



Rede
Nossa
São Paulo

PAPEL / SOCIAL

passando a limpo

Resumo executivo

Contratos públicos em São Paulo

*Coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares,
limpeza pública e iluminação pública*

São Paulo

Janeiro de 2022

passando a limpo

O Passando a Limpo é uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo,
realizado por meio do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS)
entre janeiro de 2020 e janeiro de 2022.

Realização

Instituto Cidades Sustentáveis (ICS)

Coordenação ICS

Carolina Guimarães
Carolina La Terza
Igor Pantoja
Luanda Nera
Paloma Santos

Pesquisa

Papel Social

Pesquisadores

André Picolotto
Manoela Bonaldo
Mariany Bittencourt
Marques Casara (coordenador)
Matheus Lobo Pismel

Edição e redação final

André Picolotto

Artes

Manoela Bonaldo



Instituto
Cidades
Sustentáveis



Rede
Nossa
São Paulo



Resumo executivo

Este é o resumo executivo do **Passando a Limpo**, projeto realizado pela **Rede Nossa São Paulo**, com pesquisa da **Papel Social**, que apresenta um diagnóstico amplo e minucioso de como são executados hoje os serviços de **coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares¹, limpeza pública e iluminação pública em São Paulo**, a partir dos contratos bilionários firmados entre a Prefeitura e as empresas e consórcios responsáveis por cada um dos setores. Após sete meses de pesquisa, entre junho de 2021 e janeiro de 2022, a **Rede Nossa São Paulo** publica o relatório final do projeto, com mais de 170 páginas, e lança o site especial com uma série de reportagens sobre a temática.

Este documento apresenta de forma sucinta o **Passando a Limpo**, explica os seus objetivos, faz um panorama dos três setores e introduz e divulga os seus principais resultados e conclusões.

Em resumo, o projeto buscou mapear e analisar as informações disponíveis sobre os contratos públicos em vigência de coleta e destinação de resíduos sólidos, varrição e iluminação pública em São Paulo; contextualizá-los historicamente; apurar como os serviços são prestados; explicar como funcionam na prática; investigar as concessionárias e as empresas que os executam; verificar gargalos, limitações e desigualdades; propor alternativas e apresentar boas práticas de outras cidades e países.

Partindo da premissa de que as informações sobre os três setores são de interesse público e podem municiar ações organizadas em prol do aprimoramento dos serviços, este trabalho oferece conteúdos que abarcam desde os arranjos institucionais e econômicos até a qualidade da prestação na ponta do sistema, passando por uma análise do comportamento das empresas neste e em outros contratos firmados por elas no Brasil e no exterior e discutindo tendências e possíveis desdobramentos para os próximos anos².

Assim, o **Passando a Limpo** não apenas apresenta informações atualizadas e contextualizadas a respeito do modelo atual de execução desses serviços públicos

¹ Ao longo do resumo executivo e do relatório final, o termo simplificado e mais usual, *coleta de resíduos* ou *coleta de lixo*, também é utilizado para se referir a este serviço.

² O “Guia do conteúdo”, última parte deste resumo executivo, detalha a estrutura e localização destas informações no relatório final.

fundamentais. Também fornece subsídios à população e à sociedade civil para participar e *influenciar* no debate público que se desenha, tendo em vista o cenário de possível renovação dos contratos – bilionários, de longa duração e, como mostram o relatório final e as reportagens do projeto, marcados por gargalos e insuficiências que comprometem o atendimento às demandas socioambientais da São Paulo do século XXI.

Apresentação

Atualmente, coleta e destinação de resíduos sólidos, varrição e iluminação pública são operadas, em São Paulo, por **empresas privadas**, em diferentes regimes de contratação. Cada um desses contratos prevê uma série de responsabilidades das empresas e do poder público quanto à operação, transparência, investimento, remuneração e fiscalização. No entanto, há um claro déficit de transparência e avaliação, o que afeta, de modo preocupante, a qualidade dos serviços. Há uma zona de silêncio e deliberada dificuldade de acesso a informações que permitam o acompanhamento do que é estabelecido pelos contratos.

