

# *Cadernos*

*da Defensoria Pública  
do Estado de São Paulo*

---

v. 8 n. 36 2023

## **Direitos Humanos**

**Defesa de direitos de catadoras  
e catadores de materiais  
recicláveis e reutilizáveis**



©2023 EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

v. 8 n.36 2023 – ISSN 2526-5199

**Defensor Público Geral**

Florisvaldo Antonio Fiorentino Junior

**Defensor Público Diretor da EDEPE**

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

**Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE**

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Leila Rocha Sponton

Yasmin Oliveira Mercadante Pestana

**Corpo Editorial**

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Leila Rocha Sponton

Yasmin Oliveira Mercadante Pestana

**Projeto Gráfico**

Laura Schaer Dahrouj

**Diagramação**

EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar

CEP 01008-000 - São Paulo-SP

Tel.: (11) 3105-0919 - ramal 401

[escola@defensoria.sp.gov.br](mailto:escola@defensoria.sp.gov.br)

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Org.)  
Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II (Org.)

**Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**  
*Defesa de direitos de catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis*  
1ª edição

São Paulo  
EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado  
2023

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	São Paulo	v.8	n.36	p. 1-172	jul/2023
---	-----------	-----	------	----------	----------

---

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –v. 1, n. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016- .

ISSN 2526-5199

1. Direito – Periódico. I. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

CDU 34(05)

---

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

Este volume dos  
Cadernos foi apoiado por:

Núcleo Especializado de  
**Cidadania**<sub>e</sub>  
**Direitos Humanos**



## **APRESENTAÇÃO DA SÉRIE**

*No exercício de sua missão constitucional de realizar a assistência jurídica gratuita aos necessitados (art. 134, da Constituição Federal), a Defensoria Pública veicula ao sistema de justiça realidades e pleitos até então inexplorados pela doutrina jurídica tradicional. Esta atuação peculiar, criativa e inovadora merece o respectivo registro.*

*Publicados pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE, os Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pretendem concentrar a produção de conhecimento pautada pela vulnerabilidade dos usuários dos serviços de assistência jurídica gratuita, consolidando artigos, pesquisas, anais de eventos, dentre outras produções de Defensores/as Público/as e Servidores/as da Instituição.*

*Embora este caminho já tenha sido trilhado por outros atores e instituições, é certo que ainda se encontra em seus passos iniciais, de modo que a série ora apresentada pretende somar e contribuir para a construção de arcabouço de produção escrita que não apenas reproduza os institutos doutrinários clássicos, mas que inove e tenha como objetivo a consecução dos direitos da população vulnerável.*

*A série é dividida em onze áreas temáticas: 1. Cidadania e Direitos Humanos; 2. Ciências Penais; 3. Infância e Juventude; 4. Direito das Famílias e Sucessões; 5. Direito Processual e Litigância Estratégica; 6. Habitação e Urbanismo; 7. Direito das Mulheres; 8. Diversidade e Igualdade racial; 9. Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; 10. Direito do Consumidor; 11. Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar.*

*A EDEPE está à disposição para críticas e sugestões através do e-mail: [escola@defensoria.sp.def.br](mailto:escola@defensoria.sp.def.br)*



# Sumário

Apresentação .....	7
<i>Davi Quintanilha Failde de Azevedo e Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II</i>	
A dicotômica relação entre a necessidade da produção de celulares na zona franca de Manaus e a implantação de logística reversa como mecanismo de salvaguarda ao meio ambiente e propiciação econômica na cidade de Manaus .....	10
<i>Rodrigo Cavalcante dos Santos</i>	
Serviços públicos essenciais: a contribuição de catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços de saúde pública e ambiental .....	19
<i>Greice Kelly Menezes Martins, Vanessa Resende Nogueira Cruvinel e Jutta Gutberlet</i>	
Como o catador de resíduo sólido está inserido no sistema capitalista .....	29
<i>Fernando Eurico L. Arruda Filho</i>	
Defensoria em atuação extrajudicial: dialogicidades interinstitucionais viabilizam apoio a catadores e catadoras de materiais recicláveis durante a pandemia covid-19 .....	35
<i>Giovana Devito dos Santos Rota</i>	
Catadoras e catadores: a Política Nacional de Resíduos Sólidos como instrumento de direito ao desenvolvimento e direitos econômicos, sociais e culturais .....	51
<i>Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau</i>	
As catadoras e os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: conquistas e oportunidades para alavancar a inclusão social e profissionalização.....	67
<i>Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau e João Carlos Puretachi Junior</i>	
Os Desafios do Trabalho para o Público LGBTQIA+ : uma reflexão no contexto dos direitos dos catadores de materiais recicláveis .....	84
<i>Profa. Mestre Jaqueline Silva Melo, Profa. Dra. Carolina Maria Mota Santos e Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio</i>	
Defensoria Pública de Volta Redonda. Sua Interface com Catadores e Catadoras. História, Avanços e Desafios .....	92
<i>João Helvecio de Carvalho</i>	
Resíduos Sólidos e Responsabilidade Estendida do Produtor Proposta do GAIA para a sociedade civil na América Latina – GAIA Aliança Global por Alternativas à Incineração .....	97
<i>Elisabeth Grimberg</i>	
Política de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos no Brasil: emprego, renda e a experiência das cooperativas .....	114
<i>André de Melo Modenesi, Kleyton da Costa, João Felipe Ribeiro, Juliane Furno e Paulo F. E. de Alvarenga II</i>	
Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na defesa das catadoras e catadores durante a pandemia de Covid-19 .....	132
<i>Caroline Pereira dos Santos, Davi Quintanilha Failde de Azevedo e Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II</i>	
Protocolo de Atuação em Direitos Humanos para Defensorias Públicas na Defesa de Catadoras/es de Material Reciclável e Reutilizável .....	143
<i>Grupo de Trabalho Catadoras e Catadores da Defensoria Pública da União (DPU) e Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do CONDEGE</i>	



