

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Modelos institucionais para a limpeza urbana em São Paulo

Samuel Ralize de Godoy
Mestrando em Ciência Política
samuel.godoy@usp.br

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 04 a 08 de maio de 2015.

Modelos institucionais para a limpeza urbana em São Paulo

Samuel Ralize de Godoy

Resumo

O trabalho apresenta e caracteriza empiricamente o setor de limpeza urbana – com foco no serviço de gestão de resíduos sólidos domiciliares – no município de São Paulo. Examinam-se com particular interesse os modelos de gestão estabelecidos entre a segunda metade do século XX e o início do século XXI. Trata-se da síntese de resultados empíricos preliminares de uma pesquisa em andamento, cujo primeiro achado é o de que, ao longo do tempo, São Paulo promoveu intensa institucionalização do setor, culminando na concessão dos serviços e na criação de uma autarquia.

Palavras-Chave

Política urbana, limpeza urbana, gestão de resíduos sólidos, coleta de lixo, serviços divisíveis, LIMPURB, AMLURB.

Introdução

O que torna o setor de limpeza urbana um objeto a ser estudado pela Ciência Política? Esse setor, tal como ele existe hoje, é produto de uma série de decisões, disputas e intermediações de interesses entre atores, cujo objetivo é o de estabelecer modelos de gestão, ferramentas de controle e pagamento, volume de recursos alocados, contratação de empresas privadas para realizar serviços, entre outras normas que especificam modos de atuação dos órgãos públicos ou privados. Dito de outra forma, mais que um conjunto de instrumentos ou decisões técnicas, esse setor é produto de um conjunto de decisões *políticas*, uma vez que os processos de intermediação de interesses envolvidos geram resultados que favorecem diferentes grupos em diferentes medidas. Entretanto, essas afirmações são mais bem compreendidas quando concluídas a partir da empiria, por sua vez pouco estudada pela Ciência Política.

Nesse sentido, este trabalho se dedica a apresentar e caracterizar empiricamente o setor de limpeza urbana – com foco no serviço de gestão de resíduos sólidos domiciliares – no município de São Paulo para sinalizar os caminhos pelos quais a

política se faz presente com mais força nas decisões e nos modelos adotados pelo Estado – neste caso, a municipalidade de São Paulo.

O trabalho procura elucidar como o Estado se organizou institucionalmente, por meio de legislação e órgãos de administração direta e indireta, para prover e regular esse tipo de serviço no município. Examinam-se com particular interesse os modelos de gestão estabelecidos entre a segunda metade do século XX e o início do século XXI, período em que se acelerou uma mudança do papel do Estado nesse setor, ampliando a regulação sobre algo que hoje se identifica como um mercado operado somente por empresas privadas. Trata-se da formação de capacidades de regulação pelo Estado em nível local, o que está relacionado a mudanças institucionais e ao próprio papel desempenhado pelo Estado no âmbito do capitalismo, em que empresas privadas operam serviços regulados por agências públicas.

Para possibilitar uma plena compreensão do universo empírico a que se dirige o trabalho, o artigo estrutura uma narrativa que define, em primeiro lugar, conceitos preliminares associados ao problema, para então caracterizar os serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo. Em sequência, o trabalho examina a construção do arcabouço institucional do setor e os modelos adotados ao longo do tempo, destacando alguns dos principais desafios impostos à municipalidade. A essa altura, e finalmente, será possível identificar os *loci* em que aparece a *política* por trás da política pública e denominar algumas das tarefas de uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Este trabalho sintetiza alguns dos resultados empíricos preliminares de uma pesquisa em andamento, cujo primeiro achado é o de que, ao longo do tempo, a municipalidade de São Paulo promoveu intensa institucionalização do setor de limpeza urbana, o que culminou na escolha pela concessão dos serviços em 2004, bem como na simultânea criação de uma autarquia para regular a nova concessão.

Conceitos preliminares

No início do século XX, o município de São Paulo produzia 100 toneladas de resíduos sólidos por dia, em média (SÃO PAULO, 1992, p. 2). Atualmente, o volume de resíduos coletados já supera 20.000 toneladas diárias (SÃO PAULO, 2014, p. 8). O

grande aumento do volume de resíduos tem a ver com aspectos demográficos – São Paulo experimentou crescimento populacional vertiginoso ao longo do último século – mas também com o próprio desenvolvimento dos processos de industrialização, que transformou a oferta de bens de consumo e os sistemas produtivos em natureza e em escala, gerando impactos na quantidade e no tipo de resíduos gerados.

Para além de representarem um “excedente” do consumo e da produção, os resíduos sólidos estão associados também a questões políticas, sociais, econômicas e ambientais, sobretudo no contexto da grande metrópole, em que o problema da destinação do lixo encara fatores de complicação associados ao espaço: coletar o lixo e destiná-lo devidamente requer não só um grande número de equipamentos e força de trabalho, mas também muito espaço (sobretudo quando a principal forma de destinação final dos resíduos ainda é o aterramento sanitário).

Tudo isso influencia a viabilidade das soluções disponíveis para lidar com o problema dos resíduos sólidos. Aliás, o próprio vernáculo associado à questão dos resíduos é influenciado por todos esses aspectos. Prova disso está na própria ideia de resíduos sólidos, que em si mesmos são o objeto dos serviços de limpeza urbana: trata-se da coleta de *lixo* ou da gestão de *resíduos sólidos*?

Parte importante da literatura em disciplinas como a Geografia Humana (FIALHO, 1998; FIALHO, 2012), a Ciência Ambiental (JACOBI, 2006), a Administração Pública e o Design (SANTOS, DIAS & WALKER, 2014), além da literatura mais técnica produzida pelas entidades do setor, se dedicou, entre outras tarefas, a diferenciar esses dois conceitos. Apesar de frequentemente tratados como sinônimos, ambos os termos remetem a ideias distintas e, por esta razão, o termo ‘resíduos sólidos’ tem substituído seu falso equivalente ‘lixo’ no que concerne às regras mais recentes adotadas em nível federal, estadual e municipal.

A norma brasileira NBR nº 10.004, publicada em 1987 pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), definia ‘lixo’ como:

restos das atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis, podendo apresentar-se no estado sólido, semi-sólido ou líquido, desde que não seja passível de tratamento convencional (ABNT, 1987, grifo nosso).

O termo ‘lixo’ também era definido no Artigo 2º da Lei Municipal nº 10.315 de 1987, de São Paulo, como “conjunto heterogêneo constituído por materiais sólidos residuais, provenientes das atividades humanas”.

Entretanto, a última revisão da mesma NBR nº 10.004, publicada em maio de 2004, eliminou de seu texto o termo ‘lixo’. A nova norma não pressupõe resíduos como inúteis, indesejáveis ou descartáveis – em vez disso, ela fornece elementos que permitirão diferenciar ‘resíduos’ e ‘rejeitos’, e define ‘resíduos sólidos’ como:

resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição (ABNT, 2004, grifo nosso).

A diferenciação entre ‘resíduo’ e ‘rejeito’ foi esclarecida no Artigo 3º da Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e estabeleceu uma nova tendência para a gestão de resíduos sólidos no Brasil. Conforme a nova legislação, os rejeitos são resíduos sólidos que, *“depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”* (BRASIL, 2010, Art. 3, XV). Já os resíduos sólidos (que incluem os rejeitos) correspondem a qualquer material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas (BRASIL, 2010, Art. 3, XVI).

Os resíduos sólidos podem ser classificados quanto às suas características físicas (líquido, sólido, semissólido), químicas (composição gravimétrica, ou do que consiste a matéria de cada resíduo), sua periculosidade (perigosos, não perigosos, inertes) ou sua origem (domiciliar, de limpeza urbana, industrial, de estabelecimentos comerciais, de serviços de saúde, de construção civil, de serviços de transportes, de mineração, agrossilvopastoris). As classificações de resíduos são fornecidas por normas como a NBR nº 10.004 e a Lei Federal nº 12.305 de 2010 e operacionalizadas pelos órgãos municipais aos quais compete regular e prover, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de limpeza pública.