O escopo das atribuições, a duração dos acordos, os valores pagos às empresas e o número de pessoas impactadas diariamente pelos três serviços – São Paulo é a maior cidade da América Latina, com mais de 12 milhões de habitantes – ajudam a dimensionar o vulto de cada contrato e a importância de examiná-los de perto. Vejamos um resumo de cada setor:

- **Coleta e destinação de resíduos sólidos:** trata-se de uma **concessão** pelo período de **20 anos** (prorrogáveis por mais 20), iniciada no ano de 2004, para **dois consórcios**³ que venceram o processo licitatório. Cada qual é responsável por uma área da cidade. Os contratos preveem a coleta, o transporte e a destinação das cerca de 20 mil toneladas de resíduos gerados todos os dias em São Paulo. O valor mensal para cidade é de cerca de **R\$ 65 milhões**. Sem os reajustes periódicos, o contrato original, de 2004, já

³ Logística Ambiental de São Paulo (Loga) e EcoUrbis Ambiental.

apresentava um valor de **R\$ 10 bilhões**, dividido entre as duas concessionárias.

- **Varrição e zeladoria urbana:** os serviços são prestados em sistema de contratação por **empreitada de 36 meses** (prorrogáveis a até 60), por **seis empresas e consórcios**⁴ com atuação regionalizada em seis setores do município. Os contratos atuais vão até **abril de 2022** e contemplam a limpeza de espaços públicos em toda a cidade e a destinação adequada desses resíduos. Têm um custo mensal aproximado de **R\$ 65 milhões**, somando todas as remunerações – cada empresa recebe entre R\$ 9 mi e R\$ 13 mi. Na extensão dos contratos, o valor total pago pela cidade, durante os três anos mínimos de vigência, ultrapassará a marca de **R\$ 2,5 bilhões**.
- **Iluminação pública:** o serviço funciona através de uma **parceria público-privada (PPP)**, desde 2018, com duração de **20 anos** (prorrogáveis a até 35). O contrato prevê não só a operação e a manutenção, mas também a modernização e a expansão da infraestrutura e do parque de luz de São Paulo, que conta com **mais de 600 mil lâmpadas distribuídas** em cerca de **13 mil km de vias públicas**. Custará, ao longo de 20 anos, **R\$ 7 bilhões**, com o parceiro privado⁵ sendo remunerado mensalmente. É o **maior negócio do mundo** no setor.

Para se ter uma ideia, somente nos contratos de limpeza urbana são cerca de **6 mil funcionários e 555 veículos à disposição da coleta de lixo domiciliar e 10 mil funcionários e 869 caminhões dedicados à operação de varrição e zeladoria**, segundo os dados mais atualizados.

Além dos consórcios e empresas, outros atores importantes integram os três setores abordados neste projeto. Na limpeza urbana, que inclui os contratos de coleta de resíduos e de varrição, a **Amlurb** – Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – tem papel central. Esta autarquia, criada por lei em 2002, mas só efetivada quase dez anos mais tarde, é a responsável por fiscalizar a prestação desses serviços e o

⁴ Corpus Saneamento e Obras, Sustentare Saneamento, Locat SP, Limpa SP, Ecosse Ambiental e SCK - Eco Sampa.

⁵ Iluminação Paulistana, consórcio formado pelas empresas FM Rodrigues e CLD Construtora.

cumprimento dos contratos. Hoje, ela encontra-se em processo de extinção e será substituída por uma nova agência reguladora, a **SP Regula**. É o mesmo destino do seu equivalente na iluminação pública: o **Ilume** – a Coordenadoria de Gestão da Rede Municipal de Iluminação Pública.

