o desenvolvimento e implementação da política. Com a extinção da taxa, o tripé que sustentava a política ficou com apenas dois apoios. Em outras palavras, a taxa era o combustível que fazia parte do desenho e orientação para possibilitar o funcionamento da política. Sem ela, a política dificilmente conseguiria ser implementada sem grandes mudanças.

No caso da limpeza urbana, não foram apenas ajustes para adaptação da realidade e/ou necessidades encontradas no campo. O que ocorreu foi uma mudança de diretriz política, que revela um novo direcionamento da política, com consequências não só para a limpeza urbana, mas para todas as outras áreas de políticas públicas, uma vez que o financiamento da política deixou de ser pelo próprios munícipes-usuários e se tornou um gasto fixo aos cofres municipais.

Depois de 2005 outras tentativas de mudanças mais estruturais e profundas aconteceram apenas entre 2012 e 2013 com o início da implementação da AMLURB e em 2014 com a publicação do PGIRS. No entanto, apesar das tentativas, ocorreram apenas alguns ajustes até 2018. De modo mais objetivo, o começo da implementação da AMLURB, que também era um dos pilares para o funcionamento da política, só ocorreu dez anos depois do previsto. Com essa demora na implementação, muitos procedimentos previstos em 2002 não foram executados, pois o órgão responsável pela regulamentação não estava operando.

Como a implementação da AMLURB não foi finalizada, o órgão não foi estruturado adequadamente para funcionar e executar as suas funções conforme previa a lei de 2002 e como uma cidade do porte de São Paulo necessita⁸⁰. A implementação da AMLURB fazia parte tripé de sustentação da política, junto com as taxas e o investimento privado. Quanto ao PGIRS de 2014, ele não foi regulamentado ou instituído por nenhum decreto até 2018.

Numa tentativa de sintetizar as principais alterações sofridas na Lei 13.478 e evidenciar uma sequência lógica de intervenções, optou-se na Figura 9 por salientar os processos relacionados a cada legislação ao invés de oferecer apenas uma lista quantitativa ordenada unicamente por data de publicação das regulamentações. Desde modo, acredita-se que os instrumentos regulatórios que modificam a política são mais facilmente observados.

⁸⁰ Até o final de 2019 a AMLURB ainda não tinha o quadro técnico e infraestrutura necessária para o pleno desenvolvimento de suas funções previstas. Em 2019 o Prefeito Bruno Covas enviou para Câmara um Projeto de Lei (PL) que extinguiu a AMLURB, que passaria a ser subordinada à SP Regula, uma nova agência que será criada e que será responsável por diferentes órgãos da administração direta e indireta da PMSP.

A lei 13.478 foi criada com 251 artigos e previa regulamentação posterior por meio de decretos, como por exemplo os que regulamentaram os resíduos inertes e os que tratam dos grandes geradores de resíduos. No entanto, verifica-se que de 2002 a 2018 aconteceram pelo menos 42 diferentes intervenções entre leis, decretos, regulamentações e revogações relacionados a Lei 13.478⁸¹.

Na prefeitura de Gilberto Kassab foram publicados vários decretos que alteravam a Lei 13.478 e revogam decretos anteriores. Observando o conjunto de normas que complementam, regulamentam ou modificam a 13.478 nota-se que em quase todos os anos, desde a sua criação, ela sofreu algum tipo de intervenção. Nota-se inclusive que ocorreram alterações ainda na prefeitura de Marta Suplicy, que criou a lei. No ano de 2019, que está fora do período de análise, foi publicado o Decreto 58.701/2019. Ele revoga várias regulamentações criadas ao longo dos anos, principalmente algumas relacionadas ao Sistema de Limpeza Urbana e aos grandes geradores.

Analisar a política de limpeza urbana em São Paulo requer um olhar atento para os diferentes instrumentos que influenciam no processo de implementação e para a complexidade do cenário político e histórico na qual esta política está inserida. É uma política que obrigatoriamente tem que ser pensada no médio e longo prazo, seja pela duração dos contratos, custos de investimento e operação, seja pelo horizonte temporal que guiaram as diretrizes nacionais e o plano municipal. Mas, é no curtíssimo prazo que ela é notada, geralmente pela sua execução precária.

Hoyler e Campos (2019, p.2, grifo dos autores), chamam a atenção para o fato de que as políticas públicas “ainda são apresentadas como caixas-pretas em que se analisam *inputs* e *outputs*, negligenciando-se, muitas vezes os processos internos nos quais os documentos tem função central”. Os autores evidenciam a materialidade dos documentos, para a forma,

⁸¹ Nem todas as alterações que a lei 13.478 sofreu foram evidenciadas na Figura 9, apenas as principais para a dissertação. Deste modo, as intervenções mencionadas são um número estimado. Sabe-se, conforme Portal da PMSP com legislações municipais, que outras legislações alteraram a lei 13.478, como: Lei nº 13.699/2003 – Altera os arts. 86,90 e 248.; Lei nº 14.125/2005 – Altera o art. 83.; Lei nº 14.752/2008 – Altera o valor da pena de multa prevista no Anexo VI para o inciso IV do art. 169.; Lei nº 15.092/2010 – Acrescenta o inciso VII ao art.34 e o inciso V ao art. 69.; Lei nº 15.406/2011 – Altera os arts. 99, 102 e 106.; Lei nº 16.398/2016 – Altera o art.99.; Lei nº 16.612/2017 – Altera o inciso I do artigo 169. Sabe-se ainda que existem outras normas que regulamentam a lei 13.478: Decreto nº 44.700/04 – Regulamenta a Lei 13,699/03, “fator K” a que se refere o artigo 92 da Lei; Decreto nº 47.837/2006 – Altera o Decreto 46.594/05 sobre os inertes. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13478-de-30-de-dezembro-de-2002/detalhe>>. Acesso em 20 fev. 2020.

conteúdo e modo de circulação dos documentos, que também interferem e conduzem a interação entre os burocrata e atores.

A política de limpeza urbana foi construída, modificada, conduzida e implementada com base em muitos instrumentos legislativos e regulatórios, ou seja, com base em muitos documentos. Pouco a pouco os documentos e o modo de ação dos atores e burocratas envolvidos no processo de implementação da política também foram moldando a política.

Não cabe aqui entrar no detalhe de como cada documento, seu conteúdo, forma e modo de circulação modificou a política, pois isso seria uma outra pesquisa. Porém, se faz necessário evidenciar que a não neutralidade também está presente nos tipos de instrumentos escolhidos ao longo do processo. Os efeitos da escolha de cada tipo de instrumento se refletem nas relações e comportamentos dos atores tanto nas atividades administrativas quanto na formalização da política.

Além disso, cada política reúne uma diversidade de processos que se transformam em solicitações, motivações, fundamentações e decisões em ações concretas (HOYLER; CAMPOS, 2019). E cada processo é movido por lógicas e tempos distintos. O tempo da política, que é orientado pelas entregas e negociações do governo e o tempo dos papéis, que segue a lógica das formalizações, hierarquias e procedimentos burocráticos (HOYLER; CAMPOS, 2019) muitas vezes são bastante diferentes.

O que é importante considerar quando se observa os arranjos de governança que influenciam na implementação da política de limpeza urbana é o que os “documentos podem significar um filtro às oposições políticas e criar uma aparência de consenso onde há contradições” conforme apontado por Le Galés (2012) e enfatizado por Hoyler e Campos (2019).

Outro ponto que adiciona uma camada de complexidade aos arranjos de governança é a assimetria de informações e opacidades criadas na política e que são latentes na relação da AMLURB com os munícipes-usuários, na relação com as empresas concessionárias e permissionárias e, com os diferentes atores em linhas gerais. Foi através dos usos e não usos dos instrumentos da ação pública pela AMLURB que também se construiu a política. Assim como no caso dos transportes apresentado por Campos (2018), essa assimetria de

informações e opacidades operam na construção de uma certa concentração de conhecimentos e de uma disputa entre burocratas e os atores privados.⁸²

Na limpeza urbana isso também pode ser percebido quando se trata de monitoramento e fiscalização, atividades que atualmente só podem ser realizadas pela AMLURB, dado a concentração de informações, assimetrias e opacidades.

O monitoramento (da política como um todo) não se sabe como é feito, com qual frequência, como os dados são coletados e utilizados. O que se sabe é que os dados não são de acesso fácil para o público. A Resolução 19/14 - AMLURB/SES trata especificamente sobre isso. Porém, não é possível acompanhar a atualização dos dados, por não estarem públicos. Godoy (2018) indica que existe o Sistema de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos (Fiscor), mas também não há muitas informações sobre como o sistema funciona.