Esses órgãos municipais determinam qual é o tratamento adequado para cada tipo de resíduo conforme suas características físicas, sua composição química, sua

periculosidade e sua origem. Com base nisso, eles organizam os serviços de limpeza urbana, ou também limpeza pública, que dizem respeito ao esforço de remoção, transporte e destinação de resíduos sólidos e outros objetos deixados em vias públicas, bem como de promover a limpeza e conservação de espaços e equipamentos públicos em geral, evitando riscos à segurança e à saúde pública e preservando a paisagem urbana. No município de São Paulo, o órgão responsável por esse setor é a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), órgão vinculado à Secretaria Municipal de Serviços (SES), e a principal norma que regulamenta o sistema de limpeza urbana é a Lei Municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002. Entre outras disposições, é esse instrumento que determina os serviços e atividades que integram o sistema e diferencia aqueles que devem ser prestados em regime público (isto é, aqueles cuja execução é de responsabilidade da municipalidade) e aqueles que competem ao regime privado (de responsabilidade do gerador do resíduo), com base nas classificações de resíduos. Os serviços prestados em regime público, cuja execução é contratada e custeada pela municipalidade, são classificados em três tipos:

1. **Serviços divisíveis:** atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e materiais de varredura residenciais, resíduos sólidos não residenciais (de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros, não perigosos, até duzentos litros por dia), inertes (entulhos, terra e sobras de materiais de construção, até cinquenta quilogramas por dia), resíduos de serviços de saúde, restos de móveis, colchões, utensílios, mudanças e outros similares, em pedaços, até duzentos litros, resíduos sólidos originados de feiras livres e mercados e outros que vierem a ser definidos por regulamento pela AMLURB;
2. **Serviços indivisíveis essenciais:** limpeza e conservação de bens de uso comum do município, varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos, sanitários e outros logradouros públicos, raspagem e remoção de terra, areia, e quaisquer materiais carregados por águas pluviais para ruas e logradouros públicos pavimentados, capinação do leito das ruas,

condicionamento e coleta do produto resultante da capinação, irrigação das vias e logradouros públicos urbanos não pavimentados, limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, poços de visita, galerias pluviais e correlatos, remoção de animais mortos de propriedade não identificada de vias e logradouros públicos, limpeza de áreas públicas em aberto e limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes; e

3. **Serviços indivisíveis complementares:** outros serviços que tenham natureza paisagística ou urbanística.

Já os serviços prestados em regime privado, cuja contratação e custeio ficam a cargo do gerador do resíduo, embora também sejam regulamentados e fiscalizados pela AMLURB, incluem coleta, transporte, tratamento e destinação final de:

1. Resíduos sólidos não perigosos que excedam a duzentos litros por dia;
2. Resíduos inertes, entre os quais entulhos, terra e sobras de materiais de construção que excedam a cinquenta quilogramas por dia;
3. Resíduos perigosos, em qualquer quantidade, excetuados os resíduos sólidos de serviços de saúde; e
4. Animais mortos de propriedade identificada.

Entre os diferentes serviços de limpeza urbana existentes no município de São Paulo, este trabalho concentra esforços em analisar os chamados **serviços divisíveis prestados em regime público**, definidos como as atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos residenciais, não residenciais (até 200 litros/dia), inertes (até 50 kg/dia), de serviços de saúde, feiras livres e outros, contratados e regulamentados pela AMLURB e operados por meio de concessões.

Caracterização do sistema

O território do município de São Paulo abrange uma área de 1.521 km², ocupados por 11.253.503 habitantes e 3.574.286 domicílios particulares permanentes, segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, dos quais 95,09% têm o lixo coletado

por serviço de limpeza, e 4,70% têm o lixo coletado por caçamba de serviços de limpeza. Os 0,21% restantes dão outras destinações para o lixo doméstico (jogar em terrenos baldios, logradouros, rios ou córregos, queimar ou enterrar). Além disso, o município possui algo em torno de 46 mil estabelecimentos industriais, 161 mil estabelecimentos comerciais, 6.237 escolas, 2.500 agências bancárias, e 526 estabelecimentos de serviços de saúde (SÃO PAULO, 2014).

Conforme o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PGIRS), publicado em 2014 pela Prefeitura Municipal, em 2012 foram geradas quase 7,4 milhões de toneladas de resíduos, o equivalente a uma média de 20,1 mil toneladas por dia, das quais 10,5 mil toneladas por dia (52% do total) correspondiam a resíduos sólidos domiciliares. Isso equivale à geração média de 1,1 quilograma de resíduos por habitante por dia, com variações entre diferentes regiões do município. O restante é composto por resíduos oriundos de feiras livres (296 toneladas por dia), limpeza de ruas e logradouros (1,14 mil toneladas por dia), limpeza das estruturas de drenagem (2,2 mil toneladas por dia), lodo das estações de tratamento (805 toneladas por dia), entulho (4,3 mil toneladas por dia), resíduos volumosos (619 toneladas por dia), poda de árvores (137 toneladas por dia) e resíduos de serviços de saúde (101,3 toneladas por dia), predominando os resíduos domiciliares (SÃO PAULO, 2014). Quanto à composição gravimétrica (isto é, a constituição físico-química) dos resíduos domiciliares, 51% são orgânicos, 35% são secos e 14% são rejeitos.

Os grandes geradores – isto é, aqueles estabelecimentos que se enquadram no regime privado de gestão de resíduos por ultrapassarem os limites quantitativos diários estabelecidos pela Lei Municipal nº 13.478 de 2002 – totalizam aproximadamente 8.000 estabelecimentos cadastrados junto à AMLURB, e são servidos por mais de 90 empresas autorizadas a prestar os serviços privados de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos (SÃO PAULO, 2015).

A coleta de resíduos sólidos domiciliares indiferenciados (isto é, não segregados para a coleta seletiva) no município, porta a porta, ocorre de segunda a sábado, nos períodos diurno e noturno, e emprega 351 caminhões compactadores, com guarnição de motorista e três coletores, totalizando cerca de 1.400 trabalhadores. Em favelas e outras áreas de difícil acesso, a coleta é feita por meio de caçambas metálicas ou contêineres cujo conteúdo é posteriormente transferido aos caminhões de coleta. Cada caminhão

possui uma rota pré-estabelecida pela AMLURB e pela empresa que presta o serviço, e é monitorado em tempo real por meio de um sistema de posicionamento global (GPS) através do Sistema Informatizado de Fiscalização dos Serviços de Coleta de Resíduos (FISCOR). O serviço é realizado por duas concessionárias: Loga Logística Ambiental de São Paulo (Agrupamento Noroeste) e EcoUrbis Ambiental (Agrupamento Sudeste).

Uma vez que os caminhões tenham coletado os resíduos domiciliares, eles seguem para unidades de pesagem localizadas junto às três estações de transbordo do município (Vergueiro e Santo Amaro, operadas pela EcoUrbis, e Ponte Pequena, operada pela Loga), nas quais os resíduos são temporariamente depositados e então transferidos a caminhões basculantes de grande porte, que por sua vez transportam os resíduos até os aterros sanitários para disposição final.

Dois aterros estão em operação: o aterro CTL, em São Mateus (região Leste do município de São Paulo), recebe os resíduos depositados nas estações de transbordo Vergueiro e Santo Amaro. Já o aterro CTR Caieiras, no município de Caieiras, que faz divisa com o município de São Paulo, recebe os resíduos da estação de transbordo Ponte Pequena. Estão em planejamento uma nova estação de transbordo e um novo aterro sanitário para o agrupamento noroeste, operado pela Loga.

As empresas concessionárias também são responsáveis por monitorar e recuperar as áreas de aterros encerrados, isto é, aqueles que embora não recebam mais resíduos ainda produzem gases advindos do processo de decomposição da matéria orgânica lá depositada. A EcoUrbis administra os aterros municipais desativados São João e Santo Amaro. A concessionária Loga administra o aterro sanitário desativado Bandeirantes, em Perus, e faz a manutenção do aterro desativado de Vila Albertina.