## **Apresentação**

**Davi Quintanilha Failde de Azevedo**  
Defensor Público no Estado de São Paulo  
*dqazevedo@defensoria.sp.def.br*

**Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II**  
Defensor Público no Estado de São Paulo  
*palvarenga@defensoria.sp.def.br*

Em mais uma edição dos Cadernos da Defensoria Pública sobre a temática dos direitos humanos, a presente coletânea de artigos apresenta textos de movimentos sociais, profissionais, acadêmicos, defensoras/es públicas/os sobre a temática dos direitos das catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. A proposta inicial foi a de consolidar debates realizados no “Curso Catadoras e Catadores e a Atuação das Defensorias Públicas”, ocorrido nos dias 14, 21 e 28 de junho e 5 e 12 de julho, organizado pelo Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais, Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos, Defensoria Pública da União, Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Fórum Justiça.

O curso tratou dos seguintes temas: aspectos históricos e socioambientais do trabalho de catadoras e catadores; Aspectos gerais da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010): Conceitos, Objetivos, princípios e instrumentos. Instrumentos para a coleta seletiva, responsabilidade compartilhada, setor privado e logística reversa; boas práticas e o papel da Defensoria Pública.

A presente publicação tem por objetivo contribuir com o debate da defesa dos direitos dos catadores e das catadoras. Em que pese o labor dessa categoria de trabalhadores, o poder público está muito aquém de atingir números razoáveis para a reciclagem. O país recicla percentuais baixíssimos dos resíduos sólidos urbanos produzidos e ainda são despejados nos lixões e aterros controlados quase 30 milhões de toneladas/ano de resíduos sólidos urbanos<sup>1</sup>.

Da omissão do poder público e do setor empresarial, exsurge o protagonismo da catadora e do catador de material reciclável e reutilizável. O baixo número da reciclagem carrega em grande parte a importância do trabalho das associações, das cooperativas e dos coletivos informais de catadoras e catadores. É dizer que se existe reciclagem no Brasil, existe a partir do labor dessa categoria. A Lei de regência da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305/2010, portanto, buscou resgatar incontroversa dívida histórica para com esses trabalhadores<sup>2</sup>

Nesse cenário, as Defensorias Públicas surgem como importante instituição para fazer valer a política de resíduos sólidos e o direito de catadores/as. Infelizmente, ainda são poucas Defensorias estaduais que se debruçam sobre o tema, de modo que a presente publicação se volta a difundir estratégias de atuação efetivas e também aprofundar o debate na temática.

No artigo “A dicotômica relação entre a necessidade da produção de celulares na zona franca de Manaus e a implantação de logística reversa como mecanismo de salvaguarda ao meio



ambiente e propiciação econômica na cidade de Manaus” o autor Rodrigo Cavalcante dos Santos aborda o tema da logística reversa e caso da zona franca de Manaus.

As autoras Greice Kelly Menezes Martins, Vanessa Resende Nogueira Cruvinel e Jutta Gutberlet no artigo “Serviços públicos essenciais: a contribuição de catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços de saúde pública e ambiental” abordam a importância de se considerar as catadoras/es como agentes de serviço público essencial tanto na lógica da saúde, quanto na lógica ambiental.

No artigo “Como o catador de lixo está inserido no sistema capitalista”, o autor Fernando Eurico L. Arruda Filho analisa o trabalho das catadoras e catadores sob a ótica da exploração capitalista do trabalho, propondo medidas para resgatar uma dívida histórica com tal categoria de trabalhadoras e trabalhadores.