Outras áreas da Prefeitura, órgãos de controle, grupos empresariais, organizações da sociedade civil e pesquisadores universitários também atuam e acompanham, de forma direta e indireta, os rumos dos três serviços em questão.

Resultados e conclusões

Após revisão de documentos públicos, sistematização das informações disponíveis, leitura de bibliografia, realização de mais de uma dezena de entrevistas e apuração jornalística, o projeto **Passando a Limpo** permite concluir, em linhas gerais, que:

1. Empresas e consórcios que detêm a execução de contratos de limpeza urbana e iluminação pública na cidade de São Paulo são alvo de **investigação por crimes ambientais em outras regiões do país**, com diretores presos, bloqueio de bens, **denúncias de corrupção no Brasil e no exterior**, estrutura organizacional complexa e movimentação de dinheiro em **paraísos fiscais**.
2. A **falta de transparência** com relação à execução e à fiscalização dos serviços e ao acesso da íntegra, dos anexos e dos aditivos dos contratos públicos perpassa os três setores – problema apontado por diversos pesquisadores e estudiosos entrevistados e vivenciado pela equipe de pesquisa durante a apuração.
3. O processo de **extinção da Amlurb**, autarquia específica da limpeza urbana, e o **estabelecimento da SP Regula**, nova agência reguladora, é marcado por contradições e transferência de responsabilidades, com **poucas informações públicas**, e a Prefeitura não esclarece qual é hoje e como manterá no futuro a capacidade de fiscalização dos contratos nesse contexto de transição.

4. Está se desenhando um arranjo institucional e normativo para adotar **incineradores** – as chamadas **unidades de recuperação energética (UREs)** – como forma de substituir os aterros sanitários, já operando no limite da capacidade. Segundo fontes ouvidas na pesquisa, trata-se de uma **opção cara, poluente, limitada, em desuso em outros países do mundo, sobretudo da Europa, e de interesse de grupos econômicos específicos e organizados**. Diversas regulamentações a nível federal e estadual e audiências apontam para a adoção desse modelo na gestão dos resíduos sólidos.
5. De um lado, São Paulo tem **níveis irrisórios de coleta seletiva**, abaixo dos 2%, com caminhões trabalhando com até 40% de ociosidade. De outro, os **catadores de materiais recicláveis**, que poderiam ter papel fundamental na gestão desses resíduos, **não estão incluídos na cadeia produtiva** – nenhuma administração conseguiu endereçar essa questão, segundo pesquisadores e catadores ouvidos nesta pesquisa, e há uma descontinuidade das políticas públicas voltadas às cooperativas e aos profissionais autônomos.
6. As metas e diretrizes do **Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PGRIS)**, de 2014, construído de forma participativa e com objetivos a longo prazo para redução de resíduos e aumento da reciclagem, não servem de base para as políticas públicas atuais da cidade.
7. A **universalização** dos serviços de coleta de lixo, prevista nos contratos, **não acontece na prática**, sobretudo na periferia. Homogênea, desconsidera as diferentes realidades da cidade e atende de forma precária e insuficiente, segundo fontes ouvidas na pesquisa, as comunidades mais pobres de São Paulo. O mesmo cenário se repete na iluminação pública, com bairros periféricos mal iluminados e o sentimento de insegurança relatado pela população.

Estas são apenas algumas das conclusões do **Passando a Limpo** – no relatório final e nos conteúdos publicados no site do projeto, o leitor e a leitora poderão se aprofundar em cada um desses tópicos e em diversos outros assuntos relacionados

aos contratos públicos de coleta e destinação de resíduos, varrição e iluminação pública.

Guia do conteúdo

O relatório final do **Passando a Limpo** está dividido em três partes, cada qual dedicada a um dos setores analisados. Assim, os serviços são analisados separadamente, ainda que possam haver informações em comum. Antes, o documento traz uma introdução que contextualiza o projeto e os contratos; apresenta os resultados da pesquisa; faz um panorama sobre os (poucos) espaços de participação e controle social existentes – detalhando a atuação e as contribuições da **Rede Nossa São Paulo** nos debates públicos sobre as três áreas –; e explica a metodologia de trabalho que levou à construção dos materiais agora publicados.

