

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MANUELA CORREIA BOTELHO COLOMBO

O PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NA OFERTA DE BANHEIROS PÚBLICOS: O CASO
DA CIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2019

MANUELA CORREIA BOTELHO COLOMBO

**O PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NA OFERTA DE BANHEIROS PÚBLICOS: O CASO
DA CIDADE DE SÃO PAULO**

Estudo de caso apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

**São Paulo
2019**

MANUELA CORREIA BOTELHO COLOMBO

**O PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NA OFERTA DE BANHEIROS PÚBLICOS: O CASO
DA CIDADE DE SÃO PAULO**

Estudo de caso apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

Pareceristas:

Profa. Dra. Catarina Ianni

Profa. Dra. Fernanda Lima

**São Paulo
2019**

SUMÁRIO

ESTUDO DE CASO	7
Introdução	7
Porquê banheiros públicos são importantes ferramentas de política pública para cidades como São Paulo	8
A atual situação na cidade de São Paulo (um pouco sobre a cronologia recente dos fatos)	11
Para pensar: será que a concessão mediante exploração publicitária é único formato de viabilizar?	14
Exemplos pelo mundo	16
Problemas no Rio de Janeiro e no Ceará. O que não fazer	17
 NOTAS DE ENSINO	 19
1. Sinopse do Caso	19
2. Aplicação	20
3. Objetivos de ensino	21
4. Questões de ensino sugeridas	21
5. Roteiro para discussão	22

Resumo

Implantar e manter banheiros públicos em ambientes urbanos é um tema complexo para gestores públicos de grandes cidades. Muitas vezes, o tema não entra na agenda de prioridades de governo pois não há uma pasta específica para criar e cuidar dos equipamentos (*e.g.* Subprefeituras, Habitação e Planejamento Urbano, Direitos Humanos) ou mesmo por ser um assunto que não traz muita popularidade ou palanque (geralmente atrelado a demandas de população em situação de rua e/ou a altos investimentos para sua conservação adequada). Neste trabalho, vamos explicitar alguns aspectos que reforçam que os banheiros públicos merecem ser vistos como uma prioridade pelo governo municipal, ilustrando o caso no contexto da cidade de São Paulo, com mais de 12 milhões de habitantes.

Há décadas o Município de São Paulo debate o complexo tema de banheiros públicos. Inúmeros gestores públicos buscaram alternativas, porém, seguimos sem uma solução concreta para resolver o problema. Diante do impasse, em 2017, durante a gestão do ex-prefeito João Dória, foram lançados protótipos de sanitários públicos para testar temporariamente o modelo em praças públicas, por meio de doações de empresas. Além disso, foi publicado, em 2018, um edital de licitação prevendo a implantação de até quinhentos sanitários públicos fixos e até cem sanitários públicos móveis na cidade, com a possibilidade de exploração publicitária em contrapartida. O certame em questão foi suspenso pela Justiça durante a gestão Covas e não há notícias de continuidade do projeto ou de outras tentativas.

Este caso de ensino pode ser aplicado em cursos de Administração Pública, Planejamento Urbano, Urbanismo, Sociologia Urbana, Direito Administrativo.

Palavras chave: Mobiliário Urbano, Concessão de Serviço de Utilidade Pública, Banheiros Públicos, Política Urbana, Direito à Cidade.

Abstract

Public toilets in urban environments are a complex theme for public managers of big cities. Often, the theme does not enter the agenda of government priorities because there is no specific responsible to implement and take care of the equipments (e.g. District offices, Housing and Urban Planning, Human Rights) or even because it is a subject that does not bring much popularity (usually linked to demands from homeless population and/or high investments for its proper conservation and maintenance). In this work, we will explain some aspects that reinforce that public toilets deserve to be seen as a priority by the municipal government, illustrating the case in the context of the city of São Paulo, with more than 12 million inhabitants.

For decades, the municipality of São Paulo has debated the complex topic of public toilets. Numerous public managers and previous mayors sought alternatives to solve the problem, however, we continue without a concrete solution. The former administration of Mayor João Dória, faced with the situation, launched in 2017 prototypes of public toilets to temporarily test the model in public squares, through donations from companies. In addition, a public bid was published in 2018 providing for the implementation of up to five hundred fixed public toilets and up to one hundred mobile public toilets in the city. In return for this investment, the winning company could exploit advertising. However, justice suspended the public bid during the current Covas management and there are no news of continuity of the project or of other attempts.

This teaching case can be applied in courses of Public Administration, Urban Planning, Urbanism, Urban Sociology and Administrative Law.

Keywords: Urban Furniture, Concession of Public Utility Services, Public Toilets, Urban Policy, Right to the City.