Para a fiscalização presencial, sabe-se que ocorre de maneira precária por parte da AMLURB, pois como mencionado, em 2018 havia dois funcionários responsáveis pela cidade inteira. A fiscalização eletrônica ocorre desde a implantação de GPS nos caminhões da coleta. Porém, não há divulgação de relatórios de fiscalização para acompanhamento cidadão. Nos processos do TCMSP foram mencionadas algumas fiscalizações realizadas pelos técnicos do TCMSP que verificaram frequência e horário da coleta, mas para a finalidade específica de verificar alguma irregularidade denunciada.

Em resumo, há opacidades, mas também há uma extrema necessidade de investimentos na capacidade estatal para operação e funcionamento da política de limpeza urbana. Além dos instrumentos que modificam as relações de coordenação, também é preciso considerar os que não estão presentes no cotidiano da política, por exemplo os indicadores. Os indicadores são fundamentais para balizar e permitir o acompanhamento dos parâmetros, diretrizes e objetivos estabelecidos para a política. Sabe-se que indicadores são a representação da realidade e não a realidade em si (JANNUZZI, 2017). Porém, conforme apontado por Jannuzzi (2017), eles podem ser muito úteis no longo prazo, para a avaliação de estratégias adotadas e/ou efeitos de determinados programas ou ações desenvolvidas.

Não é de conhecimento público se existem indicadores consistentes e padronizados para a limpeza urbana em São Paulo. Parece que o IQG aparentemente teria esse papel,

⁸² Trecho original: "Because of its materiality, documentation practices and document pathways, operate as devices and artifacts which structure opacities, asymmetries of information, and power struggles between the state bureaucrats and private companies in the construction of service legibility." CAMPOS (2018, p.1)

porém, não é possível afirmar isso, devido à ausência de dados disponíveis. Sem indicadores, parâmetros universalizados e transparência, o acompanhamento da política também fica precário. Os indicadores utilizados atualmente pela PMSP são com base nas reclamações dos munícipes-usuários. Isso pôde ser constatado na triangulação de dados da pesquisa, mas principalmente nos trechos dos processos verificados no TCMSP (anexo A) e entrevistas exploratórias. Ou seja, se as pessoas reclamam dos serviços, o índice é alterado, se não há reclamações, eles não se alteram.

Os munícipes-usuários, no entanto, não sabem que é a proatividade deles, em reclamar formalmente nos canais oficiais da PMSP, que define parte do percentual a ser descontado ou não do pagamento feito pela PMSP às empresas concessionárias e permissionárias. Isto porque, a Lei 13.478 previa que os serviços prestados pelas empresas deveriam ser constantemente avaliados pelos munícipes-usuários. E que as avaliações positivas e negativas, também entrariam no cálculo do pagamento dos serviços.

Outro resultado que pode ser observado, com parcimônia, é a identificação preliminar de padrões de governança. Baseado nos padrões criados por Marques (2013), parece que claramente há um padrão dos serviços urbanos nesta política no qual os atores relevantes são as burocracias, os executores privados dos serviços e o topo decisório da política, num processo de decisão bastante fechado. Por fim, o conjunto de informações reunidas neste trabalho relevam que há diferentes camadas a serem observadas nesta política e que elas foram pouco exploradas pela literatura.

O ponto relevante é que ele possibilita o início de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, que pode complementar e dialogar com as agendas relacionadas à governança e políticas do urbano, mas que também pode ser um ponto de partida para diferentes pesquisas complementares na área de análise de políticas públicas sobre esta política urbana específica. Foi oferecida uma análise evidenciando os processos de implementação e os arranjos que influenciam este processo, bem como uma visão mais geral da implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu dar um sentido analítico ao que ocorre nas políticas de limpeza urbana. A partir da triangulação teórica e de dados foi possível verificar que há

diferentes fatores e arranjos que influenciam na implementação desta política. Acredito que a maior contribuição deste trabalho é oferecer um mapeamento dos instrumentos e entraves na implementação, não pra indicar que fracassou, mas para sugerir pistas de caminhos que se fazem necessários seguir – com novas pesquisas – para a compreensão da totalidade da política.

Os principais instrumentos que influenciam a política são legislativos e regulatórios e econômicos e fiscais. Assim, as diversas e constantes modificações na Lei de 2002, bem como a demora na implementação da política e na criação e implementação da AMLURB, são um dos fatores centrais na organização da política. A falta do corpo técnico suficiente, capacidades administrativas e físicas fizeram com que o principal órgão responsável pela administração da política operasse com infraestrutura insuficiente para a demanda existente na cidade.

O desgaste político da criação de taxas de lixo refletiu não apenas para os governantes em situação na época, mas para todos as outras gestões posteriores. Os arranjos de governança foram deslocados da taxa em si, que já estava cancelada, para o ajuste e adaptações nas outras áreas de políticas públicas, pois os recursos são finitos e a limpeza não pode deixar de ser ofertada.

Esta mudança de foco não resolveu o problema do financiamento da política. Na verdade, tratou-se da opção por não enfrentar o desgaste político associado à taxa, deslocando o conflito redistributivo para outros lugares. Assim, o exercício de coordenação dos atores se deu em camadas menos transparentes e controláveis pela sociedade em geral. A coordenação ocorreu por meio de distintos cortes e adaptações nos diferentes programas e políticas de outras áreas, dentro e fora das políticas urbanas, em alterações não explícitas e públicas.

Elas são sutis e acontecem principalmente na esfera orçamentária, pois nenhum político quis enfrentar novamente o desgaste impor as taxas. Do ponto de vista político, é menos custoso reduzir sistematicamente diferentes programas em andamento, justificando uma ausência de recursos generalizada do que assumir que, como as taxas não são aplicadas para custear a limpeza, é necessário cortar certos programas para liberar o orçamento para limpeza urbana.

Os reflexos do cancelamento do instrumento de financiamento também se fizeram presentes na política em si, pois sem a arrecadação e participação efetiva dos munícipes-

usuários, a política teve outro dos seus instrumentos esvaziado, o instrumento pedagógico ambiental. Isto ocorreu por falta de explicações mais didáticas e esclarecedores por parte da PMSP sobre o funcionamento da política como um todo, mas também por falta de conhecimento generalizado sobre os custos que os serviços de limpeza impõem aos cofres públicos. Assim, as medidas foram fortemente criticadas pela opinião pública e com isso também perdeu-se o incentivo para a redução dos resíduos gerados individualmente.

O tipo de investimento feito pelas empresas na adoção de determinadas tecnologias em detrimento de outras também impactou na política. A utilização de maquinário importado de outros países sem a adaptação necessária para o caso brasileiro também tem consequências diretas na política. Um exemplo disso foi a adoção de maquinário alemão por parte de uma das empresas concessionárias. A máquina funciona na Alemanha porque as embalagens na Alemanha têm uma composição específica de materiais, com intensa regulamentação e taxa para isso. Porém, não foi adaptada para a realidade dos materiais coletados nos domicílios brasileiros, onde a composição das embalagens é diferente. Assim, a máquina não reconhece todos os tipos de resíduos que chegam para triagem.

Os resíduos, que são de composição mista acabam seguindo para o aterro sanitário, como se não pudessem ser reciclados, aumentando o volume de resíduos enviados para os aterros e seguindo na contramão das diretrizes nacionais e municipais de redução de resíduos aterrados. Outro exemplo da não adaptação para as diretrizes nacionais e municipais é o uso do caminhão compactador por parte das concessionárias que, ao compactar os resíduos, destrói as fibras dos materiais.

Com isso, o material reciclado coletado já chega na central de triagem com poucas possibilidades de reciclagem, pois os resíduos chegam contaminados por outros materiais, tornando difícil e caro a descontaminação e reutilização por parte da indústria – que ainda não se adaptou para também exercer um papel protagonista na política. Isso mostra também a grande autonomia decisória por parte das concessionárias e a ausência de regulação e fiscalização pelo poder público.