Somente em 2014, os contratos de concessão de serviços divisíveis representaram um custo de R\$ 947 milhões aos cofres municipais (SÃO PAULO, 2014), o que corresponde a cerca de 2% do orçamento municipal daquele ano.

Como se trata de serviços prestados por meio de concessões, a Lei Municipal nº 13.478 de 2002, assim como a legislação federal concernente ao tema, prevê a possibilidade de cobrança de taxas dos munícipes para custear o sistema. Entretanto, como será tratado mais à frente, a cobrança da taxa foi suspensa, sem perspectiva de retomada. Dessa forma, a recuperação de custos e sustentação econômica para a gestão dos resíduos sólidos no município tem sido planejada fundamentalmente sobre uma

perspectiva de redução da quantidade de resíduos a ser gerida, com medidas de educação ambiental para a redução do descarte, a separação dos resíduos e sua reciclagem e a logística reversa, por exemplo (SÃO PAULO, 2014), o que coloca em discussão as diretrizes estabelecidas pela PNRS e pelo PGIRS, inclusive para a inclusão de catadores de materiais recicláveis no sistema por meio de cooperativas.

Origens do setor de limpeza urbana

A história dos serviços de limpeza urbana de São Paulo coincide com a história da ocupação e do crescimento da cidade. Os locais para descarte de resíduos sólidos residenciais foram fixados pela primeira vez em 1821 pela Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 1992), que também obrigou os munícipes a manterem limpas as fachadas dos imóveis. Em 1855, por causa de uma epidemia de cólera (MIZIARA *apud* SILVA, 2010, p. 25), foram proibidos “depósitos de lixo, águas estagnadas ou materiais corruptos ou de fácil corrupção” no interior dos imóveis.

O Código de Posturas de São Paulo de 1875 dedicava seu Título V à limpeza e desobstrução de ruas e praças, conservação de calçadas, estabelecendo a obrigatoriedade de os habitantes manterem limpas as fachadas, calçadas e sarjetas, proibindo a queima de lixo e o despejo de esgoto nas vias públicas e próximo a corpos d’água, o lançamento de objetos nas vias e calçadas e prevendo multas aos infratores (PMSP *apud* SILVA, 2010, p. 26). Todavia, uma política sanitária mais completa surgiu somente em 1891, com a criação do Conselho de Saúde Pública do Estado de São Paulo, responsável por realizar estudos demográficos e estatísticos. Foi a partir desse momento que se passou a medir sistematicamente o volume de resíduos sólidos urbanos recolhidos, incinerados e dispostos em aterros, e também quando se passou a caracterizar os resíduos conforme sua composição. O Conselho ainda dividiu o território municipal em distritos (MIZIARA *apud* SILVA, 2010, p. 27). Tudo isso contribuiu para a elaboração do Código Sanitário do Estado, em 1894.

O primeiro contrato de prestação de serviços de limpeza urbana em São Paulo foi firmado em 1869, com duração de dois anos, e serviço realizado por meio de carroças com tração animal (ABLP *apud* SILVA, 2010, p. 26). Em 1892, um novo pacote de serviços de limpeza urbana foi contratado junto ao setor privado. A empresa

deveria realizar a varrição noturna de logradouros, a limpeza de bueiros e bocas-de-lobo, a coleta de resíduos sólidos de mercados, a incineração dos resíduos, a irrigação de vias públicas, a remoção de animais mortos, a limpeza e desinfecção de mictórios e a coleta de resíduos domiciliares em horários pré-fixados (ABLP *apud* SILVA, 2010, p. 28-29). Tratou-se da primeira contratação de todo o conjunto de serviços de limpeza pública numa determinada área do território municipal. Todavia, os serviços prestados entre fins do século XIX e início do XX foram avaliados como algo “lento, insuficiente e perigoso”, segundo um relatório de avaliação elaborado a pedido do Serviço Sanitário de São Paulo em 1900. Àquela época, os resíduos ficavam espalhados pelas calçadas, as carroças de madeira que faziam a coleta não eram envernizadas ou impermeabilizadas, de forma que não eram desinfetáveis e cheiravam mal. Nesse contexto, mediante o risco da proliferação de doenças, o relatório defendia a incineração dos resíduos (sugerindo-se a construção de quatro fornos com capacidade para queimar 50 toneladas por dia), e condenava a catação de materiais recicláveis nos depósitos de resíduos – atividade que em São Paulo teve início em 1892 e era desempenhada por imigrantes – ao mesmo tempo em que o transporte dos resíduos para o aterro e o incinerador era feito por meio de um porto improvisado à beira do rio Tietê, que também servia como área de destinação final de resíduos (SILVA, 2010, p. 31-35). A contragosto das críticas, o contrato de prestação de serviços foi renovado em 1902 e novamente em 1906. Nessa época, tiveram início as primeiras discussões sobre a utilização de lixo como matéria-prima, e também as primeiras tentativas de se instituir uma “taxa sanitária” em São Paulo para custear os serviços de limpeza, taxa que entraria em vigor somente em 1911 (MIZIARA *apud* SILVA, 2010, p. 38).

Outra empresa privada foi contratada para prestar os serviços de limpeza em 1908, e permaneceu na operação desses serviços até 1913, quando foi encampada pela Prefeitura, que também reorganizou a estrutura administrativa do município (CRUZ *apud* SILVA, 2010, p. 39). No ano seguinte, o prefeito Washington Luís transferiu os serviços de limpeza urbana para a nova Diretoria de Limpeza Pública, diretamente subordinada a ele. A essa altura, a produção diária de resíduos sólidos em São Paulo era de 302 toneladas, destinadas a incineradores cuja capacidade já não acompanhava o ritmo da geração de resíduos. Por isso, o lixão foi gradativamente se tornando o principal destino dos resíduos (MIZIARA e OGATA *apud* SILVA, 2010, p. 40-41).