ESTUDO DE CASO

Introdução

Em termos mundiais, sabe-se que, mais de 1 bilhão de pessoas não possuem acesso a banheiro. Essa situação afeta principalmente os países mais pobres e em desenvolvimento, e, como consequência da falta de saneamento, cerca de 1 milhão de mortes são contabilizadas por ano no mundo advindas de doenças relacionadas do contato direto com as fezes humanas e/ou esgoto ao céu aberto. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), 88% das mortes por diarreia decorrentes desse contato são causadas por saneamento inadequado. No Brasil, são aproximadamente 4 milhões de pessoas sem acesso a banheiros.¹

O tema da falta de saneamento e higiene é de extrema relevância, o que envolve, inclusive, questões de moradia, tratamento de água e coleta de esgoto. Contudo, para fins do presente estudo, trataremos, tão somente, de um recorte bem mais específico: o da falta de banheiros públicos na cidade de São Paulo. Para tanto, abordaremos qual o papel do governo municipal neste quesito, considerando a necessidade de uma solução para enfrentar problemas de saúde pública e de falta de higiene em locais com fluxo intenso de circulação de pessoas – e em caso de grandes eventos –, bem como para atender as necessidades fisiológicas de determinados grupos, como pessoas em situação de rua e trabalhadores em geral que usam a rua como seu ambiente de trabalho.

Talvez os principais destinatários desta política não tenham voz o suficiente para demandar e pressionar o governo por ações concretas – o que pode ser um dos principais motivos para o tema ainda não ter se tornado prioritário na agenda política de forma permanente. Vale mencionar também que há pouca literatura sobre o tema enquanto objeto de estudo de políticas públicas.

¹ Dados da *World Toilet Organization*.

Porquê banheiros públicos são importantes ferramentas de política pública para cidades como São Paulo

Constantes transformações urbanas e intensos fluxos diários de circulação de pessoas na cidade de São Paulo fazem crescer a demanda por serviços e mobiliários de utilidade pública, como é o caso dos banheiros públicos. Contudo, tais equipamentos praticamente inexistem² em uma metrópole de mais de doze milhões de habitantes que também é palco de grandes eventos e manifestações.

Você já tentou utilizar um banheiro em praças públicas ou espaços públicos com alto fluxo de pessoas na cidade de São Paulo? Já passou algum apuro? Já teve alguma experiência em outra cidade ou no exterior? Embora tal situação possa ser atípica ou pontual para você, pense na situação de trabalhadores que passam horas do dia vendendo seus produtos ou serviços na rua, tais como ambulantes, donos(as) de bancas de jornal, taxistas, carregadores de placa, e acabam dependendo de favor de comerciantes da região para resolver suas necessidades fisiológicas, pois não há opções de banheiro público. E quando há, estão mal cuidados.³ Pense agora na situação de pessoas que vivem de forma precária nas ruas, que mal podem contar com esse tipo de favor. Por isso que, infelizmente, ainda é muito comum em regiões como o Centro de São Paulo sentir o cheiro forte de urina ao caminhar pela calçada e os próprios comércios locais e a Prefeitura depois gastam litros de água para lavar as ruas.⁴

Em pesquisa realizada no APL (Banco de Dados da Câmara Municipal de São Paulo) e no site www.prefeitura.sp.gov.br/legislação⁵ foram encontrados diversos dispositivos legais no âmbito do Município de São Paulo que tratam do tema de banheiros públicos, a saber:

² Com exceção de banheiros públicos em estações de metrô e trem, por exemplo.

³ Exemplo da situação em banheiros em terminais de ônibus:

<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2017/03/1870025-banheiros-de-terminais-estao-sujos-e-sem-papel-higienico.shtml>.

⁴ Como o exemplo do caminhão pipa na reportagem: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/04/comerciantes-reclamam-de-cheiro-de-urina-apos-virada-cultural-em-sp.html>.

⁵ Disponível no link:

http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/ArquivoProcesso/GerarArquivoProcesso?COD_MTRA_LEGL=1&NUM_MTRA_LEGL=550&ANO_MTRA_LEGL=2014&volume=1.