A **primeira parte** do relatório, sobre **coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos**, é a mais longa e ganhou uma organização, ainda que similar às demais, com algumas especificidades. Está dividida em seis capítulos: cada um é dividido em vários tópicos e subtópicos, com o objetivo de conferir fluidez à leitura e facilitar a busca por informações específicas. As **outras duas partes**, sobre **limpeza pública (varrição) e iluminação pública**, têm a mesma estrutura, só que com cinco capítulos.

As **pessoas entrevistadas** e as **centenas de fontes utilizadas na pesquisa** – teses, dissertações, artigos, contratos, pareceres, relatórios, auditorias, leis, decretos, sites, documentos e reportagens – estão linkadas ao longo do texto e referenciadas nas últimas páginas do relatório.

1. Coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares

A primeira parte do texto, dedicada aos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, começa com alguns parágrafos introdutórios que trazem os números atualizados do setor, informações básicas dos contratos e os principais atores envolvidos, como os dois consórcios vencedores e a Amlurb. A seguir, o capítulo 1, intitulado “**Histórico**”,

- apresenta um recorte histórico de como a cidade de São Paulo cuidou da gestão de resíduos desde meados do século XIX;
- recupera a história e o contexto das três CPIs do lixo, entre 1989 e 2001, que apontaram casos de corrupção envolvendo o setor e tiveram papel importante na revisão da forma de prestação dos serviços de coleta e destinação de resíduos na capital paulista;
- define o modelo de concessão, modelo atual dos contratos, e começa a discussão sobre dois temas que serão aprofundados ao longo do relatório: a Amlurb e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

O capítulo 2, “**O poder público**”,

- mapeia o papel do poder público na coleta de resíduos em São Paulo;
- contextualiza e discute o modelo de concessão e a criação — e a extinção — da “taxa do lixo”, que seria fonte de recursos municipais para pagar as concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços;
- detalha a história da Amlurb, da implementação tardia ao processo de encerramento de atividades atualmente em curso;
- apresenta as poucas informações públicas a respeito dos trabalhos da Comissão Especial de Transição Institucional da Limpeza Urbana e da nova agência reguladora da cidade, a SP Regula, que sucederá a autarquia na fiscalização dos contratos;
- reproduz as respostas da Prefeitura Municipal de São Paulo aos questionamentos apresentados pela pesquisa;
- e mostra o trabalho do Tribunal de Contas do Município (TCM-SP) a partir de documentos e pareceres relacionados ao setor.

No capítulo 3, “**As empresas e os contratos**”, há o perfil das duas concessionárias que executam desde 2004 os contratos de concessão na cidade de São Paulo: são empresas com histórico de crimes ambientais em outras regiões do país, envolvimento em casos de corrupção no Brasil e no exterior, diretores presos, bloqueio de bens e estrutura organizacional complexa com movimentação de dinheiro em paraísos fiscais. Ao final, detalham-se aspectos dos contratos e a dificuldade de acesso a determinadas informações, como multas e sanções aplicadas às concessionárias.

No capítulo 4, “**Qualidades e desigualdades**”, o relatório apresenta e discute alguns dos principais gargalos da limpeza urbana em São Paulo, de acordo com os pesquisadores e especialistas ouvidos na pesquisa:

- a precariedade dos serviços de coleta na periferia, apesar da universalização prevista nos contratos;
- os baixos índices de coleta seletiva;
- a não-inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia produtiva;
- a falta de transparência nas informações sobre o setor;
- e a sobrecarga dos aterros sanitários.