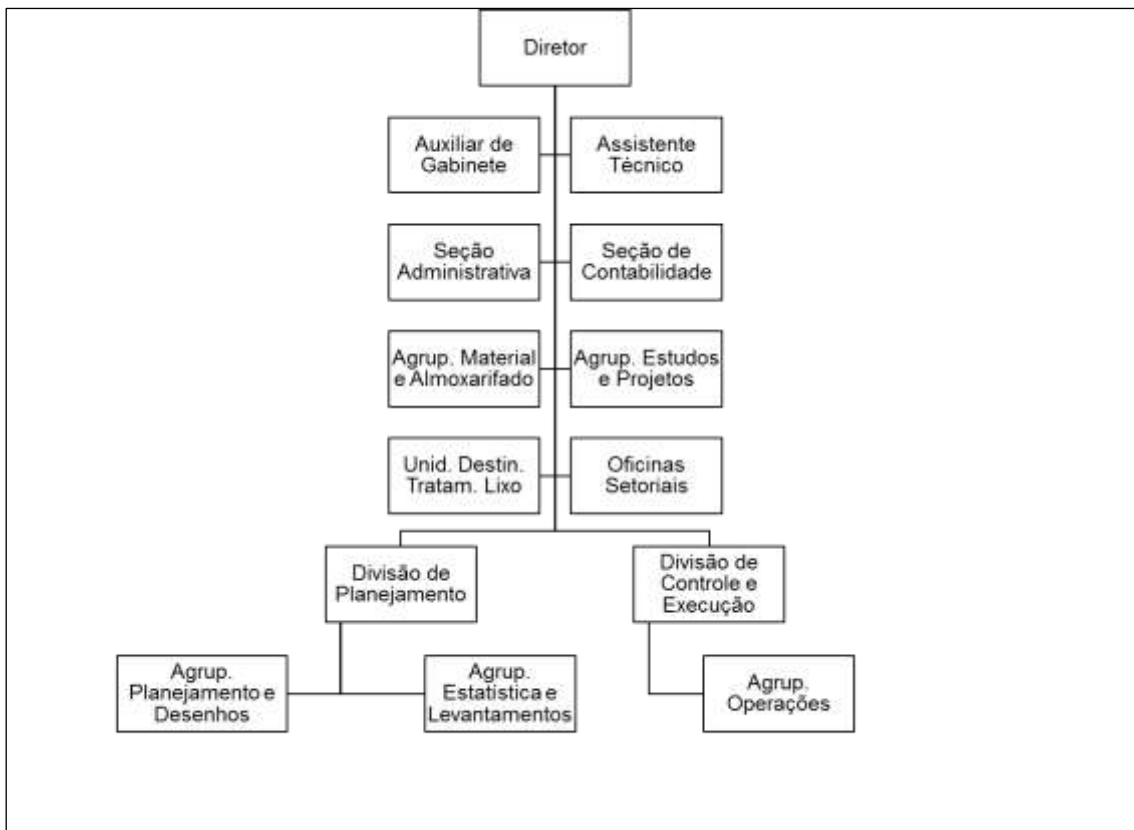
Ainda em 1914, o Serviço de Limpeza Pública de São Paulo foi organizado por efeito do Ato nº 721, que tipificava o lixo coletável e não coletável pelo serviço municipal, e também estabelecia que a municipalidade era obrigada a prover locais para destinação final de todos os resíduos, coletados ou não pelo serviço público. Esse Ato também especificava como deveria ser feito o acondicionamento do lixo pelos munícipes, e dividia o território urbano da cidade em quatro zonas administrativas para a limpeza, cada uma com uma sede de serviço. Quanto ao material coletado, 10,6% eram incinerados, 23,2% eram reaproveitados como adubo, 65,5% eram depositados em lixões e apenas 0,7% eram destinados à indústria como insumos (OGATA *apud* SILVA, 2010, p. 43-44). A Diretoria de Limpeza Pública, até então subordinada ao prefeito, passou a ser subordinada ao Departamento de Higiene – e este, à Secretaria de Higiene e Cultura – em 1945. Em 1961, a Diretoria se tornou uma Divisão do Departamento de Serviços Municipais, no âmbito da Secretaria de Obras. Toda a execução do serviço de coleta ainda era de responsabilidade direta da Prefeitura.

Contudo, em 1966, o serviço começou a voltar, gradativamente, a ser prestado pelo setor privado, quando a empresa Terpa foi contratada para fazer a coleta na região do Brooklin Paulista. A base de cálculo para o pagamento da empresa era fundamentada no número de viagens realizadas (SILVA, 2010, p. 57-58).

Nesse mesmo ano, a estrutura administrativa do município foi reorganizada, tendo sido criada a Secretaria de Serviços Municipais, na qual se enquadrava a limpeza urbana. A secretaria contava com um corpo de engenheiros, planejadores, sanitaristas e ecologistas. Em 1968, com a Lei nº 7.108, a Secretaria foi reorganizada, e os serviços de limpeza urbana passaram a ser de responsabilidade do novo Departamento de Limpeza Pública (LIMPU), pela primeira vez dotado de um corpo técnico próprio para planejar, controlar e executar os serviços de coleta e gestão de resíduos.

A **Figura 1** a seguir apresenta a estrutura hierárquica do LIMPU. Como se vê, além do gabinete do diretor, havia algumas seções de apoio técnico-administrativo, e somente duas divisões técnicas para lidar com as atividades-fim do departamento. Ainda assim, essa foi a primeira vez em que o setor de limpeza urbana contou com um departamento inteiramente dedicado ao tema.

Figura 1 – Estrutura hierárquica do LIMPU



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

Ainda em 1968, um segundo contrato de coleta e transporte de lixo foi firmado para a região de Santana, e toda a coleta em São Paulo passou a ser motorizada, substituindo-se completamente a tração animal (SILVA, 2010, p. 62-65). Com o aumento gradativo da coleta por empresas privadas, a estrutura burocrática responsável pela limpeza pública viria a carecer de nova reestruturação. Desde o século XIX, o lixo em São Paulo tinha transitado entre as esferas de responsabilidade pública e privada. Com toda a execução privatizada, seria necessário mudar a regulamentação do setor, contratar empresas e fiscalizar os serviços. É nesse momento que começa uma grande mudança estrutural do setor de limpeza urbana de São Paulo.

A criação do LIMPURB e o modelo de execução privada

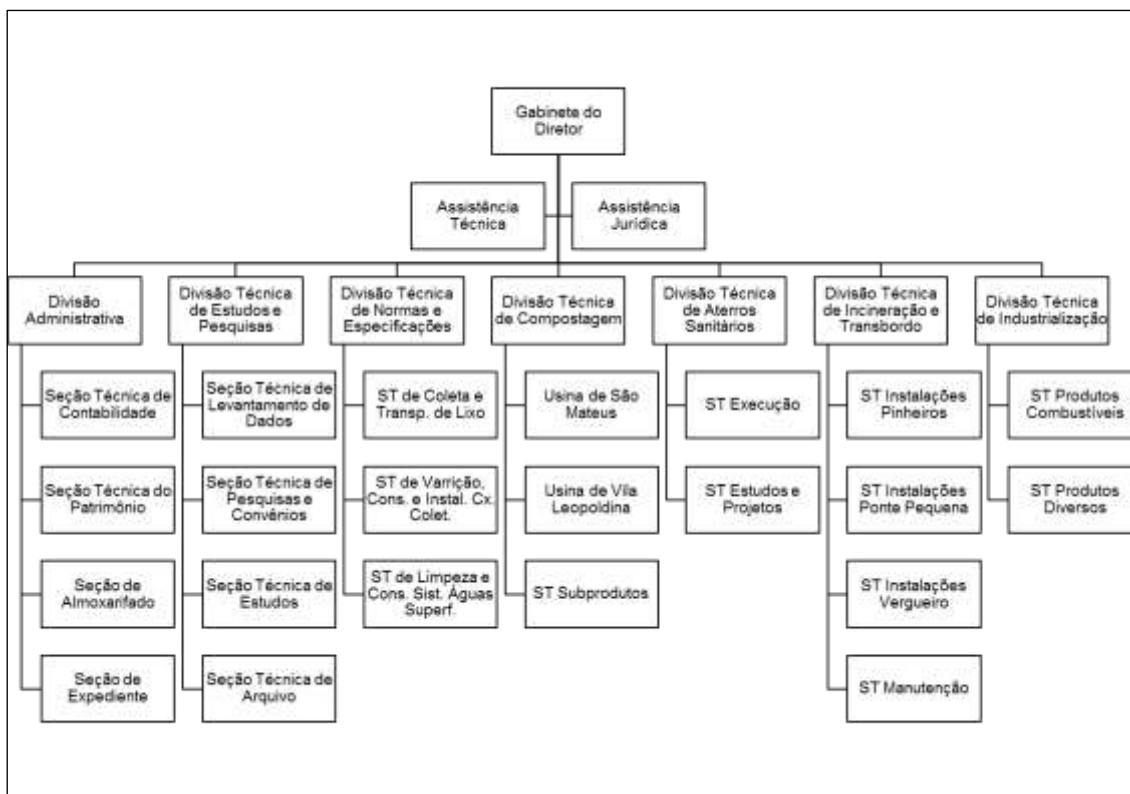
Em 1972, aproximadamente 70% do lixo de São Paulo já eram coletados e transportados por seis empresas privadas (Terpa, Pavi-Obras, Jofege, Enterpa, Lipater e

Vega-Sopave), enquanto a Prefeitura ainda realizava a coleta diretamente nas regiões de Sé, São Miguel, Mooca e Itaquera. Em 1974, a empresa Vega-Sopave foi contratada para transformar um lixão em aterro sanitário na região norte do município, como projeto-piloto. Aprovada a experiência, entre 1974 e 1979 começaram a ser implantados os novos aterros sanitários, desde então operados por empresas contratadas. Em 1975, o Decreto nº 11.963 transformou a Secretaria de Serviços Municipais em Secretaria de Serviços e Obras (SSO), e em 1976 a Lei Municipal nº 8.491 substituiu o LIMPU pelo Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB), já com estrutura, pessoal e experiência técnica acumulada para regulamentar e gerir contratos, bem como fiscalizar sua execução e realizar as atividades que lhe competiam.