- Lei Municipal nº 5.145, de 15 de abril de 1957, estabelece que os bares, cafés, confeitarias, restaurantes e estabelecimentos congêneres tenham, obrigatoriamente, instalações sanitárias em separado, destinadas a senhoras e cavalheiros, e dá outras providências, com a alteração da Lei Municipal nº 6.134, de 30 de novembro de 1962;
- Lei Municipal nº 12.156, de 1º de agosto de 1996, que regulamenta a exploração pela iniciativa privada de sanitários públicos, e dá outras providências;
- Lei Municipal nº 12.605, de 6 de maio de 1998, que dispõe sobre a instalação de cabines sanitárias públicas removíveis, nas feiras livres de alimentação, e dá outras providências;
- Lei Municipal nº 15.918, de 16 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a construção de banheiros públicos nas regiões centrais dos bairros periféricos do município;
- Decreto Municipal nº 34.554, de 27 de setembro de 1994, que institui o Programa de Saneamento Sanitário Urbano - PSSU, e dá outras providências;
- PL nº 027/04, do Vereador Rubens Calvo, que proíbe a cobrança para a utilização de sanitários em locais de circulação pública e dá outras providências;
- PL nº 309/06, da Vereadora Marta Costa, que dispõe sobre a obrigatoriedade da existência de sanitários de utilização pública nos locais que especifica e dá outras providências (acompanha as razões de veto);
- PL nº 612/0644/11, do Vereador Agnaldo Timóteo, que dispõe sobre a construção pela municipalidade de dependências sanitárias coletivas, destinadas ao atendimento da população em trânsito nas suas necessidades fisiológicas mais urgentes, sobre seus equipamentos, sobre seu funcionamento e dá outras providências (acompanha as razões de veto);
- PL 715/09, do Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal aos estabelecimentos comerciais do centro expandido que oferecem banheiros para uso público, e dá outras providências (acompanha as razões de veto);
- PL nº 8/12, de autoria do Vereador Aurélio Nomura, que dispõe sobre a instalação de sanitários em parques lineares e praças públicas com área superior a 2000m², no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências;
- PL nº 540/12, de autoria do Vereador José Ferreiro dos Santos, que dispõe sobre o Programa de fornecimento de banheiros químicos públicos nas áreas de grande concentração de pessoas, no Município de São Paulo;
- PL nº 315/13, de autoria do Vereador Eduardo Tuma, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sanitários químicos nos pontos terminais das linhas do transporte público coletivo urbano.

Assim é possível verificar que é vasta a produção legislativa sobre o tema, porém, não há fiscalização para o seu efetivo cumprimento.

Nessa linha, o atual prefeito da cidade de São Paulo, Bruno Covas, não parece ter deixado em sua lista de prioridades de políticas públicas o tema de banheiros públicos. Desde a iniciativa

do ex-prefeito João Dória de lançar, em 2018, um edital de licitação⁶ para a implantação de até quinhentos sanitários públicos fixos e até cem sanitários públicos móveis, não se teve mais notícia de evolução efetiva sobre o tema. O edital em questão previa possibilidade de exploração publicitária e foi, inclusive, questionado pela Justiça.⁷ Na sequência, um dia após a saída do ex-prefeito João Dória, a SPObras optou por suspender a licitação para realizar “melhores estudos sobre o edital”⁸. Após a retomada, o edital em comento foi novamente suspenso, dessa vez pela Justiça.

O problema é complexo. Mesmo diante da irrefutável importância de tal equipamento público em uma metrópole como São Paulo, inúmeros gestores públicos e legisladores⁹ buscaram alternativas - mais simples e outras mais complexas -, para viabilizar a manutenção de sanitários públicos existentes e a implantação de novas unidades, porém, sem sucesso até o momento.

Sem opções, a população depende da boa vontade dos comerciantes de estabelecimentos locais para usar um banheiro em caso de necessidade. Alguns deles cobram taxas para restringir o uso (especialmente em ocasiões de grandes eventos, como no carnaval).

Certamente, não é um tema muito “vendedor” para campanhas políticas, pois está associado geralmente às necessidades de uma população que está mais marginalizada, além dos custos e dificuldades de conservação e manutenção envolvidos. Contudo, é um item de inegável utilidade pública.

⁶ Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/noticias/?p=250112 (acesso em 24.11.2019).

⁷ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/licitacao-para-banheiros-publicos-e-suspensa-pela-justica-de-sp.shtml>.

⁸ Fonte: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/prefeitura-de-sp-suspende-licitacao-de-instalacao-de-banheiros-publicos-18042018>.

⁹ Andrea Matarazzo, por exemplo, observou que: “a falta de banheiros públicos afeta diariamente a população que precisa se locomover pela cidade, especialmente aquela que faz os seus deslocamentos no todo ou em parte a pé. Apenas para se ter uma ideia São Paulo abriga diariamente mais de 12 milhões de deslocamentos a pé, segundo dados da última Pesquisa Origem Destino datada de 2007. Também são prejudicados pela escassez de banheiros públicos, milhares de moradores em situação de rua e parcelas de profissionais que exercem sua atividade em áreas públicas desprovidas de uma estrutura própria para alimentação, descanso e higiene, além de taxistas, motoristas e cobradores de ônibus e motoboys.”

A atual situação na cidade de São Paulo (um pouco sobre a cronologia recente dos fatos):

Antes de introduzir a discussão sobre possíveis modelos de resolução do problema, tendo em vista o relevante interesse público envolvido, trazemos inicialmente alguns fatos relacionados à mais recente iniciativa do governo municipal de São Paulo.