Sem a arrecadação dos valores projetados inicialmente em 2002 com as taxas e com o reequilíbrio econômico financeiro dos contratos não acontecendo conforme o previsto, a cada cinco anos, segundo argumentação contida nos processos do TCMSP, as empresas passaram a não investir em tecnologias e adaptações necessárias para adequação à realidade de áreas específicas [em geral, as mais vulneráveis] da cidade. Elas alegam que o valor recebido pela

PMSP é suficiente apenas para manter a operação funcionando como foi pensada em 2002, mas que não há margem para mais investimentos. Investimentos estes que seriam necessários para o atendimento às orientações da PNRS e do PGIRS.

Os processos do TCMSP também geraram diversos entraves burocráticos para fazer as licitações. Os escândalos de corrupção envolvendo empresários ligados aos serviços de limpeza urbana também fizeram com que medidas e contratos emergenciais fossem feitos. Contratos emergenciais tendem a gerar custos maiores do que a contratação regular. Cabe notar que também se trata de uma escolha da gestão continuar operando por meio de contratos emergenciais, ao invés de enfrentar os desafios das licitações e/ou eventuais mudanças de modelo adotado. Houve grande variação em relação a isso nas diferentes gestões analisadas.

A educação ambiental, que também é fruto das orientações da PNRS e PGIRS acontece de maneira irrisória. Ela seria de responsabilidade das empresas, mas o percentual determinado pelo contrato para esta parte é ínfimo, cerca de 1% do total dos valores pagos pelos serviços de limpeza. Na prática, o que ocorre é um pequeno número de escolas de educação infantil, principalmente, que fazem visitas às unidades das empresas e/ou alguns funcionários que realizam ações pontuais do que eles chamam de “conscientização”. A comunicação para a grande massa da população é feita por meio de panfletos entregues nos domicílios e por algumas campanhas esparsas veiculadas na grande mídia (comerciais em TV aberta).

A falta de parâmetros e indicadores universalizados para a coleta somados à falta de informações públicas disponíveis, resultam em camadas adicionais que vão se sobrepondo e trazendo mais complexidade a esta política. A pulverização dos dados, a opacidade e assimetria de informações revelam não só a falta de transparência e lógica complexa (também na esfera orçamentária), mas o desafio de compreensão da governança dessa política que é a relativamente fragmentada, envolvendo diferentes órgãos, setores e atores. Todas as questões identificadas são regidas ainda por instrumentos que compõem os diferentes arranjos que influenciam na implementação.

Assim como no caso dos transportes apresentado por Campos (2018), é possível dizer que os conflitos que ocorrem na política de limpeza urbana não são apenas uma disputa de poder pelas empresas, e sim uma disputa relacionada aos instrumentos que organizam a política. No caso do transporte foi a transição do analógico para o digital, mas no caso da

limpeza urbana a disputa não é tão clara e definida. Ela é mais difusa pois não se concentra em apenas um elemento ou numa relação dual. A disputa ocorre em diferentes elementos e por diferentes instrumentos.

Existe uma grande disputa pelo fortalecimento e não fortalecimento da AMLURB, pelo financiamento da política sem onerar o orçamento municipal, pelo financiamento total dos serviços pelo município. Existe uma disputa sobre quais empresas vão [continuar] operar na política, sobre as novas tecnologias que serão empregadas na limpeza urbana que colaboraram [ou não] para minimizar os impactos ambientais e da insistência em continuar aterrando os resíduos. Isso depende tanto da organização do mercado quanto do tipo de processo licitatório e contratação que é feito ou não. Nesse sentido, parte da governança é afetada pela organização do setor privado, por sua grande autonomia decisória e grande dependência do poder público. A outra parte é afetada pelas burocracias públicas fragilizadas nas suas capacidades estatais, em especial a AMLURB, e, também ações do TCMSP.

Existe ainda a questão da participação e não participação dos munícipes-usuários na política e a disputa pelo “mercado” dos resíduos, considerando de forma mais abrangente a cadeia de reciclagem, que não foi abordada neste trabalho. São diferentes, pequenas e grandes coisas que estão em jogo nesta política, mas são os instrumentos que ao longo do tempo acomodam e conduzem as expectativas dos principais atores envolvidos. Os atores são importantes, mas os instrumentos são tão importantes quanto os atores para esta política.

Trabalhos futuros poderiam explorar as contribuições de um certo tipo de burocracia, seja alto escalão, nível médio, baixo escalão ou burocratas de nível de rua para os desdobramentos da política ou comparar as contribuições de diferentes tipos de burocracias na condução da política. Um outro caminho poderia ser explorar detalhadamente as ações do setor privado, se possível via análise de redes.

Partindo dos trabalhos recentes sobre a limpeza urbana, medir a interferência do setor privado na política, através de suas redes e atores estratégicos. Ou ainda, explorar outros momentos da política como a formulação da lei e o momento específico de início da implementação da AMLURB. A política de limpeza urbana precisa ser aprofundada e complementada por outros enquadramentos e lentes analíticas do campo de públicas, para que se desenvolva uma visão mais robusta da política como um todo. Porém, acredita-se que esta dissertação amplia e facilita o entendimento das possibilidades a serem seguidas para a construção do conhecimento acadêmico desta política.

REFERÊNCIAS⁸³

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo: ABRELPE, 2019. 68p. Disponível em: <<http://abrelpe.org.br/panorama/>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002a. 24 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10.004**: Resíduos Sólidos: Classificação. 2ª edição. Rio de Janeiro, 2004. 71p.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE, PUC-SP, 2001. p. 43-56. ISBN: 85-86894-18-4.

_____. **Democracia, Federalismo e centralização**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 193-222.

BARRETT, Susan M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American Politics**. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago, 2009.

BESEN, Gina Rizpah; FREITAS, Luciana Costa de; JACOBI, Pedro Roberto (Orgs.). **Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos**. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017. 171 p. ISBN 978-85-86923-46-3. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br/pics/sites/default/files/livro-politica%20-nacional-de-residuos-solidos.pdf>>. Acesso: em 14 out. 2018.

BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.25, n. 71, p. 315-158, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BICHR, Renata. Determinantes do acesso à infra-estrutura urbana no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. 2009, vol.24, n.70, pp.75-89. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n70/a05v2470.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

⁸³De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BICHIR, Renata Mirandola. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP* [online], n. 104, p. 110-137, 2016a. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f65a0cd>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. Capacidades estatais e políticas sociais: analisando programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: Olivieri; Martinelli (Orgs.). *I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas*. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, 2016b. 142 p. Disponível em: <<http://www5.each.usp.br/wp-content/uploads/2016/11/I-Col%C3%B3quio-de-Estudos-em-Gest%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas.pdf>> Acesso em: 4 jan. 2020.

BICHIR, Renata Mirandola; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, p. 1-28, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

BOURDIEU, Pierre. O campo econômico. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 6, p. 15-58, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1930>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BOUSHEY, Graeme. The Punctuated Equilibrium Theory of Agenda Setting and Policy Change. In: **Routledge Handbook of Public Policy**. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, andXunWu Eds. New York: Routledge. 2013. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203097571.ch11>

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: **Congresso Nacional**, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 07 out. 2018.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Lei nº Lei 11.445, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. Relatório de Avaliação por área de gestão nº 9 Resíduos Sólidos. Ministério Da Transparência E Controladoria-Geral Da União. **CGU**, Brasília, DF, out. 2017.

CAMPOS, Marcos Lopes. Public Policy Instruments and Their Impact: From Analogue to Electronic Government in the Bus Services of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 12, n. 1, e0003, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212018000100205&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800010003>.

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

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-61/582-perspectivas-teoricas-sobre-o-processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

CETRULO, Natália Molina. **Indicadores de resíduos sólidos em sistemas de avaliação da sustentabilidade local: explorando processos participativos**. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-05062020-163906/pt-br.php>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADOS DE SÃO PAULO. **Inventário estadual de resíduos sólidos urbanos 2018**. Série Relatórios. São Paulo: CETESB, 2019. 120p. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/residuossolidos/wp-content/uploads/sites/26/2019/06/Inventário-Estadual-de-Resíduos-Sólidos-Urbanos-2018.pdf>>. Acesso em 16 fev. 2020.

CRESWELL, John W. Five Qualitative Approaches to Inquiry. In: _____. **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five approaches**. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007. p. 53-84. ISBN 978-1-4129-1606-6.

CSEH, Amanda. **Mapeamento do campo da gestão de resíduos orgânicos na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-03032019-111755/pt-br.php>>. Acesso em: 07 set. 2019.