A criação do LIMPURB foi fundamental para a estruturação das regras, dos procedimentos e dos modos de atuação do Poder Público no setor de limpeza urbana, exercendo papel central não somente nas atividades-fim que lhe competiam, mas também servindo de referência regional e nacional para a limpeza pública. Por exemplo, seus técnicos foram responsáveis por criar a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP), que a partir de 1975 publicou a Revista Limpeza Pública, veículo que agrega artigos técnicos sobre a gestão e a operação de sistemas de limpeza urbana em municípios do Brasil, produzidos por gestores públicos e de empresas envolvidas no setor. A ABLP assumiu papel de importância para o assunto, estabelecendo seminários nacionais para reunir técnicos do setor, promovendo intercâmbios com empresas e organizações públicas estrangeiras e produzindo material de divulgação técnico-científica sobre gestão de resíduos sólidos.

A seguir, a **Figura 2** apresenta a estrutura hierárquica do LIMPURB. Nota-se uma grande diferença em relação à estrutura de seu antecessor, o LIMPU. No novo departamento, as atividades-fim foram segregadas em diferentes divisões técnicas, cada uma com seções técnicas especializadas em determinados assuntos geridos pela burocracia, e todas com pessoal para executar essas atividades. Outra novidade em relação ao LIMPU é a existência de uma assistência jurídica própria do departamento.

Figura 2 – Estrutura hierárquica do LIMPURB



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

O LIMPURB contava com corpo técnico próprio, inteiramente voltado à gestão do setor de limpeza pública em São Paulo, e com estrutura mais complexa que a do seu predecessor, o LIMPU. Ele já nascera com a perspectiva de gerir um setor cujos serviços eram executados por empresas privadas contratadas pela municipalidade, que por sua vez já não operava mais as atividades de coleta e transporte de resíduos sólidos diretamente. Por isso, do ponto de vista da administração de recursos, foi fundamental a existência de uma assessoria jurídica própria na estrutura hierárquica do departamento, já que ele também era o responsável direto por elaborar os processos de contratação de empresas e promover sua fiscalização.

O modelo de execução privada consiste em contratar uma ou mais empresas para prestarem um serviço ou conjunto específico de serviços por tempo determinado. O Estado é o responsável por contratá-las, investir em equipamentos públicos e fiscalizar sua manutenção. Sendo assim, as empresas contratadas são remuneradas com base em alguma fórmula predefinida, que pode envolver o volume de resíduos coletados e transportados, a quilometragem percorrida para isso e o número de trabalhadores, e suas

atividades são fiscalizadas pelo órgão público competente. Porém, o Estado ainda é o responsável por investir diretamente em aterros sanitários, sistemas de controle e monitoramento, incineradores, estações e usinas de triagem de recicláveis, entre outros, com recursos próprios.

O próximo marco regulatório da limpeza urbana em São Paulo veio com a Lei nº 10.315 de 1987, que disciplinou as atividades do setor, determinando quais eram de competência da Prefeitura e quais competiam a particulares – o equivalente ao que hoje é definido como regime público e regime privado, como já apresentado. Além do recolhimento e da disposição de resíduos sólidos em geral, essa lei sistematizou as regras para a gestão de resíduos de feiras livres, o acondicionamento de lixo e apresentação à coleta, a varrição e conservação da limpeza de terrenos, áreas livres e outras áreas urbanizadas. A partir daquele ano, toda a coleta que competia à Prefeitura já era realizada por empresas contratadas, bem como a gestão dos aterros municipais.

A municipalidade reconhecia que o sistema de limpeza urbana estava defasado e não seria sustentável em longo prazo (SÃO PAULO, 1989). Em 1989, os temas da coleta seletiva e da reciclagem ganharam força no debate público, com a crescente presença de catadores de materiais recicláveis, caminhões de coleta clandestina e lixões irregulares que promoviam a triagem e a venda desse material. Ao mesmo tempo, São Paulo enfrentava problemas com entulho deixado em vias públicas e lixo industrial depositado junto aos resíduos domiciliares, o que impunha dificuldades ao sistema público de coleta. Várias medidas foram propostas para solucionar esses problemas, envolvendo desde a redução da geração de resíduos do consumo até o aumento do número de incineradores. Também se começava a falar na metropolização da gestão de resíduos, algo presente na recente Lei nº 12.305 de 2010. Outra proposta era para que a Prefeitura encampasse uma proporção de 10% a 15% do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos através da criação de uma empresa pública de limpeza urbana, e deixasse o restante a cargo da iniciativa privada, com o objetivo de garantir precificação justa no setor e modernizar os sistemas de pesagem e monitoramento da execução dos serviços. Também se voltava a falar na criação de uma taxa para custear o sistema, já que o IPTU só cobria uma pequena fração dos custos (SÃO PAULO, 1989).

Em 1992 (governo de Luiza Erundina), houve uma tentativa de reestruturação dos serviços de limpeza urbana (incluindo não somente a coleta de lixo, mas também

varrição, capinação, pintura de meio-fio e outros), com a descentralização dos contratos entre todas as administrações regionais. A intenção era pulverizar contratos e atividades, democratizar o acesso de pequenas empresas – àquele momento, somente três empresas (Vega-Sopave, Enterpa e Cavo) operavam todos os serviços no município – e reduzir em até 20% o valor global dos serviços. Todavia, esse modelo nunca foi colocado em prática, tendo sido alvo de diversas ações judiciais movidas por empresas do setor.

Cabe destacar que, na primeira metade da década de 1990, o setor de limpeza urbana de São Paulo protagonizou inúmeras denúncias de irregularidades, tanto nas licitações quanto na própria execução e fiscalização dos serviços prestados, o que rendeu inúmeras reportagens¹ sobre essas inconsistências. Até então, as empresas eram remuneradas com base no volume de resíduos coletados. Jacobi (2006) reporta que, entre 1992 e 1994, as quantidades de lixo coletado reportadas aumentaram 900%.

A tentativa de descentralização dos contratos de limpeza urbana foi suspensa em 1993 (governo de Paulo Maluf). Sendo assim, o modelo de contratação de empresas prestadoras de serviços centralizada no LIMPURB prevaleceu, com contratos de grande porte vigentes por cinco anos, e apenas quatro empresas contratadas (Vega-Sopave, Enterpa, Cavo e CBPO), que operavam os serviços de coleta e transporte de resíduos em sete agrupamentos da cidade (JACOBI, 2006). O debate público ainda era permeado pelo argumento da necessidade de se implantar uma política de coleta seletiva e reciclagem, visto que a disposição final era apontada como o principal problema do sistema (a localização de áreas para implantação de aterros e a distância relativa ao centro urbano, onde se geram os resíduos, impõem cada vez mais dificuldades conforme cresce a metrópole), assim como ainda se apontava a necessidade de modernizar o sistema de gestão de resíduos, tido como defasado (SÃO PAULO, 1993).

Três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram instaladas na Câmara Municipal, em 1989, 1993 e 2001, respectivamente, para investigar denúncias de irregularidades no setor de limpeza urbana. Nas investigações, sobretudo naquela promovida pela CPI de 2001, detectou-se que a maior fragilidade do sistema de limpeza urbana até então envolvia a fiscalização da execução dos serviços pelas empresas contratadas. Na segunda metade da década de 1990, a Prefeitura contratou uma empresa privada para informatizar o LIMPURB e implantar o Sistema de Gerenciamento

¹ Para mais informações, consultar: CASTRO, 1994a e 1994b; FOLHA DE S. PAULO, 1994; JORNAL NACIONAL, 2004; JACOBI, 2006.