No início de 2017, durante a gestão Dória, foram instalados dois banheiros públicos de teste, um na Praça Dom José Gaspar, e outro no Largo do Arouche, ambas regiões centrais da capital. Um dos modelos, chamado de *TopBox*, foi doado pela empresa PeeBox e o outro pela empresa JC Decaux (atual concessionária dos relógios de rua da cidade). Segundo a Prefeitura, em fevereiro de 2017: “mais de 15 mil pessoas foram atendidas na unidade fixa localizada na Praça Dom José Gaspar e 1.800 no banheiro instalado no Largo do Arouche”. Houve ainda testes com um sanitário móvel usado em feiras livres e eventos que teria sido utilizado por mais de 2 mil pessoas.

A intenção de Dória era que esse tipo de equipamento fosse instalado em áreas públicas de grande circulação, dentro do programa “Cidade Linda”, uma de suas vitrines de campanha. Vale ressaltar que a Lei nº 14.223/2006, conhecida como “Lei Cidade Limpa”, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, conceitua, em seu artigo 22, extenso rol de elementos do mobiliário urbano de uso e utilidade pública, dentre outros, os banheiros públicos, facultando, em seu artigo 21, a veiculação de anúncios publicitários, nos termos estabelecidos em lei específica. Surgia aí então uma nova oportunidade de receita para o Município, por meio do modelo de concessão à iniciativa privada, uma das bandeiras de Dória.

No mês de dezembro do mesmo ano, a Câmara de Vereadores de São Paulo aprovou a autorização¹⁰ para o Executivo realizar a concessão de banheiros públicos fixos e móveis (o projeto original previa também a instalação outros itens de mobiliário urbano, como quiosques e bicicletários, porém, os vereadores aprovaram um substitutivo que retirou esses dois itens). O

¹⁰ Projeto de Lei (PL) 611/2017.

documento em questão levantou polêmica por causa da Lei Cidade Limpa. Curiosamente, até hoje apenas dois contratos de concessão de mobiliário urbano estão vigentes em São Paulo¹¹: a concessão dos relógios de rua e a dos abrigos de ônibus, fruto de licitações lançadas ainda na época da gestão Kassab.

Na sequência, o Decreto Municipal 58.088/2018 foi lançado para regulamentar a Lei nº 16.786/2018, que dispõe sobre a *outorga e a gestão de concessão para confecção, instalação e manutenção de elementos do mobiliário urbano que especifica, a título oneroso e com exploração publicitária, no que se refere às normas técnicas de instalação de sanitários públicos fixo e móvel, no Município de São Paulo*.

Dentro desse contexto, em janeiro de 2018, a SPObras realizou audiência pública sobre o edital de concessão de mobiliário urbano¹² referente à instalação e manutenção de sanitários públicos, prevendo exploração publicitária e receitas adicionais. O modelo de sanitário seria o vencedor do concurso de ideias que a SP Urbanismo havia promovido. De acordo com o modelo da concessão onerosa previsto no edital da SPObras, a Prefeitura de São Paulo não despenderia recursos financeiros na operação, pois caberia à futura concessionária vencedora assumir todo o investimento para a instalação e manutenção dos banheiros públicos durante o período de vinte e cinco anos. Além disso, o modelo previa que a concessionária pagaria à Prefeitura um valor de outorga e, como contrapartida, receberia o direito de explorar publicidade nos banheiros, como já ocorre no caso das supracitadas concessões de relógios de rua e abrigos de ônibus.

Conforme o edital, estimou-se um investimento mínimo de cento e oito milhões de reais para a confecção, instalação, manutenção e higienização de sanitários públicos. A empresa vencedora da concorrência teria um ano para instalar os banheiros.

¹¹ Fonte:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/mobiliario_urbano/relogios/index.php?p=152324 (acesso em 10.11.2019).

¹² Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/sp-tera-600-banheiros-publicos-instalados-por-empresas-em-troca-de-publicidade-diz-doria.ghtml>.

Contudo, em abril de 2018, a Prefeitura de São Paulo suspendeu a licitação em questão. A suspensão foi publicada um dia após a saída do ex-prefeito João Dória e da posse de seu vice, Bruno Covas. Ao ser questionada sobre a suspensão do edital em questão, a Prefeitura de São Paulo explicou que o certame foi suspenso após uma empresa entrar com pedido de impugnação do edital, “para evitar que a questão passasse a ser discutida na Justiça, a SPObras suspendeu a licitação para melhores estudos sobre o edital”.