DE LÓCCO, Lígia Gonçalves. **Política de limpeza urbana em Guarulhos: análise da formulação e implementação.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09092017-110643/pt-br.php>>. Acesso em: 12 set. 2018.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.). **Handbook of Qualitative Research.** 2th. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboços de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE, PUC-SP, 2001. p. 13-42. ISBN: 85-86894-18-4.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. 406 p.

FLICK, Uwe. Triangulation in Qualitative Research. In: FLICK, Uwe; KARDOFF, Ernst von; STEINKE, Ines (Eds.). **A Companion to Qualitative Research.** Translated by Bryan Jenner. London: SAGE Publications, 2004.

_____. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405p. ISBN: 978-85-363-1711-3.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **PIB dos municípios paulistas 2002-2014.** SEADE [2017?]. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/07/PIB_2002_2014_FINAL_reduzido.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

GAMBI, Raissa Fontelas Rosado. **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das parcerias público-privadas como arranjo emergente.** Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/332372/1/Gambi_RaissaFontelasRosado_D.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 394 p.

_____. Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (Coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 329-356.

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.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12012016-135131/pt-br.php>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **A economia política da limpeza urbana em São Paulo.** *Novos estudos. CEBRAP* [online], v. 35, n. 2, pp.55-76, 2016. ISSN 0101-3300. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600020004>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Limpeza urbana: política, modelos institucionais e os limites do Estado. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 201-251.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. p. 39-65. ISBN: 978-85-256-0123-0.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, n. 1334, p. 7-24, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1334.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Eds.). **Governança da política de infraestrutura:** condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. 449 p.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 82-122.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. **Catadores:** uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem. Tese de Doutorado. São Paulo: Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-25102010-231013/publico/teseSylmaraprocamusp.pdf>> Acesso em 11 nov. 2018.

GOUVEIA, Nelson; PRADO, Rogerio Ruscitto. Riscos à saúde em áreas próximas a aterros de resíduos sólidos urbanos. **Revista Saúde Pública**, v. 44, n.5, p. 859-66, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v44n5/1633.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer; PRINCEN, Sebastiaan. Punctuated Equilibrium Theory. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting.** Edward Elgar Publishing, 2016. p. 69-86.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006. p. 61-89. Coletânea, v. 2.

_____. **The public policy process**. 6th. Ed. England: Pearson, 2013. 350 p. ISBN: 978-1-4082-8889-4.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. 2nd. Ed. London: SAGE Publications, 2009. 232 p.

HILKE, Rainer Maria. Cartas a um jovem poeta e A canção de amor e de morte do portandarte Cristóvão Rilke. Tradução Paulo Rónai e Cecília Meireles. São Paulo: Globo, 2001. 11ª reimpressão, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 27, n. 69, e006, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>.

HOYLER, Telma; REQUENA, Carolina. Entrevista e tradução. In: LE GALÈS, Patrick. Quem governa quando o governo não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades - Entrevista com Patrick Le Galès. **Novos Estudos CEBRAP** [online], n. 102, p. 26-41, 2015. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/educacao-102/#58f7188445267>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto interno bruto dos municípios 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 16 p. ISBN 9788524044809. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101630_informativo.pdf>. Acesso em 20 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. 82p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 12. dez. 2018.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018. p.23-61. ISBN: 978-85-256-0084-4.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017. 6ª edição. ISBN 978-85-7516-807-3

JONES, Bryan D., BAUMGARTNER, Frank R. Representation and agenda setting. **The Policy Studies Journal**, v. 32, n. 1, p. 1-24, 2004. Disponível em: <

https://fbaum.unc.edu/articles/Jones_Baumgartner_P SJ_32-1_reprint.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 1st. Ed. New York: Harper Collins, 1984.

KLEIN, Flávio Bordino. **Por dentro da caixa-preta das políticas municipais de resíduos sólidos urbanos**: os arranjos institucionais e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-03122017-130851/pt-br.php>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

KLEIN, Flávio Bordino; GONCALVES-DIAS, Sylmara Lopes F.; OLIVIERI, Cecília. As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n.48, p. 457-478, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000200457&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4806>.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction**: Understanding Public Policy through its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012a. 244 p. ISBN: 987-85-7177-703-3.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. Maranhão, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012b. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 12 out. 2018.

LE GALÈS, Patrick. Elusive urban policies in Europe. In: KAZEPOV, Yuri (Ed.). **Cities of Europe**: Changing contexts, Local arrangements, and the challenge to urban cohesion. EUA: Blackwell Publishing, 2005. ISBN: 1-4051-2133-5.

_____. Urban policies in Europe: what is governed? In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (Eds.). **The new Blackwell companion to the city**. United Kingdom: Blackwell, 2011. ISBN: 978-1-4051-8981-1.

_____. Quem governa quando o governo não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades - Entrevista com Patrick Le Galès. *Novos Estudos CEBRAP* [online], n. 102, p. 26-41, 2015. Disponível em: <<http://novos estudos.uol.com.br/produto/edicao-102/#58f7188445267>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. 832 p. ISBN: 978-0-19-956053-0.

LIMA, Luciana Leite. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.154-181.

LIMA, Luciana Leite; STEFFEN, Mariana Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. Políticas públicas. In: LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Editora Metamorfose, 2018. 186 p.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: the dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOPES, Adriana A. **Estudo da gestão e do gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos no município de São Carlos (SP)**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Escola de Engenharia, da Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-06062005-163839/pt-br.php>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e Implementação de políticas Públicas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. 322 p.

_____(Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p. ISBN: 978-85-256-0123-0.

MARQUES, Ana Maura Tomesani. **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, 2005.

MARQUES, Eduardo César Leão. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013a.

_____. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

_____. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda futura. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2016. p. 71-99. ISBN: 978-85-7541-477-4.

MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. ISBN:978-85-393-0750-0.

MENICUCCI, Telma. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v.15, n.2, p. 72-87, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000200008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 12. dez. 2018.

_____. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**. v. 27, n.1. p.42-55. 2018a. ISSN: 0104-7004.

_____. Prefácio. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018b. 244 p. ISBN: 978-85-256-0084-4.

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2016. 412 p. ISBN: 978-85-7541-477-4.

OGATA, Maria Gravina. **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**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81781.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2020.

OLLAIK, Leila Giandoni; WENCESLAU, Juliana; SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha; MEDEIROS, Janann Joslin. **Quatro modelos teóricos de relevância para pesquisas orçamentárias no Brasil**. Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG. Vitória 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg197.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

O'TOOLE JR, Laurence J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 229-248.

PEREIRA, Fabio. Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2016. Disponível em:<http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_E_SOCIEDADE_NUMERO7.pdf>. Acesso em: 12. nov. 2018.

PERES, Ursula Dias. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p.111-140. ISBN 978-85-393-0750-0.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 730 p. ISBN 978-85-7811-353-7.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2016. p. 101-127. ISBN: 978-85-7541-477-4.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRICEWATERHOUSECOOPERS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA PÚBLICA. **Gestão da Limpeza Urbana**: Um investimento para o futuro das cidades, 2010. Disponível em: <<https://selur.org.br/wp-content/uploads/2014/08/gestao-limpeza-urbana.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2018.

RILKE, Rainer Maria. **Cartas a jovem poeta**. Tradução Paulo Rónai. São Paulo: Globo, 2010.

SABATIER, P. **Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis**. In: HILL, Michael (org.). *The Policy Process: A Reader*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. Indicar páginas ou capítulo.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. (2007). **"The advocacy coalition framework: innovations and clarifications"**. In: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview.

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino (Orgs.). **Resíduos Sólidos Urbanos e seus impactos socioambientais**. São Paulo: IEE-USP, 2012. 82p.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. São Paulo, mar. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12300-6.03.2006.html>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Decreto nº 54.645, de 05 de agosto de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.300 de 2006, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, São Paulo, ago. 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54645-05.08.2009.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Decreto nº 57.817, de 28 de fevereiro de 2012. Institui, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, o Programa Estadual de Implementação de Projetos de Resíduos Sólidos. São Paulo, fev. 2012. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57817-28.02.2012.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA, 2014a. Disponível em: <<http://s.ambiente.sp.gov.br/cpla/Plano%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>> Acesso em: 12 set. 2018.

SÃO PAULO (Município). 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. **Secretaria do Governo Municipal**. São Paulo, SP, 30 dez. 2002. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-13478-2002.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo – PGIRS 2014b. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Lei orgânica do município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/LOMC.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

SCHICK, Allen. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 65-84, 1976.