Integrado de Limpeza Pública (SIGIL), que envolvia melhoramentos tecnológicos para monitorar os caminhões de coleta de lixo no território municipal e fiscalizar o volume de lixo destinado aos aterros – entretanto, o corpo de fiscalização do LIMPURB sempre foi tido como numericamente insuficiente para promover essa atividade de maneira satisfatória (SÃO PAULO, 2001). O relatório dessa CPI também identificou falhas na fiscalização dos serviços de varrição e atribuição de multas, assim como na remoção de entulho. Também ficou apontado um conflito de competências entre as Administrações Regionais e o LIMPURB, visto que a contratação era feita por este último, mas a fiscalização dos serviços era feita pelas primeiras. Era necessário modernizar todo o sistema, atualizar seu marco regulatório e criar um novo modelo de gestão do setor, que aumentasse o potencial de investimento em equipamentos para a coleta e a destinação dos resíduos coletados e fosse viável ao orçamento público.

Foi nesse momento que se apresentou o novo marco regulatório do sistema de limpeza pública de São Paulo, tornando-se a Lei Municipal nº 13.478 de 2002. A nova legislação tinha múltiplas missões: superar o quadro de fragilidades detectado no modelo vigente até então, oferecer condições para a modernização tecnológica e administrativa do sistema, aumentar o potencial de investimento em novos equipamentos, estabelecer as bases para uma política de coleta seletiva e reciclagem com inclusão de cooperativas de catadores, desonerar o orçamento público por meio da criação de um fundo de limpeza urbana, fortalecer a burocracia e o corpo técnico responsáveis pela regulamentação e pela fiscalização do sistema e, com tudo isso, recuperar as condições ideais de operação do sistema de limpeza pública e a confiança dos cidadãos. Para isso, a nova legislação criou os instrumentos que entrariam em vigência pouco tempo depois, e cuja maior parte vigora até os dias atuais, substituindo o modelo de contratação de empresas prestadoras de serviços por um modelo de concessão dos serviços de limpeza pública, no qual o setor privado não é meramente um operador, mas também um investidor.

O modelo de concessão e a instalação da AMLURB

Em 2002 (governo de Marta Suplicy), quando foi criado o modelo de concessão dos serviços de limpeza urbana de São Paulo, o setor enfrentava dificuldades estruturais.

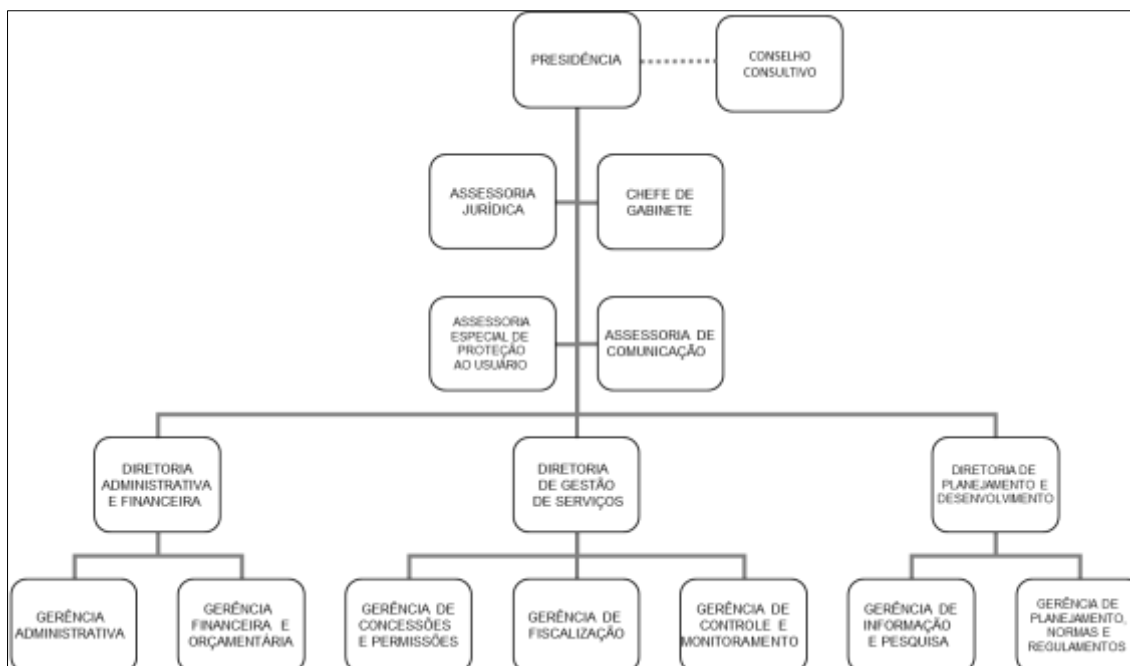
As empresas prestadoras de serviços tinham sido contratadas por um período de dois anos que estavam terminando, os aterros em operação estavam com sua vida útil quase esgotada, o incinerador municipal (em fase de desativação) era objeto de multas por infrações ambientais e a qualidade das usinas de compostagem era questionada (JACOBI, 2006).

Com a nova legislação, a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo foi inteiramente transformada, desde as estruturas responsáveis por essa contratação e pelo estabelecimento de metas para o setor de limpeza urbana como um todo, até o modelo de gestão, contratação e pagamento das empresas.

Em primeiro lugar, o Departamento de Limpeza Urbana, órgão da administração direta do município, seria substituído pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), uma autarquia municipal com relativa autonomia orçamentária em relação à Secretaria Municipal de Serviços (SES), órgão ao qual permaneceria vinculada. Isso configura a principal mudança em relação ao modelo anterior: a AMLURB teria capacidade tributária ativa para arrecadar e fiscalizar as novas Taxas de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS) e de Fiscalização de Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB), recursos do novo Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), o que também significou a necessidade de um quadro técnico-administrativo muito maior e mais diversificado do que aquele à disposição do LIMPURB.

A **Figura 3**, a seguir, apresenta a estrutura hierárquica da nova autarquia municipal. Por ser um órgão da administração indireta do município, ela possui uma presidência e um conselho consultivo. Subordinadas à presidência, distribuem-se diretorias e gerências, cada uma com atribuições próprias. Embora não se expresse exatamente na figura, essa estrutura representa o aumento de complexidade hierárquica em comparação com o antigo LIMPURB, além de dar à autarquia maior autonomia financeira para gerir seus recursos e planejar suas atividades.

Figura 3 – Estrutura hierárquica da AMLURB



Fonte: SÃO PAULO, 2015.

Tudo isso, entretanto, era proposto em razão de uma mudança muito maior e mais significativa: o modelo de gestão do sistema de limpeza urbana não corresponderia mais a um regime de prestação de serviços por empresas contratadas para tal, mas sim um modelo de concessão, em que as empresas concessionárias operariam o sistema por ao menos 20 (vinte) anos (e não cinco), sendo responsáveis não somente por coletar e transportar resíduos sólidos, nem somente operar aterros sanitários, mas sim prestar todos os serviços divisíveis em regime público, tal como definidos no início deste trabalho. Isso inclui os serviços de coleta de resíduos sólidos, seu transporte aos locais de transbordo e destinação final, e também a gestão de aterros sanitários – mas também a implantação de equipamentos e frentes de trabalho para implantação de coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis, pressupondo-se também todo o investimento necessário para a construção desses equipamentos. Ao final do período de concessão, todos os equipamentos seriam convertidos em benefício do município, tal como ocorre em outras concessões já conhecidas nos serviços públicos.

As empresas concessionárias deveriam atender a metas de investimento durante todo o período da concessão, e mensalmente a municipalidade faria o pagamento das parcelas referentes ao conjunto do contrato. Esse pagamento deixava de ser feito

mediante o cálculo do volume de resíduos coletados ou a quilometragem percorrida, e passava a ser feito em parcelas fixas que pressupunham todo um conjunto de serviços e investimentos realizados. Mecanismos legais e contratuais assegurariam que, caso o volume de resíduos coletados aumentasse em proporção muito alta (no caso empírico, mais que 10% em relação ao ano anterior), as empresas poderiam pleitear o aumento correspondente da remuneração mensal. Além disso, os contratos estabeleceriam que a cada cinco anos as empresas e o município deveriam discutir o reequilíbrio financeiro, planejando investimentos e os valores repassados mensalmente às empresas.