Mesmo após a retomada do certame, em setembro de 2018, o Tribunal de Justiça de São Paulo suspendeu o edital em questão, tendo em vista "graves discrepâncias e divergências" entre o edital de concorrência e a legislação.¹³ Curiosamente, no mesmo ano, o Tribunal de Contas do Município havia suspenso a mesma licitação. Consultando o processo nº 015189160, há o comunicado: “a SPObras COMUNICA que, por força de liminar concedida pelo Exmo. Sr. Desembargador Relator da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Francisco Antonio Bianco Neto, fica SUSPENSA ‘SINE DIE’ a licitação em epígrafe.” Infelizmente, não tivemos acesso ao inteiro teor das respectivas decisões. No website da SPObras, não há atualizações sobre a intenção de retomar o tema.

Em paralelo, um ano antes, o mesmo ex-prefeito João Dória regulamentou a Lei 16.647/2017 (a “Lei do Xixi”), que prevê multa de quinhentos reais para quem for flagrado urinando em vias ou logradouros públicos da cidade. Segundo o vereador Caio Miranda, autor do projeto de lei, o foco principal da lei é a aplicação em grandes eventos, como carnaval, réveillon, paradas temáticas, manifestações, além dos pontos com grande acúmulo de pessoas. O vereador também justifica que seu projeto de lei estava em sinergia com o programa Cidade Linda.¹⁴ Ficam isentos de multa, pessoas em situação de rua, com problemas de saúde (mediante comprovação) e crianças, recebendo apenas advertência verbal.

¹³ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/licitacao-para-banheiros-publicos-e-suspensa-pela-justica-de-sp.shtml>.

¹⁴ Mais informações: <http://www.caiomirandacarneiro.com.br/artigo/lei-do-xixi/>.

Quando perguntado sobre os banheiros públicos, algo essencial para o cumprimento da “lei do xixi”, o vereador Caio Miranda afirmou que “a Prefeitura andar­á junto com a Lei, licitando novos banheiros. A meta da pasta é instalar 800 até 2020. A minha lei não menciona banheiros, porém, as multas arrecadadas irão para o fundo municipal para limpeza, que faz a manutenção dos banheiros públicos”. Não foi possível obter na Amlurb - Autoridade Municipal de Limpeza Urbana maiores informações sobre quais ações são realizadas por meio do Fundo Municipal de Limpeza Urbana.

Recentemente, a Prefeitura de São Paulo informou que: "Em função do processo de requalificação da região central, a SPObras está em fase de estudos para definir os locais para implantação dos sanitários e compatibilizar com os projetos em andamento. Estão contemplados o Vale do Anhangabaú, Largo do Arouche, Triângulo Histórico (compreendido entre as Ruas Boa Vista, Libero Badaró, e largo São Bento), Centro Novo até a Praça da República e Galeria Prestes Maia, além de outras regiões da Cidade, como a Avenida Santo Amaro e o Largo da Batata. Assim, após esses estudos será possível o lançamento de uma nova licitação de sanitários públicos. A licitação original foi cancelada para adequação ao novo cenário de obras da cidade."¹⁵

Para pensar: será que a concessão mediante exploração publicitária é único formato de viabilizar?

Diante do impasse acima, da suspensão do edital de licitação e da falta de outras soluções viáveis até o momento, o prefeito da cidade de São Paulo poderia pensar em outros caminhos para resolver o problema da falta de banheiros públicos.

Por exemplo, há modelos de parceria mais simples, com menor potencial de escala, porém, que envolvem menos polêmicas do que uma concessão mediante exploração publicitária.

¹⁵ Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/12/10/quase-dois-anos-apos-promessa-nenhum-banheiro-publico-foi-instalado-pela-prefeitura-de-sp.html>.

Em Campinas, por exemplo, foi firmada uma parceria entre a Sanasa (Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S.A) e a Acic (Associação Comercial e Industrial de Campinas) para viabilizar a construção e a manutenção de um banheiro público no centro de Campinas.

Em 2015, na cidade de São Paulo, a Subprefeitura Sé lançou um chamamento público¹⁶ para receber propostas de cooperação para a abertura de banheiros na rua Galvão Bueno, bairro da Liberdade. O documento previa que a organização escolhida deveria apresentar um projeto de *melhorias paisagísticas que envolva a manutenção e limpeza da área de aproximadamente 240 m²*. Em contrapartida, os idealizadores da referida proposta vencedora poderiam explorar comercialmente o espaço, de forma secundária (e.g. com a instalação um estabelecimento comercial como um café, uma floricultura ou uma frutaria). Modelo semelhante a esse tipo de cooperação foi firmado para o conhecido “Mirante 9 de Julho”, onde a iniciativa privada foi convocada para apresentar propostas de parceria, execução e implantação de projetos de revitalização urbanística, ambiental, paisagística e desenvolvimento socioeducacional e/ou sociocultural, compreendendo a conservação, manutenção e limpeza do local situado no Viaduto Professor Bernardino Tranchesí.¹⁷ Neste último caso, o objeto da parceria não foi o banheiro em si, porém, no local há banheiros públicos gratuitos de qualidade.