Alguns dos temas citados – como coleta seletiva, catadores e aterros – são aprofundados no capítulo seguinte, de número 5, “**Sustentabilidade e perspectivas**”, que:

- faz um panorama da coleta seletiva em São Paulo e dos seus níveis historicamente irrisórios;
- apresenta e discute algumas das metas dispostas no Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PGIRS), com foco em um dos principais problemas do setor em São Paulo: a não-inclusão dos catadores de recicláveis na cadeia produtiva;
- introduz e problematiza as Unidades de Recuperação Energética (UREs), que estão sendo colocadas como alternativa tecnológica aos aterros sanitários, e as articulações contra e a favor dos novos incineradores como solução para a destinação final dos resíduos.

Por fim, no capítulo 6, intitulado “**Boas práticas**”, o relatório continua a discussão a respeito das unidades de recuperação energética (UREs) e do combustível derivado de resíduos (CDR) e apresenta, como contraponto, uma série de medidas e alternativas positivas e descentralizadas, de diferentes cidades do mundo e do Brasil, que podem servir de modelo para políticas públicas e ações coletivas no tratamento do lixo em São Paulo.

2. Limpeza pública

A segunda parte, sobre **varrição e zeladoria urbana**, acompanha – assim como a terceira, sobre iluminação pública – a estrutura detalhada no tópico anterior, sobre coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, indicando a padronização de como o conteúdo é apresentado no relatório final.

Após uma introdução com números atualizados, informações sobre os contratos de empreitada e a apresentação dos principais atores – a Amlurb, novamente, e as seis empresas vencedoras da licitação –, o capítulo 1, “**Histórico**”, ressalta os pontos de contato no recorte histórico da limpeza urbana como um todo: há coincidência tanto no que se refere às empresas prestadoras de serviços quanto aos sucessivos marcos regulatórios. O capítulo também detalha as primeiras concorrências públicas, que variavam no número de empresas habitadas e de áreas da cidade licitadas, e o novo edital, que definiu o modelo atual dos contratos e da prestação do serviço.

Em “**O poder público**”, como em “Histórico”, há informações em comum com o capítulo homônimo da primeira parte, sobre a coleta de resíduos, uma vez que a Amlurb tem papel central na fiscalização dos contratos por empreitada. A extinção da autarquia, em curso, e a criação da SP Regula, que a sucederá, após reforma administrativa da atual gestão da Prefeitura, são assuntos abordados anteriormente no relatório.

O capítulo 3, “**As empresas e contratos**”,

- detalha quais são as empresas hoje responsáveis pela varrição e zeladoria urbana em São Paulo, as áreas de atuação de cada uma e os valores mensais dos contratos firmados com a Prefeitura;
- apresenta o histórico de processos e irregularidades de algumas dessas empresas em outras regiões do país;
- analisa detalhes dos contratos, como as penalidades previstas;
- ressalta a falta de transparência das informações referentes à execução dos serviços, mesmo após pedidos formais à Amlurb, o que impede o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação independente.

Os dois últimos capítulos, “**Qualidade e desigualdades**” e “**Sustentabilidade e perspectivas**”, discutem a importância da educação ambiental como ferramenta importante para solucionar os problemas de limpeza urbana em São Paulo e destacam o volume alto de lixo que precisa ser varrido todos os

dias na cidade – segundo pesquisadores entrevistados neste projeto, uma cidade limpa não é aquela que você mais limpa, mas aquela onde menos se suja.

Como exemplo, os capítulos traçam o perfil de um projeto específico chamado Varre Villa, iniciativa de moradores do bairro Ermelino Matarazzo, na zona leste, que desde 2009 promove educação ambiental para moradores da comunidade e de outras regiões, com foco na limpeza das ruas e na gestão do lixo. O fundador do projeto, Ionilton Aragão, foi uma das pessoas entrevistadas pela equipe de pesquisa do **Passando a Limpo**.