No novo modelo, conforme estabelecido pela Lei nº 13.478 de 2002, a AMLURB teria a competência para arrecadar as novas taxas (TRSD, TRSS e FISLURB), que seriam convertidas ao FMLU, fundo gerido pela autarquia com o objetivo de custear os serviços divisíveis em regime público e as atividades da AMLURB. Entretanto, em 2005 (governo de José Serra), a Lei nº 14.125 extinguiu a cobrança da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares de munícipes que gerassem até 200 litros de resíduos diariamente (ou seja, todos os contemplados pelo regime público), após intensos conflitos e questionamentos quanto ao mérito da cobrança da nova taxa ainda na gestão anterior (Marta Suplicy). Isso representa um revés para a autarquia, pois o FMLU deixa de contar com essa fonte de arrecadação, e o custeio dos serviços de limpeza pública continua em certo grau dependente do Tesouro do município.

Outro fato de destaque diz respeito ao tempo de implantação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana e substituição do LIMPURB. Apesar de, legalmente, isso ter sido determinado em 2002, a AMLURB só foi implantada dez anos depois, no final de 2012 (governo de Gilberto Kassab) – enfrentando ainda alguns acertos regulamentares que só possibilitaram sua implantação efetiva em 2013 (governo de Fernando Haddad), por meio de decreto. Até então, o LIMPURB vinha agindo como uma espécie de procurador da AMLURB para todos os atos administrativos que a ela competiam. Entretanto, o quadro técnico-administrativo da AMLURB ainda está incompleto: seus técnicos e analistas de carreira ainda não foram admitidos.

A primeira concessão dos serviços divisíveis de limpeza urbana em regime público de São Paulo foi realizada em 2004, quando duas concessionárias passaram a operar os serviços divisíveis por um período de vinte anos, renováveis por mais vinte.

O novo modelo de limpeza urbana em São Paulo pode ser entendido como um caso daquilo que a literatura internacional contemporânea dedicada a compreender a política urbana identificou como uma mudança do papel do Estado no âmbito do sistema capitalista: Estado e mercado rearranjaram suas responsabilidades, de modo que o primeiro passa a se concentrar na regulação da produção e dos serviços, e o último se concentra em sua execução propriamente dita – algo chamado de “capitalismo regulatório” (LEVI-FAUR, 2005). Os serviços de limpeza urbana em São Paulo, no século XIX, foram inicialmente contratados junto a empresas privadas nacionais, depois estrangeiras, e então assumidos pelo próprio Estado até a segunda metade do século XX, até que foram novamente repassados a empresas privadas – primeiro, elas foram responsáveis por sua mera execução, e depois passaram a ser responsáveis por investir e gerir todo o setor por longo período, mediante um aumento das instituições de regulação e fiscalização pelo Estado. Em vista da tese do capitalismo regulatório, a criação da AMLURB e do modelo de concessão não representa o início da regulação pelo Estado (pois ele já regulava desde antes, estabelecendo regras para a contratação de empresas e para o funcionamento do sistema de maneira ampla). O que mudou ao longo do tempo foi a maneira com que ele participa da execução dos serviços (antes, contratando empresas para coletar o lixo; depois, concedendo o sistema a empresas responsáveis por investir e operá-lo), e como ele tenta aumentar sua regulação.

Outro fator de mudança advém da entrada do governo federal na regulação sobre a gestão de resíduos sólidos. Esse setor careceu de regulação federal até 2010, quando foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305 de 2010). Essa Política (PNRS) passou a obrigar estados e municípios a elaborarem planos de gestão integrada de resíduos sólidos e fazer com que os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sejam compatíveis também com os planos de saneamento básico estabelecidos conforme a Lei Federal nº 11.445 de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Essa é uma condição para que eles tenham acesso a recursos federais destinados a empreendimentos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (tais como compra de equipamentos, implantação de infraestrutura para reciclagem, construção e manutenção de aterros). Além disso, ela prioriza recursos a municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou

outras associações de catadores de materiais recicláveis formadas por pessoas de baixa renda (Artigo 18). Isso é tratado na próxima seção.

Desafios ao setor de limpeza urbana

Em vista da trajetória de formação do setor de limpeza urbana em São Paulo, do grande aumento da produção anual de resíduos e das tentativas de implantação de novos modelos de gestão do sistema, alguns desafios permanecem abertos e envolvem questões como o financiamento do modelo e sua sustentabilidade econômica e a inclusão de novos atores nesse meio.

Acerca da última questão, algo ainda deve ser dito. Uma das primeiras experiências de coleta seletiva do Brasil foi criada em São Paulo, durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), que também deixou um Plano de Diretrizes para a Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Município, documento que antecipava uma série de questões relativas à escassez de espaço para a implantação de novos aterros em São Paulo, o expressivo aumento da produção de resíduos e a necessidade de diminuir o ritmo desse crescimento e reciclar o material coletado (JACOBI, 2006; SILVA, 2010).

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

Como apontam Santos & Gonçalves-Dias (2012), o atual programa de coleta seletiva foi implantado em 2003 e revisto em 2007. Existem 21 centrais de triagem em funcionamento, que atendem a 74 dos 96 distritos do município (LIMPURB *apud* Santos & Gonçalves-Dias, 2012, p. 152). Porém, a maior parte dos catadores de recicláveis fica excluída desse processo. Santos & Gonçalves-Dias afirmam que a quantidade de resíduos informalmente coletados, triados e vendidos pelos catadores de materiais recicláveis, organizados ou não, é a base da indústria da reciclagem no Brasil. Atualmente, segundo informações do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais

Recicláveis (MNCR), eles são responsáveis pela coleta de 90% de todo o volume de resíduos reciclados que retornam à indústria. Todavia, a maioria deles vive em situação de pobreza, com uma renda mensal individual média de R\$ 136 a R\$ 318 (GERI/UFBA *apud* MNCR, 2012, p. 423). Estima-se que 30% das 16 mil pessoas em situação de rua em São Paulo sobrevivam exclusivamente da coleta de materiais recicláveis – os catadores são os principais agentes da cadeia de reciclagem, mas também são os que menos se beneficiam dela (MNCR, 2012).

Com a PNRS, começa-se a repensar o sistema de pagamento pela geração e pela destinação dos resíduos sólidos, com o princípio do poluidor-pagador – quem gera resíduos fica obrigado a arcar com os custos de sua destinação. A legislação permite que os catadores recebam incentivos e pagamento pelo serviço de coleta seletiva e reciclagem do material coletado, sem a necessidade de licitações, ressaltando-se o reconhecimento da importância dos catadores e de sua autogestão para a realização de seus serviços. Segundo cálculos econômicos do MNCR, a contratação de cooperativas e associações para a coleta seletiva é economicamente viável, além de social e ambientalmente desejável (MNCR, 2012).

Por outro lado, o desafio envolve também o comportamento dos consumidores em geral. Se a separação dos resíduos não for realizada no interior das casas e dos escritórios, pouco benefício virá de um sistema de coleta seletiva. Portanto, é necessária não só a inclusão dos catadores, mas projetos de conscientização dos consumidores para a separação dos resíduos e a reciclagem (SANTOS & GONÇALVES-DIAS, 2012).

Considerações finais

A gestão dos resíduos sólidos urbanos envolve uma multiplicidade de atores e interesses distintos. É preciso destinar os resíduos, impedir que eles se acumulem em vias públicas e aproveitá-los como redutores de custos ou como fontes de renda. Para tudo isso, é necessário criar regras e instrumentos de regulação e controle.