Vale citar também o chamamento público de iniciativa da Subprefeitura Sé em 2015¹⁸:

“por meio da Assessoria Jurídica, TORNA PÚBLICO o presente edital, para convocação e apresentação de eventuais interessados da iniciativa privada, para efetuar Termo de Cooperação com a apresentação de propostas de parceria, execução e implantação de projeto piloto Equipamento Sanitário para o desenvolvimento de atividade de melhoria urbana, compreendendo a instalação de equipamento modular com a finalidade de proporcionar no local, instalações sanitárias para necessidades fisiológicas, conciliado

¹⁶ Íntegra do edital:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/se/arquivos/2014-0%20261%20243-1%20-%20Chamamento%20Publico%20de%20revitalizacao%20do%20banheiro%20publico%20da%20Rua%20Galvao%20Bueno.pdf>

¹⁷ Processo 2014-0.156.247-3 (encontra-se na terceira fase de implantação).

¹⁸ Processo Administrativo nº: 2015-0.297.238-3.

com de remodelação urbanística, ambiental, paisagística para ofertar ao entorno área de descanso, cultura e convivência aos frequentadores da região, além da conservação, manutenção e limpeza do local situado na Rua Lucrecia Leme, nos moldes dos Decretos nº 52.062, de 30 de dezembro de 2010 e 40.384, de 03 de abril de 2001, no que for compatível com a legislação em vigor, bem como demais condições estabelecidas neste Edital.”

Contudo, não se tem notícia de sucesso na concretização de tal chamamento público.

Quando entrevistado sobre o tema, o proprietário da floricultura do Largo do Arouche há 35 anos, Gilberto dos Santos, relata que sanitário para uso livre só houve até 1987, quando a praça foi reformada, e no curto período de testes de protótipos doados por empresas durante a gestão do ex-prefeito João Dória, em 2017.

Infelizmente, ainda não tivemos um exemplo de gestão municipal na cidade de São Paulo que tenha colocado esse tema na agenda de políticas públicas de forma prioritária. O que tivemos, recentemente, foram ações pontuais dentro de um projeto (Cidade Linda) e que até o momento não tiveram continuidade.

Na cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, novos banheiros, sanitários e vestiários foram construídos junto aos quiosques de praias famosas como a de Copacabana e estão abertos para o uso mediante uma taxa, e são operados pela Concessionária Orla Rio. Em 1999, a Orla Rio foi vencedora na concessão para explorar quiosques nas praias cariocas entre o Leme e o Pontal. O curioso é que o Governo do Estado publicou a Lei estadual 8.388/2019¹⁹, que proíbe shopping centers, centros comerciais, galerias, supermercados e quaisquer estabelecimentos coletivos de comércio do Rio de Janeiro de cobrar pelo uso dos banheiros.

Exemplos pelo mundo

A data de 19 de novembro é considerada o “Dia Mundial do Toalete”, na qual são enfatizadas, pelo mundo, questões de falta de saneamento e de higiene. Aproveitando a data, a

¹⁹ Fonte: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/704141181/lei-8388-19-rio-de-janeiro-rj>.

DesignCurial²⁰ resolveu eleger os dez banheiros públicos com visual mais diferente e curioso em todo o mundo. Além da inovação, também foram considerados a interação com o ambiente, o layout e a relação com a comunidade, dentre eles estão:

- Wembley WCS (Londres, Inglaterra). “Com cinco metros de altura, este WC público tem uma fachada de metal perfurado que cria um efeito bem curioso no centro de Londres”;
- Banheiro de Uster (Suíça). “Este banheiro foi criado para ficar temporariamente instalado em 2011, mas se tornou uma marca de Uster, tanto que outros foram inaugurados nos anos seguintes”;
- Banheiro de Gdansk (Polônia). “A cidade foi uma das sedes da Eurocopa de 2012 e precisava projetar banheiros públicos com baixo custo de fabricação. A solução foi usar materiais pré-fabricados de forma elegante – no caso, lembrando uma gota de chuva, segundo os designers”.

Na cidade americana de Atlanta, a empresa Public Facilities & Services instalou em uma estação de metrô um banheiro público “do futuro”, que foi desenvolvido para estar sempre limpo. O modelo é limpo “automaticamente”, usa spray antibacteriano, utiliza jatos de alta pressão para lavar a sujeira do chão e das paredes e, logo em seguida, um aparelho seca o piso em segundos. Por meio do sistema, a empresa pode gerenciar a instalação remotamente e programar após quantas utilizações ou horas o banheiro deve ser lavado.