3. Iluminação pública

A última parte do relatório, sobre iluminação pública, apresenta de início, como as anteriores, um resumo do setor com dados atualizados, contexto do contrato e os principais atores envolvidos, como as empresas vencedoras da licitação e, neste caso, o Ilume, lotado hoje na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. O capítulo 1, “**Histórico**”,

- faz um recorte histórico da iluminação pública na cidade, desde a instalação das primeiras lâmpadas elétricas em vias públicas, no início do séc. XX;
- recupera o marco regulatório que transferiu aos municípios brasileiros a responsabilidade pela iluminação pública;
- contextualiza o processo de concorrência pelo edital, com imbróglios judiciais até hoje não resolvidos e denúncias de corrupção;
- destaca o caso dos "áudios do Ilume", que revelaram pagamento de propina a funcionários da gestão do então prefeito João Dória (PSDB) para beneficiar um dos concorrentes na licitação.

O capítulo 2, “**O poder público**”, conta a história da criação do Ilume – antigo Departamento de Iluminação Pública do Município de São Paulo, hoje Coordenadoria de Gestão da Rede Municipal de Iluminação Pública –, com as suas realocações e renomeações na estrutura da Prefeitura de São Paulo ao longo dos anos, a última delas em 2021, e o processo de extinção em curso. Aborda-se também a escolha, na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad (PT), pela parceria público-privada (PPP) como forma de modernizar o parque de iluminação da cidade.

A seguir, em “**As empresas e o contrato**”, o relatório faz o perfil das duas empresas que compõem o consórcio Iluminação Paulistana, vencedor da licitação, e aponta casos de corrupção, no Amazonas e no interior de São Paulo, de uma das companhias. Um subtópico específico traz a análise do contrato que rege a PPP da iluminação pública. São destacados os “diversos obstáculos em acessar os documentos necessários para o exame da execução contratual” – este setor, em especial, apresenta lacunas de informações públicas e falta de transparência a respeito da execução dos serviços. A opção pela PPP já chegou a ser questionada pela Controladoria-Geral do Município (CGM-SP), com prejuízos na casa dos R\$ 600 milhões para a cidade.

O capítulo 4, “**Qualidade e desigualdades**”, é dividido em dois tópicos. O primeiro trata da modernização do parque de luz de São Paulo, prevista em contrato, com a instalação de lâmpadas LED em lugar dos modelos mais antigos. Segundo o Ilume, é possível acompanhar este trabalho e saber quais os pontos já com a nova tecnologia na plataforma interativa GeoSampa. Mas há limitações na visualização, que não permite comparar o parque de luz entre duas regiões de São Paulo, por exemplo, ou ter uma visão geral da iluminação pública na cidade como um todo.

No mesmo capítulo, discute-se a sensação de insegurança com ruas mal iluminadas e postes de luz apagados, a partir de um painel de relatos de moradores de diferentes bairros de São Paulo que compartilham da mesma experiência; a desigualdade no número de lâmpadas por km entre o Centro e as regiões da periferia; e a demora no atendimento a protocolos de reclamação enviados pela população, o que contribui para a falta de segurança relatada.

Como aponta o relatório do **Passando a Limpo**, os dados em posse da Prefeitura e do Ilume e não divulgados à população sobre o volume de reclamações e o índice de resoluções poderiam materializar e quantificar a experiência compartilhada de precariedade de iluminação pública, sobretudo em áreas mais periféricas de São Paulo, e oferecer subsídios para se cobrar soluções e melhorias na cobertura e no atendimento.

Por fim, o capítulo 5, “**Sustentabilidade e perspectivas**”, aborda a questão do descarte das lâmpadas e a importância de se implementar a logística reversa na iluminação pública. O último tópico do relatório aponta que a falta de transparência em contratos públicos é um obstáculo para a eficácia dos serviços, com a seguinte conclusão: para que haja transparência em um serviço público, não basta apresentar

os dados – é necessário disponibilizá-los de forma acessível, a fim de que o usuário possa compreender e estabelecer conexões entre as informações.