Um primeiro passo (necessário, mas não suficiente) para compreender a *política* por trás da limpeza urbana é compreender a ação do Estado. A atual configuração do sistema de limpeza urbana do município é resultado de uma trajetória de crescente regulação do setor. Esse foi o objetivo deste trabalho: a partir de evidências empíricas,

reconstruir a trajetória de organização institucional do setor público em torno dessas questões e mapear os principais momentos da política pública, localizando instâncias de decisão. Todavia, as ações do Estado estão inseridas numa dimensão relacional em que se incluem outros atores, tais como as empresas e os movimentos sociais.

Por isso, também é necessário entender a economia política do setor, ou como se organizam as empresas que operam esses serviços, assim como é preciso analisar a dimensão relacional entre os atores envolvidos. Certamente, ainda que a Prefeitura seja a responsável pela regulação, o setor privado responde por boa parte dos insumos tecnológicos e da experiência operacional e pela gestão dos equipamentos, bem como é um investidor na concessão. Visto por outro ângulo, o setor privado também tenta afirmar seus interesses diretamente junto do Estado, por meio de interações formais e informais (MARQUES, 2000; MARQUES, 2003). Há, ainda, os catadores de materiais recicláveis, procurando se inserir no sistema. Uma vez compreendidas as formas de organização e atuação de cada grupo de atores, caberá observar como seu conjunto determina processos e padrões de intermediação de interesses que lhes beneficiam de diferentes formas e medidas, resultando em padrões de governança da política pública em que o Estado não é responsável por governar todos os seus aspectos, deixando a cargo de outros atores o papel de fazer ou mesmo decidir. Entender cada um desses aspectos constitui uma agenda de pesquisa em andamento sobre o setor de limpeza urbana.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto Federal 7.404 de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

_____. **Lei Federal 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.

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

- _____. (1994b), “Empreiteiros confirmam ‘roubalheira’ no lixo de SP”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 26/02/1994. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/26/cotidiano/37.html> . Acesso em 29 mar 2015.
- DAHL, Robert. (1961). **Who Governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press.
- DIAS, Mauricio. (2012), “Mau cheiro”. In: **CartaCapital**, n. 713, 05/09/2012. p. 17.
- DONATO, Antonio. (2007), “Cidade limpa?”. In: **Folha de S. Paulo: Opinião**, 15/11/2007. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1511200709.htm> . Acesso em 29 mar 2015.
- FIALHO, Marco Antonio. (1998), **Para onde vai o que sobra: o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo.
- _____. (2012), **Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo.
- FOLHA DE S. PAULO. (1994), “Preços diferem em bairros iguais”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 25/02/1994. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/25/cotidiano/33.html> . Acesso em 29 mar 2015.
- _____. (2009), “Prefeito Kassab ameaça romper contratos do lixo em SP”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 18/09/2009. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u625726.shtml> . Acesso em 29 mar 2015.
- FREITAS, Carolina. (2010), “Marta nega irregularidades em contratos de lixo em SP”. In: **O Estado de S. Paulo: Política**, 10/07/2010. [online]. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,marta-nega-irregularidades-em-contratos-de-lixo-em-sp,579370,0.htm> . Acesso em 29 mar 2015.
- FUNDAÇÃO IBGE. (2012), **Censo Demográfico: Universo**. [online] Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/> . Acesso em 29 mar 2015.
- GRYNSZPAN, Mario. (1996), “A teoria das elites e sua genealogia consagrada”. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, n. 41. p. 35-83.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. (1993), **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas: GAPI-UNICAMP.
- HUNTER, Floyd. (1953), **Community power structures: a study of decision makers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- JACOBI, Pedro (org.). (2006), **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume.
- JOHN, Peter. (2009), “Why study urban politics?”. In: DAVIES, Jonathan and IMBROSCIO, David (org.). **Theories of Urban Politics**. London: Sage.

- JORNAL NACIONAL. (2004), “Documentos levantam suspeita de que empresas fraudaram uma licitação em São Paulo”. In: **Jornal Nacional**, 30/04/2004. [online]. Disponível em <http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0.,MUL554611-10406,00-DOCUMENTOS+LEVANTAM+SUSPEITA+DE+QUE+EMPRESAS+FRAUDAR+AM+UMA+LICITACAO+EM+SAO.html> . Acesso em 29 mar 2015.
- MARQUES, Eduardo. (1997), “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, n. 43, 1º semestre de 1997. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- _____. (2000), **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan.
- _____. (2003), **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume.
- _____. (2011), **As políticas públicas na Ciência Política**. [mimeo]
- _____. (2012), **Governing São Paulo: Urban policies and segregation in a highly unequal metropolis**. Buenos Aires: III World Forum of Sociology. [mimeo]
- MOLLENKOPF, John H. (1992), **A phoenix in the ashes: the rise and fall of the Koch coalition in New York City politics**. New Jersey: Princeton University Press.
- MOLOTCH, Harvey. (1976), “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”. In: **The American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2. p. 309-332.
- MOSSBERGER, Karen. (2009), “Urban Regime Analysis?”. In: DAVIES, Jonathan and IMBROSCIO, David (org.). **Theories of Urban Politics**. London: Sage.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). (2012), “Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis”. In: JARDIM, Arnaldo; VALVERDE, José; YOSHIDA, Consuelo. **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole. p. 415-436.
- ODILLA, Fernanda. (2010), “Receita investiga fraude em empresa de varrição”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano**, 13/12/2010. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/844711-receita-investiga-fraude-em-empresa-de-varricao-de-sp.shtml>. Acesso em 29 mar 2015.
- PROPATO, Valéria. (2000), “Mulher vingativa, homem suspeito: Nicéa acusa Pitta de corromper vereadores, denuncia pressões de ACM para receber as dívidas da OAS e expõe o lado podre da política malufista em São Paulo”. In: **Istoé: Brasil**, n. 1859, 15/03/2000. [online]. Disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/33665_MULHER+VINGATIVA+HOMEM+SUSPEITO . Acesso em 29 mar 2015.
- SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; GONÇALVES-DIAS, Sylmara F. (2012), “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na Cidade de São Paulo: Um Problema, Múltiplas Soluções”. In: PADOVANO, Bruno Roberto; NAMUR, Marly; SALA, Patrícia Bertacchini. **São Paulo: Em Busca da Sustentabilidade**. São Paulo: Edusp/Pini. p. 147-159.
- SANTOS, Maria Cecília; DIAS, Sylmara; WALKER, Stuart (Orgs.). (2014) **Design, Resíduo & Dignidade**. São Paulo: Olhares. 495 p.

- SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Câmara Municipal de São Paulo. (1989), **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 281/89** [mimeo].
- _____. Câmara Municipal de São Paulo. (1993), **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 221/93** [mimeo].
- _____. Câmara Municipal de São Paulo. (2001), **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 81/01** [mimeo].
- _____. (2014), “Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”. In: **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo** [online]. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf> . Acesso em 29 mar 2015.
- _____. (2015), Autoridade Municipal de Limpeza Urbana. In: **Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo** [online]. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlub/>. Acesso em 29 ago 2014.
- SETTI, Ricardo. (2011), “Departamento de Limpeza Urbana: A maior cidade do Brasil moderniza coleta de lixo – mas continua se esquecendo da reciclagem, feita em milhares de cidades do mundo”. In: **Coluna do Ricardo Setti 08/12/2011** [online]. Disponível em <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/departamento-de-limpeza-urbana/>. Acesso em 29 mar 2015.
- SILVA, Marcos Penha. (2010), **O Departamento de Limpeza Urbana (LIMPURB) da Secretaria Municipal de Serviços da Prefeitura de São Paulo: Apontamentos históricos**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação em Gestão Pública. Universidade de Mogi das Cruzes. 78 páginas.
- SKOCPOL, Theda. (1985), “Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research”. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPINELLI, Evandro. (2011), “Queixa fará empresa de lixo de São Paulo receber menos”. In: **Folha de S. Paulo: Cotidiano, 01/07/2011**. [online]. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/937977-queixa-fara-empresa-de-lixo-de-sao-paulo-receber-menos.shtml> . Acesso em 29 mar 2015.
- STONE, Clarence. (1993), “Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach”. In: **Journal of Urban Affairs, 15 (1)**. p. 1-28.