Problemas no Rio de Janeiro e no Ceará. O que não fazer

Na cidade do Rio de Janeiro, o modelo de cabines metálicas com porta e Unidades Fornecedoras de Alívio (as UFAs, que são mictórios) não parecem ter prosperado, onde estão interditados, depredados, entupidos, pichados e/ou com odor insuportável. Neste modelo, as cabines com porta são de responsabilidade de duas concessionárias contratadas pela Secretaria Municipal de Fazenda (SMF). Já a manutenção das UFAs fica a cargo da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (Seconserma) e da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb). O projeto das UFAs, desenvolvido na gestão do ex-prefeito Eduardo Paes, está sendo revisto pelo município, pois “as cabines, na prática, se transformaram em abrigos para usuários de drogas e criminosos”, destacou a Seconserma.

²⁰ <https://www.megacurioso.com.br/ciencia/104785-os-10-banheiros-publicos-mais-legais-de-2017.htm>

Já no Ceará, o governo liberou “R\$ 1,6 milhão para associações comunitárias construírem 800 banheiros populares. Com o valor pago pelo Estado, por meio de convênios, foram construídos apenas 54 desses equipamentos, segundo investigações do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Fazendo as contas, cada banheiro construído custou R\$ 29.629,63. Os convênios com as associações para a construção de banheiros em comunidades carentes foram firmados por meio da Secretaria de Cidades do Estado do Ceará. Os recursos são do Fundo de Combate à Pobreza (Fecop). As denúncias de irregularidades vieram à tona em meados de julho, quando foi revelado pelo jornal *O Povo* que a Associação Cultural de Pindoretama recebeu R\$ 400 mil do governo do Ceará para a construção de 200 banheiros, mas apenas três ficaram prontos.”²¹

²¹ Fonte: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/ce/cada-banheiro-pago-por-governo-estadual-custa-r-296-mil-no-ceara/n1597163317402.html>

NOTAS DE ENSINO

O papel dos governos locais na oferta de banheiros públicos: o caso da cidade de São Paulo.

Manuela C. B. Colombo
Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas

1. Sinopse do caso

O caso apresenta uma situação real, na qual o prefeito da cidade de São Paulo depara-se com um impasse sobre a inexistência de banheiros públicos em praças e equipamentos municipais, bem como em locais de grande circulação de pessoas. A última tentativa concreta de solução do problema foi lançada na gestão do ex-prefeito João Dória, que publicou em 2018 um edital de licitação que previa a instalação de banheiros públicos, mediante exploração publicitária. Contudo, o referido edital foi suspenso e o tema não foi retomado pela Prefeitura até o momento.

Em paralelo, foi lançada uma lei que prevê penalidade para quem urinar na rua, porém, sem banheiros públicos disponíveis como exigir esse tipo de conduta? Às vésperas de grandes eventos, como o carnaval de rua, que cresce a cada ano, o prefeito precisa tomar uma decisão.

Há modelos mais simples para viabilizar esse tipo de equipamento público, tais como chamamentos públicos que podem ser lançados pelas Subprefeituras de cada distrito para fomentar parcerias e/ou cooperação com a iniciativa privada, tais como associações de bairro e comerciantes.

Porém, como definir um modelo de política pública sustentável e escalável? Ao longo do caso apresentamos alguns exemplos concretos e, a partir de cada cenário, pode-se refletir sobre alternativas como um fundo a ser financiado por patrocinadores de grandes eventos que possam viabilizar a implementação e manutenção de banheiros públicos em locais com muita demanda, ou mesmo destinar parte do orçamento público para tal finalidade.

A questão posta é quanto ao modelo viável para implementar um equipamento público de grande utilidade e como solucionar um problema tão complexo que envolve altos custos de manutenção e riscos de depredação e mau uso. Um grande dilema a ser enfrentado por prefeitos(as) de grandes cidades.

2. Aplicação

Entendemos que este caso pode contribuir de diversas formas para o ensino de políticas públicas e de gestão pública (papel do Estado, construção do problema, banheiros como solução, concessão versus oferta pública, dentre outras discussões), assim como para a melhor compreensão sobre esse tema na cidade de São Paulo (e em outras cidades com características e contextos similares).

Ilustrativamente, o caso poderá ser utilizado para a discussão e aprendizado a respeito dos seguintes temas:

- Discutir tipos de parceria com a iniciativa privada, tais como termos de cooperação previstos nos Decretos Municipais nº 40.384/2001, nº 52.062/2010, nº 55.085/2014 e modelos de concessão;
- Discutir modelos de política urbana, em cursos de planejamento urbano, urbanismo e administração pública;
- Entender e encontrar soluções para desafios urbanos e questões complexas que o gestor público pode encontrar tais como: questionamentos de órgãos de controle, altos custos de implantação e manutenção, fracassos em projetos no espaço público, riscos de depredação, conflitos sociais, capacidade de ouvir e compreender os interesses da sociedade civil em sintonia com o interesse público;
- Entender modelos de concessão de mobiliário urbano, tipos de contrapartida e a relação e alcance da Lei Cidade Limpa (Lei 14.223/2006), dentro de discussões jurídicas e de Direito Administrativo;
- Promover reflexões de direito à cidade, estudar instrumentos de gestão de equipamentos públicos e temas de sociologia urbana;
- Debater o papel dos governos municipais e a competência do poder executivo e legislativo municipais no que diz respeito ao tema de mobiliários de utilidade pública no espaço urbano;
- Visualizar o ciclo de políticas públicas: usar o caso como um exemplo aplicável ao ciclo de políticas públicas, desde o momento da identificação do problema, formulação e modelos de execução.