SCHICK, Allen. **The Federal Budget: Politics, Policy, Process**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 168 p.

SILVA, Francisco Adrião Neves. **Avaliação preliminar de antigas áreas de disposição de resíduos sólidos urbanos no município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Instituto de Geociências, Universidade de São Paulo, 2001. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/44/44133/tde-28092015-153802/publico/Silva_Mestrado.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

STELLA, Erica Aparhyan. **Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores**: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos

Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-13062018-223622/pt-br.php>>. Acesso em: 07 set. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. Relatório de Levantamento. Política Nacional de Resíduos Sólidos – Análise da forma da institucionalização e normatização da PNRS. Tribunal de Contas da União, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2578C7A7601579A2D6D0C1BF8>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; **Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking**. In: SABATIER, P. A. (Org.) Theories of the Policy Process. 1st. Ed. Oxford. Westview Press, 1999. p. 155-188.

UGALDE, Vicente. Governando los residuos en la Ciudad de México. In: UGALDE, Vicente; LE GALÈS, Patrick (Eds). **Gobernando la Ciudad de México: lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli**. Ciudad de México: El Colegio del Mexico, 2018. 586p.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1064-1092. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440/436>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

VALLIN, Isabela de Carvalho. **Gênero e meio ambiente: dupla jornada de injustiça ambiental em uma cooperativa de mulheres catadoras de materiais recicláveis**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-14122016-153221/pt-br.php>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

WILDAVSKY, Aaron; DEMPSTER, M.; DAVIS, Otto (1966). A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, September, vol LX, n.8, pp. 529-547.

WINTER, Søren C. Implementation. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Policy**. London: SAGE Publications, 2006.

_____. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. P. 209-228.

XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018. 244 p. ISBN: 978-85-256-0084-4.

YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. 4th ed. London: SAGE Publications. 2009.

_____. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4^a ed. Porto Alegre: Bookman. 2010. 248p.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Edward Elgar Publishing, 2016. 505 p.

APÊNDICE A – LEGISLAÇÕES CONSULTADAS PARA ELABORAÇÃO DA FIGURA 9

1. LEI 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. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13478-de-30-de-dezembro-de-2002>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

2. LEI Nº 13.522, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2003.

Dá nova redação a dispositivos e aos Anexos I, III, IV e VI da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que 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. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13522-de-19-de-fevereiro-de-2003>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

3. DECRETO Nº 42.992, DE 20 DE MARÇO DE 2003

Regulamenta disposições da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, que instituiu a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD e a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, relativamente ao procedimento tributário. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42992-de-20-de-marco-de-2003>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

4. DECRETO Nº 43.214, DE 19 DE MAIO DE 2003

Introduz modificações no Decreto nº 42.992, de 20 de março de 2003, que regulamentou a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, que instituiu a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD e a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, relativamente ao procedimento tributário. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-43214-de-19-de-maio-de-2003>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

5. DECRETO Nº 45.294, DE 17 DE SETEMBRO DE 2004

Aprova o Regulamento da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e estabelece o procedimento de sua implantação. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45294-de-17-de-setembro-de-2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

6. DECRETO Nº 43.271, DE 26 DE MAIO DE 2003

Regulamenta o Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, instituído pelo artigo 79 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-43271-de-26-de-maio-de-2003>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

7. DECRETO Nº 45.265, DE 10 DE SETEMBRO DE 2004

Regulamenta o § 1º do artigo 139 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, acrescido pela Lei nº 13.782, de 11 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45265-de-10-de-setembro-de-2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

8. LEI Nº 13.782, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2004

Dá nova redação ao artigo 139 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13782-de-11-de-fevereiro-de-2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

9. DECRETO Nº 45.668, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2004

Regulamenta os artigos 123 e 140 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45668-de-29-de-dezembro-de-2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

10. DECRETO Nº 45.796, DE 23 DE MARÇO DE 2005

Prorroga o prazo previsto no parágrafo único do artigo 12 do Decreto nº 45.668, de 29 de dezembro de 2004, que regulamenta os artigos 123 e 140 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45796-de-23-de-marco-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

11. DECRETO Nº 45.801, DE 29 DE MARÇO DE 2005

Prorroga o prazo previsto no artigo 26 do Decreto nº 45.668, de 29 de dezembro de 2004, que regulamenta os artigos 123 e 140 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45801-de-29-de-marco-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

12. DECRETO Nº 46.004, DE 29 DE JUNHO DE 2005

Altera o Decreto nº 45.668, de 29 de dezembro de 2004, que regulamenta os artigos 123 e 140 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana no Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46004-de-29-de-junho-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

13. DECRETO Nº 48.251, DE 4 DE ABRIL DE 2007

Dá nova redação ao artigo 1º do Decreto nº 45.668, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-48251-de-04-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

14. DECRETO Nº 45.885, DE 9 DE MAIO DE 2005

Regulamenta disposições da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, relativas à cobrança da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana – FISLURB. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45885-de-09-de-maio-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

15. DECRETO Nº 46.489, DE 13 DE OUTUBRO DE 2005

Dispõe sobre a realização, pela Secretaria Municipal de Serviços, dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 31 de dezembro de 2002, bem como revoga os Decretos nº 45.800, de 29 de março de 2005, e nº 46.334, de 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46489-de-13-de-outubro-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

16. DECRETO Nº 45.800, DE 29 DE MARÇO DE 2005

DISPOE SOBRE A REALIZACAO, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVICOS, DA LICITACAO E RESPECTIVA CONTRATACAO DOS SERVICOS DE LIMPEZA URBANA INDIVISIVEIS PREVISTOS NOS ARTIGOS 23 E 24 DA LEI N. 13478, DE 30 DE DEZEMBRO DE

2002. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45800-de-29-de-marco-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

17. DECRETO Nº 46.334, DE 15 DE SETEMBRO DE 2005

Dispõe sobre a realização, pela Secretaria Municipal de Serviços, do gerenciamento, fiscalização, medição e pagamento dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 31 de dezembro de 2002, objeto do Decreto nº 45.800, de 29 de março de 2005. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46334-de-15-de-setembro-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

18. DECRETO Nº 50.389, DE 19 DE JANEIRO DE 2009

Acresce e altera dispositivos do Decreto nº 46.489, de 13 de outubro de 2005, que dispõe sobre a realização, pela Secretaria Municipal de Serviços, dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-50389-de-19-de-janeiro-de-2009>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

19. DECRETO Nº 52.107, DE 31 DE JANEIRO DE 2011

Confere nova redação ao artigo 5º do Decreto nº 46.489, de 13 de outubro de 2005, que dispõe sobre a realização, pela Secretaria Municipal de Serviços, dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002; revoga o Decreto nº 50.389, de 19 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52107-de-31-de-janeiro-de-2011>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

20. DECRETO Nº 52.155, DE 1º DE MARÇO DE 2011

Revigora o Decreto nº 50.389, de 19 de janeiro de 2009, e revoga o Decreto nº 52.107, de 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52155-de-01-de-marco-de-2011>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

21. DECRETO Nº 52.665, DE 21 DE SETEMBRO DE 2011

Altera os artigos 2º e 5º do Decreto nº 46.489, de 13 de outubro de 2005, que dispõe sobre a realização, pela Secretaria Municipal de Serviços, dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 31 de dezembro de 2002; revoga os Decretos nº 50.389, de 19 de janeiro de 2009, e nº 52.155, de 1º de março de 2011. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52665-de-21-de-setembro-de-2011>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

22. DECRETO Nº 46.594, DE 3 DE NOVEMBRO DE 2005

Regulamenta, de acordo com a Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos da construção civil, de que trata a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações posteriores. (Redação dada pelo Decreto nº 57.662/2017). Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46594-de-03-de-novembro-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

23. DECRETO Nº 47.839, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2006

Altera disposições e Anexos do Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, com a redação dada pelo Decreto nº 46.777, de 12 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-47839-de-01-de-novembro-de-2006>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

24. DECRETO Nº 46.777, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2005

Acrescenta § 5º ao artigo 4º e prorroga o prazo previsto no "caput" do artigo 39, ambos do Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, que regulamenta a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos inertes de que trata a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações subseqüentes. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46777-de-12-de-dezembro-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

25. DECRETO Nº 49.509, DE 20 DE MAIO DE 2008

Concede novo prazo para a apresentação de Auto de Licença de Funcionamento nas hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do artigo 8º do Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, com a redação dada pelos Decretos nº 46.777, de 12 de dezembro de 2005, e nº 47.839, de 1º de novembro de 2006, nos casos de pendência de processos de regularização das respectivas edificações. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-49509-de-20-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