3. Objetivo de ensino

Espera-se que o estudante, ao ler e discutir o estudo de caso em questão, possa desenvolver a capacidade crítica de avaliar o contexto político para uma concessão de serviço público, refletir sobre as necessidades de espaços públicos com alto fluxo de pessoas, colocar-se no lugar de um(a) gestor(a) público responsável por dar uma solução concreta para enfrentar o problema da falta de banheiros públicos na cidade e pensar alternativas de políticas públicas e instrumentos jurídicos viáveis para alcançar os objetivos almejados, diante do panorama apresentado.

Além disso, espera-se que o aluno possa desenvolver habilidades de formulação de argumentos com base no contexto, refletir sobre prioridades e acerca de modelos jurídicos disponíveis, com foco nos objetivos a serem atingidos em prol do interesse público e das possibilidades de arranjos de parceria com a iniciativa privada. É preciso também levar em consideração questões diversas para chegar à melhor solução para as partes envolvidas, como:

- Poder público (Executivo e Legislativo Municipal)
- Associações de bairro e organizações sociais envolvidas com população em situação de rua
- Empresas privadas
- Órgãos de Controle
- Academia
- Sociedade Civil
- Imprensa

4. Questões de ensino sugeridas

Como preparação para a discussão do caso, sugere-se que os alunos respondam às seguintes perguntas:

- Quais são os interesses de cada uma das partes envolvidas?
- Qual seria um formato de concessão equilibrado e eficiente?
- Os modelos testados em outras cidades no Brasil e no mundo seriam aplicáveis no caso da cidade de São Paulo?
- O que deu errado em outros modelos?
- Quais seriam os gestores públicos responsáveis por tomar a frente da política pública? Subprefeituras, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Urbanismo?

- Quais as possíveis vantagens de cada modelo de parceria, cooperação e/ou concessão de serviço público?

5. Roteiro para discussão

Entendimento do cenário

Os alunos poderão estudar alguns dos materiais e referências mencionados no presente estudo de caso, tanto no que diz respeito aos projetos citados, relatos e depoimentos, legislações municipais, *benchmarks* e matérias de jornais. Dependendo da perspectiva, também é possível buscar mais detalhes sobre o que ocorreu durante o processo de licitação lançado pela SPObras em 2018²² e qual o histórico de tentativas de viabilizar banheiros públicos na cidade de São Paulo em outras gestões, conforme mencionado na pesquisa acima. Para isso, sugerir a leitura do Estudo de Caso. Também possível entrevistar empresas que trabalham com mobiliários urbanos em modelo de concessão²³ na cidade de São Paulo (abrigos de rua e relógios), legisladores municipais ou mesmo colher depoimentos de pessoas que utilizam a rua cotidianamente para trabalhar.

Buscando um aprofundamento no tema, é possível analisar e entender as legislações que já existem no Município, bem como solicitar cópia dos documentos editalícios citados e argumentos dos órgãos de controle que questionaram o processo lançado pela SPObras, por meio da Lei de Transparência.

Peça também para alguns alunos trazerem matérias de jornal sobre o tema, *benchmarks* e exemplos de boas práticas em outras cidades, contarem o que já ouviram de outros atores que podem estar envolvidos com o tema, como organizadores de grandes eventos na cidade e proprietários de estabelecimentos em áreas de grande circulação, como o Largo da Batata e a Praça da Sé.

²² Concorrência nº 0151891600: <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetalheEvento.aspx?l=2ISfNJ%2B88%2Fs%3D&e=Fp8sjFK%2B3M%3D>

²³ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/mobiliario_urbano/

Em uma reflexão sobre o mesmo tema, o grupo de pesquisa InDebate de Belo Horizonte se posicionou: “É curioso que uma Prefeitura responsável por administrar um município com quase 3 milhões de habitantes e que despende, por exemplo, alardeados R\$ 2 milhões de reais por ano limpando pichações em viadutos não tenha orçamento e nem capacidade administrativa para manter e conservar um singelo banheiro público.”²⁴

²⁴ <http://indebate.indisciplinar.com/2017/05/12/o-cheiro-do-mijo-o-que-a-gestao-de-um-banheiro-publico-tem-a-ver-com-o-enobrecimento-de-um-territorio/>