26. DECRETO Nº 57.662, DE 13 DE ABRIL DE 2017

Introduz alterações no Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, que regulamenta a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos inertes, de que trata a Lei nº 14.478, de 30 de dezembro de 2002, com suas alterações subseqüentes. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57662-de-13-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

27. DECRETO Nº 51.907, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2010

Estabelece prazo e normas para o cadastramento dos Grandes Geradores de Resíduos Sólidos a que se referem os artigos 140, 141 e 142 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002; dispõe sobre as ações fiscalizatórias a serem adotadas nos casos de infração; dá nova redação aos artigos 1º e 3º do Decreto nº 46.958, de 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51907-de-05-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

28. DECRETO Nº 46.958, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2006

Fixa competências relativas à fiscalização das posturas municipais previstas na Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, e respectivas alterações posteriores, a qual dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46958-de-01-de-fevereiro-de-2006>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

29. DECRETO Nº 42.238, DE 1º DE AGOSTO DE 2002

Regulamenta a Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, que dispõe sobre a criação de Subprefeituras do Município de São Paulo, no que se refere às competências para o cumprimento e a fiscalização de serviços relativos à limpeza pública, previstos na Lei nº 10.315, de 30 de abril de 1987, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.746, de 12 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42238-de-1-de-agosto-de-2002>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

30. DECRETO Nº 40.046, 14 DE NOVEMBRO DE 2000

DEFINE COMPETENCIAS PARA O CUMPRIMENTO E A FISCALIZACAO DO DISPOSTO NA LEI N. 10315, DE 30 DE ABRIL DE 1987, COM AS ALTERACOES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 10746, DE 12 DE SETEMBRO DE 1989, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40046-de-14-de-novembro-de-2000>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

31. DECRETO Nº 58.401, DE 10 DE SETEMBRO DE 2018

Regulamenta o § 2º do artigo 130 e o parágrafo único do artigo 153 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, acrescidos pela Lei nº 16.871, de 15 de fevereiro de 2018; estabelece mecanismos de denúncia sobre o descarte irregular de resíduos e respectivas sanções, previstos nos artigos 6º e 7º da Lei nº 16.871, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58401-de-10-de-setembro-de-2018>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

32. LEI Nº 16.871, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018

Altera dispositivos da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, e da Lei nº 15.244, de 26 de julho de 2010, para estabelecer mecanismos de denúncia sobre o descarte irregular de resíduos e respectivas sanções no Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16871-de-15-de-fevereiro-de-2018>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

33. LEI Nº 15.244, DE 26 DE JULHO DE 2010

Altera o valor da multa aplicável à infração ao art. 161 e acrescenta parágrafo único ao art. 185, ambos da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002; altera a redação do art. 31 da Lei nº 13.614, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15244-de-26-de-julho-de-2010>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

34. DECRETO Nº 58.701, DE 4 DE ABRIL DE 2019

Regulamenta os artigos 123, 140, 141 e 142 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, fixa competências voltadas à fiscalização das posturas municipais e à aplicação das respectivas penalidades previstas na referida lei, bem como revoga os decretos que especifica. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58701-de-4-de-abril-de-2019>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

35. LEI 13.699, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2003

Disciplina o fator de correção social ("fator K") da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, a que se refere o artigo 92 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003; estende o referido fator relativamente à Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, também instituída pelo mesmo diploma legal, e dá nova redação a seus artigos 86 e 248. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13699-de-24-de-dezembro-de-2003>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

36. LEI Nº 14.125, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2005

Extingue a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, concede isenção da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP, nos termos em que especifica, altera a legislação tributária municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14125-de-29-de-dezembro-de-2005>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

37. LEI Nº 14.752, DE 29 DE MAIO DE 2008

Altera a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo, para majorar a pena de multa prevista em seu Anexo VI para o inciso IV de seu art. 169, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14752-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

38. LEI Nº 15.092, DE 4 DE JANEIRO DE 2010

Acrescenta o inciso VII ao art. 34 e o inciso V ao art. 69, ambos da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15092-de-04-de-janeiro-de-2010>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

39. LEI Nº 15.406, DE 8 DE JULHO DE 2011

Dispõe sobre o Programa Nota Fiscal Paulistana e altera dispositivos da Lei nº 14.097, de 8 de dezembro de 2005; autoriza a reabertura de prazo para ingresso no Programa de Parcelamento Incentivado - PPI; introduz alterações na legislação tributária relativa ao IPTU, ao ITBI-IV e ao ISS; altera a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002; autoriza, conforme especifica, a transferência de depósitos judiciais e administrativos, a alienação de participações acionárias minoritárias e a cessão de direitos creditórios; institui a comunicação por meio do Domicílio Eletrônico do Cidadão Paulistano - DEC. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15406-de-08-de-julho-de-2011>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

40. LEI Nº 16.398, DE 9 DE MARÇO DE 2016

Altera a Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, relativamente a faixas de EGRS e valores correspondentes de TRSS. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16398-de-09-de-marco-de-2016>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

41. LEI Nº 16.612, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2017

Dispõe sobre o Programa de Combate a Pichações no Município de São Paulo, dá nova redação ao inciso I do art. 169 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, e revoga a Lei nº 14.451, de 22 de junho de 2007. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16612-de-20-de-fevereiro-de-2017>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

42. DECRETO Nº 44.700, DE 30 DE ABRIL DE 2004

Regulamenta a Lei nº 13.699, de 24 de dezembro de 2003, que disciplina o fator de correção social ("fator K") da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD, a que se

refere o artigo 92 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, alterada pela Lei nº 13.522, de 19 de fevereiro de 2003, e estende o referido fator relativamente à Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde - TRSS, também instituída pelo mesmo diploma legal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-44700-de-30-de-abril-de-2004>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

43. DECRETO Nº 47.839, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2006

Altera disposições e Anexos do Decreto nº 46.594, de 3 de novembro de 2005, com a redação dada pelo Decreto nº 46.777, de 12 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-47839-de-01-de-novembro-de-2006/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANEXO A - INFORMAÇÕES CONTIDAS NOS PROCESSO DO TCMSP

Foram encontradas algumas informações referentes ao Índice de Qualidade Global (IQG) dos Serviços. De acordo com o conteúdo do processo, é possível entender que o IQG é composto por avaliações sobre a Coleta, Tratamento e Reclamações do SAC. Porém, não há informações suficientes para afirmar que este índice é utilizado pelas duas concessionárias. Também não é possível afirmar quem avalia as categorias tratamento e coleta.

Foto 1

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS - SES DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA - LIMPURB										
Concessionária: EcoUrbis Ambiental S.A.				Contrato: 026/SSO/04						
Agrupamento: Sudeste				Período de Avaliação: Julho/16						
Processo nº 2016-0.176.531-9										
Índice de Qualidade Global (IQG) dos Serviços										
Índices	Pesos	Sub-Índices		Indicadores		Avaliações				
		Pesos		Pesos		Indicadores	Qualificação Indicadores	Sub-Índices	Índices	IQG
COLETA	0,40	RSD	0,65	CODOM	0,50	100,00	Ótima	98,26	98,16	95,70
				COSEL	0,30	94,20	Boa			
				EQUIP	0,20	100,00	Ótima			
		RSS	0,35	PESGE	0,30	100,00	Ótima	97,98		
				FISFROTA	0,30	100,00	Ótima			
				AUTOCCOL	0,20	89,89	Boa			
				CONFSCAN	0,20	100,00	Ótima			
TRATAMENTO	0,35	Aterros Sanitários	0,40	IDAO	0,70	86,00	Boa	87,55	93,77	
				IDAM	0,30	91,17	Boa			
		Estações de Transbordo	0,40	MOZER	0,40	100,00	Ótima	96,88		
				VUNID	0,35	92,50	Boa			
				VICTRA	0,25	98,00	Ótima			
		RSS	0,20	VISPLAN	0,50	100,00	Ótima	100,00		
				VITRAT	0,50	100,00	Ótima			
SAC	0,25	SAC	1,00	SACREC	0,25	100,00	Ótima	94,46	94,46	
				RESREC	0,35	100,00	Ótima			
				RESSAT	0,40	86,15	Boa			
Qualificação Global da Concessionária				Ótima		Sem Comentários				

Folha nº 72-004-14616-10
CARLOS ALBERTO MACHADO
Auxiliar Técnico de Fiscalização
28/07/2016

G:\ELDERAKI127-Julho\IQG - EcoUrbis - Julho-16.xls

Foto 2

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS - SES
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA - LIMPURB

Concessionária: EcoUrbis Ambiental S.A. Contrato: 026/SSO/04
 Agrupamento: Sudeste Período de Avaliação: Julho/16
 Processo nº 2016-0.176.531-9

Quadro de Penalidades

Parâmetros		Cálculo	
Avaliação do Índice de Qualidade Global (IQG)		Avaliação do IQG	
Qualificação	Penalidade	IQG =	95,70 Ótima
Ótima	-		
Boa	Coef. de 1,2 sobre o resultado dos indicadores		
Regular	Coef. de 1,4 sobre o resultado dos indicadores		
Ruim	Multa de R\$ 80.000,00		
Péssima	Multa de R\$ 100.000,00		

Quadro de Penalidades pelos Indicadores(R\$)		
Quantidade de Indicadores	Qualificação	
	Ruim	Péssimo
Até 2 (dois)	Advertência	20.000,00
De 3 (três) a 5 (cinco)	20.000,00	25.000,00
De 6(seis) a 8 (oito)	25.000,00	30.000,00
De 9 (nove) ou mais	30.000,00	40.000,00

Análise dos Indicadores		
Qualificação	Quantidade	Penalidade (R\$)
ÓTIMA	11	-
BOA	6	-
REGULAR	0	-
RUIM	0	0
PÉSSIMA	0	0
Valor Parcial da Penalidade (R\$)		0,00
Coeficiente Multiplicador		0

Valor Total da Penalidade Ref. 1o out/04	R\$	-
--	------------	---

Folha n.º do proc.º
 72.004.14616-10
 CARLOS ALBERTO MACHADO
 Auxiliar Técnico de Fiscalização
 28/09/2016

G:\ELDERAK\127-Julho\IQG - Ecourbis - Julho-16.xls

Foto 3

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS - SES
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA - LIMPURB

Concessionária: EcoUrbis Ambiental S.A. Contrato: 026/SSO/04
 Agrupamento: Sudeste Período de Avaliação: Julho/16
 Processo nº 2016-0.176.531-9


Índice Avaliado: Tratamento

Sub-índices	Pesos	Indicadores		Avaliações		Índice
		Pesos	Indicadores	Sub-índices		
Aterros Sanitários	0,40	IDAO	0,70	86,0	87,55	93,80
		IDAM	0,30	91,2		
Estações de Transbordo	0,40	MOZER	0,40	100,0	96,88	
		VUNID	0,35	92,5		
		VICTRA	0,25	98,0		
RSS	0,20	VISPLAN	0,50	100,0	100,00	
		VITRAT	0,50	100,0		
Qualificação da Concessionária para o Índice Tratamento				Boa		

Folha n.º do proc.º
 72.004.14616-10
 CARLOS ALBERTO MACHADO
 Auxiliar Técnico de Fiscalização
 28/09/2016

G:\ELDERAK\127-Julho\IQG - Ecourbis - Julho-16.xls

Foto 4


PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS - SES
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA - LIMPURB

Concessionária: EcoUrbis Ambiental S.A. Contrato: 026/SSO/04
 Agrupamento: Sudeste Período de Avaliação: Julho/16
 Processo nº 2016-0.176.531-9


Índice Avaliado: SAC

Sub-Índices	Pesos	Indicadores		Avaliações		
			Pesos	Indicadores	Sub-Índices	Índice
SAC	1,00	SACREC	0,25	100,00	94,46	94,46
		RESREC	0,35	100,00		
		RESSAT	0,40	86,15		
Qualificação da Concessionária para o Índice SAC				Boa		

G:\ELDERAK\127-Julho\IQG - EcoUrbis - Julho-16.xls

Folha n.º do proc. 03
 72.004.14616-10
CARLOS ALBERTO AMARALDO
 Auxiliar Técnico de Fiscalização
 08/09/2016

Foto 5


PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS - SES
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA URBANA - LIMPURB

Folha n.º²⁰⁶..... do proc.
 72.004.14616-10
CARLOS ALBERTO MACHADO
 Auxiliar Técnico de Fiscalização

Concessionária: EcoUrbis Ambiental S.A.
 Agrupamento: Sudeste
 Período de Avaliação: Julho/16


Legenda		
Nomenclaturas	Descrição	
IQG (Índice de Qualidade Global)	Índice de Qualidade Global dos Serviços dos contratos de concessão composto por três índices: Coleta, Tratamento e SAC.	
COLETA	Índice composto pelo resultado ponderado dos seguintes indicadores: Coleta de Resíduos Sólidos abrangendo Domiciliares, de Feiras-livres, de Favelas, de Contentores, Coleta Seletiva e Coleta de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde.	
TRATAMENTO	Índice composto pelo resultado ponderado dos seguintes indicadores: Aterros Sanitários, Estações de Transbordo e Tratamento de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde.	
SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão)	Índice composto pelo resultado ponderado dos seguintes indicadores: Número de Reclamações Recebidas (SACREC), Número de Respostas Recebidas (RESREC) e pelo Número de Respostas Satisfatórias (RESSAT).	
RSD	Resíduos Sólidos Domiciliares, de feiras-livres e varrição.	
RSS	Resíduos de Serviços de Saúde.	
Indicadores		
CODOM	Refere-se à Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares, de feiras-livres e varrição.	
COSEL	Refere-se à Coleta de Resíduos Sólidos Recicláveis - Coleta Seletiva	
EQUIP	Refere-se aos Equipamentos utilizados para a execução dos serviços (Lutocar e Contentores).	
PESGE	Refere-se à Pesquisas realizadas com Geradores de RSS, dentro dos setores de coleta.	
FISFROTA	Refere-se às vistorias realizadas mensalmente nos veículos em operação (Fiscalização da Frota).	
AUTOCOL	Refere-se às Autorizações de Coleta emitidas no período de análise.	
CONFSCAN	Refere-se à Conferência dos equipamentos de coleta de dados (Scanner) e da análise do banco de dados para cada tipo de gerador de RSS.	
IDAO	Refere-se aos Aterros Sanitários em Operação.	
IDAM	Refere-se aos Aterros Sanitários em Manutenção e/ou em Vigilância.	
MOZER	Refere-se à retirada de todos os resíduos do pátio (Momento Zero).	
VUNID	Refere-se às Vistorias realizadas nas Unidades de Transbordo de RSD.	
VICTRA	Refere-se às Vistorias realizadas nos Conjuntos Transportadores e Equipamentos.	
RESIPA	Refere-se à Média de Resíduos nos Pontos das Estações de Transbordo durante o período de avaliação.	
VISPLAN	Refere-se à Vistoria dos Pontos de Descarga dentro do Plano de Trabalho apresentado.	
VETRAT	Refere-se à Verificação das condições de operação das Unidades de Tratamento de RSS.	
SACREC	Refere-se ao Número de Reclamações Recebidas relativos aos serviços prestados.	
RESREC	Refere-se ao Número de Respostas efetuadas em relação à quantidade de reclamações recebida pela Concessionária.	
RESSAT	Refere-se ao Número de respostas efetuadas consideradas satisfatórias em relação ao número de expedientes respondidos.	
Classificação da Qualidade dos Serviços		
Qualificação	Intervalos	Considerações
Otima	$95 \leq IQG \leq 100$	Este quadro deverá ser utilizado tanto para a análise do Índice de Qualidade Global dos Serviços (IQG) quanto para a análise dos Indicadores, quando a qualificação do IQG for "BOA" ou "REGULAR". Nos casos em que a qualificação do IQG for "RUIM" ou "PÉSSIMA" a penalidade será aplicada diretamente, descartando-se a análise dos indicadores.
Boa	$80 \leq IQG < 95$	
Regular	$60 \leq IQG < 80$	
Ruim	$40 \leq IQG < 60$	
Péssima	$IQG < 40$	

© ELDERAKI127-Julho2016 - EcoUrbis - Julho-16.xls 28/09/2016

Informações contidas no processo TC 72226/04 sobre a criação da conta bancária do FMLU para que fossem depositados os 5% da receita principal da Concessionária para a conta da AMLURB [que ainda não tinha sido implementada].

Foto 6

Protocolar



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE SERVIÇOS E OBRAS

Ofício nº 293/SSO-G/2004

Folha n.º *02* do processo
 n.º *5132 EOUKAS*
 VILMA A. VIEIRA
 Auxiliar de Contabilidade
 SSO-G

São Paulo, 15 de outubro de 2004

Folha n.º *1010* de *1010*
 2004-0235349-4
 Regina Bertz Gonçalves
 Auxiliar de Contabilidade

Senhor Secretário

Servimo-nos do presente para solicitar a

essa Secretaria, a abertura de conta-corrente específica em nome do Fundo Municipal de Limpeza Urbana, para depósito da outorga onerosa oriunda dos contratos de concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana com os Consórcios Eco-Urbis e São Paulo Limpeza Urbana, nos termos da Lei 13.478/02.

Salientamos que, como é de vosso conhecimento, tais recursos reverterão à necessária manutenção das atividades inerentes à autarquia, como folha de pagamento e demais contratos vinculados ao funcionamento, não podendo tais recursos, terem outra utilização que não para o custeio e manutenção da própria Amlurb.

Sendo só para o momento, *302*

72-00 7226-04-24
 VANDERZ APHARI
 Auxiliar Técnico de Fiscalização

Osvaldo Misso

OSVALDO MISSO
Secretário Municipal de Serviços e Obras

Excelentíssimo Senhor
Doutor LUÍS CARLOS FERNANDES AFONSO
DD. Secretário Municipal de Finanças e
Desenvolvimento Econômico – S.F.

18 OUT 2004
 PROTOCOLO

sr.

Foto 7



PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE SERVIÇOS E OBRAS

Folha de informação nº 05.....

Da Carta s/n ECOURBIS

em 27/10/04 (a).....

SSO-6

Senhor Chefe de Gabinete

Folha n.º 1013

2004-0.235.349-4

Regina Berti Gonçalves
Ass. Assessoria Econômico-Financeira

Em atenção a solicitação referida, informamos que os créditos oriundos da receita proveniente da arrecadação do ônus da concessão, prevista na Cláusula 14 dos Contratos 026/SSO/04, tendo por objeto a execução em regime de concessão, dos serviços divisíveis de limpeza urbana, a serem prestados em regime público, tratado respectivamente através do processo administrativo nº 2004.0.235.349-4, deverá ser depositado no Banco do Brasil S.A., Agência nº 1.897-X - Governo, Conta Corrente nº 6.368-1, em nome de "PMSP/SSO - Fundo Municipal de Limpeza Urbana", situado à Rua Líbero Badaró, nº 568, Centro -SP, constando a especificação: ônus da concessão correspondente a 5% da receita relativa ao 1º semestre - Contrato nº 026/SSO/04, no valor de R\$ 6.299.350,80 (seis milhões, duzentos e noventa e nove mil, trezentos e cinquenta reais e oitenta centavos).

O comprovante de depósito deverá ser entregue, pela concessionária, no Departamento de Limpeza Urbana para providências de emissão da Guia 12B, que deverá ser apresentada no Departamento do Tesouro para confirmação, autenticação e posterior juntada nos respectivo processo administrativo.

27/10/04

305

JEALCI R. DE QUEIROZ
Chefe da Assessoria Econômico-Financeira
SSO-AEF

72-007226-04-20

VANDERZ RAPHAEL
Auxiliar Técnico de Fiscalização

C. c. específica receita concessão ECOURBIS

Exemplo de argumentações [e embates] com o TCMSP para sobre as vantagens da taxa criada, a economia com o processo de contratação da concessão e a constitucionalidade da lei 13.478.

dos descontos teria sido atingido, com uma redução das tarifas globais originalmente ofertadas de 2,25%, no Agrupamento Noroeste, e de 4,51,% no Agrupamento Sudeste, representando uma vantagem total à Administração de 3,38%, nos dois Agrupamentos.

E, usando as palavras utilizadas pelos próprios técnicos, em seu relatório (item 2.2.3 - fls. 754) a "...diferença de 1% a menos no valor final de cada proposta...", "...representaria a diferença de milhões de Reais, que poderiam ser empregados pelo Município na execução de importantes programas sociais".

Acrescente-se, ainda, que, com a desclassificação das propostas e a oportunidade para a apresentação de novas ofertas, logrou ainda o Município, em relação às propostas originais, importante economia, conforme se pode verificar do quadro que segue:

	Tarifa Mensal original SET/03 R\$/mês	Tarifa Mensal com descontos Ata de 27.7.04 R\$/mês	Tarifa Mensal Contratada Ata de 15.9.04 R\$/mês	Dif. % valor original e valor contratado
AGRUP. NO SÃO PAULO LIMPEZA URBANA	20.558.583,33	20.096.015,51	19.989.118,80	-2,85%
AGRUP. SE BANDEIRAN TES II	22.496.659,18	21.483.184,17	20.997.836,00	-7,14%

2. DA ADOÇÃO, NO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DA PREFEITURA, DA TAXA DE 20% PARA O CÁLCULO DA TAXA INTERNO DE RETORNO (3.2.)

Segundo o entendimento dos senhores técnicos desse E. Tribunal, a Administração Municipal deveria ter adotado, na Taxa Interna de Retorno - TIR - do orçamento referência da

Fl. n.º 542
Proc. n.º 7276-09.00

CRISTIANO VENTURA

Fl. n.º	538
Proc. n.º	72269420

Fernando G. Conceição

VII - A LEI MUNICIPAL Nº 13.478/02 NÃO É INCONSTITUCIONAL

O parecer da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos afirmou que os contratos fundamentados na Lei Municipal nº 13.478, de 30.12.02, firmados com ECOURBIS e LOGA para a prestação de serviços de limpeza urbana seriam nulos na medida em que infringiriam a Lei n.º 8.987 de 13.02.95 e, em última análise, a Constituição Federal em seu art. 175.

O argumento utilizado para fundamentar a alegada inconstitucionalidade e ilegalidade de tais contratos é de que a Lei Municipal nº 13.478/02, ao dispor que a remuneração pela prestação dos serviços pelo concessionário realizaria-se pela Administração, na qualidade de usuária do serviço, por meio de pagamento de tarifa (art. 40), desnaturaria o instituto da concessão.

Afirmou, também, que os contratos firmados entre a Administração e as concessionárias ECOURBIS e LOGA são simulados, pois, na realidade, tratar-se-ia de contratos de prestação de serviços em regime de empreitada. Nas suas palavras "(...), os institutos jurídicos criados revelam aparência e mecanismos do instituto da concessão, com significado e essência de prestação de serviços por empreitada por preço unitário, tendo como principal finalidade contornar o limite de prazo de 60 (sessenta) meses, conforme expressa previsão do art. 57, II, da Lei Federal n.º 8.666/93."

Entretanto, os argumentos do ilustre parecerista não subsistem a uma análise mais apurada da matéria. Senão veja-se:

Com relação ao primeiro argumento do Município, cumpre ressaltar que a remuneração da concessionária mediante pagamento de tarifa pelos usuários era, antigamente, considerada por parte da doutrina como elemento essencial para a configuração da concessão. Tal posicionamento doutrinário, entretanto, **não era proveniente de determinação legal**, haja vista que "Em nenhum

Fl. n.º	537
Proc. n.º	72260420

31

momento a Lei condicionou o instituto da concessão à necessidade da arrecadação de contraprestação dos usuários pelos serviços prestados, como única fonte admissível de receitas do concessionário.²⁰

Nesse sentido, confira-se as lições de MARÇAL JUSTEN FILHO, em sua obra *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*²¹:

"Não há particularidade no regime jurídico brasileiro que afaste a alocação de recursos públicos para a manutenção de serviço concedido. O conceito de concessão de serviço não apresenta, tal como já apontado, uma definição precisa e exata." (grifamos)

Cumpre ressaltar, inclusive, que o art. 11 da Lei de Concessões evidencia a possibilidade de remuneração do concessionário por meio de receitas não provenientes exclusivamente do pagamento de tarifas cobradas dos usuários, *in verbis*:

"Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observando o disposto no art. 17 desta Lei."

Entretanto, mais recentemente, a doutrina afinada com o posicionamento adotado em outros países e com os princípios insculpidos em nossa Constituição Federal, deixou de lado o antigo conceito de concessão e passou a admitir a existência de outras formas de custeio dos serviços

²⁰ In Parecer elaborado por FLORIANO P. DE AZEVEDO MARQUES.

²¹ In *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*, 2003, Dialética, p. 89.