A autora Giovana Devito dos Santos Rota no artigo “Defensoria em Atuação Extrajudicial: dialogicidades interinstitucionais viabilizam apoio a catadores e catadoras de materiais recicláveis durante a pandemia Covid-19” traz a experiência do Projeto Socioambiental e Interinstitucional na Região de Presidente Prudente –São Paulo Apoia Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis Durante a Pandemia Covid-19.

Já no artigo “Catadoras e Catadores: a Política Nacional de Resíduos Sólidos como Instrumento de Direito ao Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” a autora Ana Célia Alves De Azevedo Reveilleau reflete como a PNRS é instrumento para efetivar o Direito de Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Catadoras e dos Catadores.

Também da mesma autora Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau em coautoria com João Carlos Puretachi Junior o artigo “As Catadoras e os Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis: Conquistas e Oportunidades para Alavancar a Inclusão Social e Profissionalização” aborda os desafios da implementação da PNRS e a inclusão social dos catadores, desde a pandemia da COVID 19, até a necessidade de profissionalização da atividade da categoria.

No artigo “Os desafios do trabalho para o público LGBTQIA+ : uma reflexão no contexto dos direitos dos catadores de materiais recicláveis”, as autoras Jaqueline Silva Melo e Carolina Maria Mota Santos e o autor Armindo dos Santos de Sousa Teodósio exploram a intersecção entre ser catador ou catadora e ser LGBTQIA+ e a ausência de pesquisas no tema.

O artigo de João Helvecio de Carvalho, intitulado “Defensoria Pública de Volta Redonda. Sua Interface com Catadores e Catadoras. História, Avanços e Desafios” descreve como tem sido feita a defesa de catadoras e catadoras no município de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro, a partir da atuação da Defensoria Pública.

Elizabeth Grimberg aborda em seu artigo “Resíduos Sólidos e Responsabilidade Estendida do Produtor - Proposta do GAIA para a sociedade civil na América Latina – GAIA Aliança Global por Alternativas à Incineração” o instrumento da responsabilidade estendida e seus desafios de implementação na América Latina.

Os autores André de Melo Modenesi, Kleyton da Costa, João Felipe Ribeiro, Juliane Furno e Paulo F. E. de Alvarenga II abordam no artigo “Política de Coleta Seletiva de Resíduos





Sólidos no Brasil: Emprego, Renda e a Experiência das Cooperativas” o impacto das políticas governamentais em duas cooperativas, demonstrando como o poder público impacta na produção e desenvolvimento das atividades de reciclagem.

Por fim, no artigo a “Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na defesa das catadoras e catadores durante a pandemia de Covid-19”, a autora Caroline Pereira dos Santos e os autores Davi Quintanilha Failde de Azevedo e Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II tratam da atuação da defensoria paulista em defesa de catadores/as durante a pandemia, descrevendo estratégias de atuação institucional.

Esta publicação também inclui o texto do Protocolo de Atuação em Direitos Humanos para Defensorias Públicas na Defesa de Catadoras/es de Material Reciclável e Reutilizável aprovado pelo Colégio Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais e pela Defensoria Pública da União. O texto consolida a atuação prática de diversas defensorias e traz diretrizes para que as defensorias atuem no tema.

Este volume contou com organização dos Defensores Públicos Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II e Davi Quintanilha Failde de Azevedo, membros do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup> Panorama 2020 – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>

<sup>2</sup> Protagonismo que pode ser percebido ao analisarmos o mencionado diploma legal: (i) a expressão inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores ou similar (repetida quase uma dezena de vezes); (ii) a prioridade para a contratação de associações, cooperativas, prevista no art 36, 1º, da Lei nº 12.305/2010; 3) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36 § 2º); 4) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII ("*o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania*"), espécie de vetor interpretativo ou, com a nossa *venia*, consagração do princípio *in dubio pro catador*; e 5) o princípio do *protetor-recebedor*, expresso no artigo 6º, II - como os catadores realizam a coleta, minimizando os impactos ambientais, se credenciam como credores em face daqueles que deveriam fazê-lo. Tudo isso *cuidadosamente* reforçado no Decreto nº 7.404/2010 - art. 40, 41 e 43, I, II e III.



## **A dicotômica relação entre a necessidade da produção de celulares na zona franca de Manaus e a implantação de logística reversa como mecanismo de salvaguarda ao meio ambiente e propiciação econômica na cidade de Manaus**

***The dicotomic relationship between the need for the production of cellulators in the zona franca de Manaus and the implementation of reversal logistics as a safeguard mechanism to the environment and economic growth in the city of Manaus***

**Rodrigo Cavalcante dos Santos**

Bacharel em Direito pela UNINORTE/LAUREATE UNIVERSITY,  
Advogado e Assessor Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Amazonas.

*rodrigocavalcante@gmail.com*

### **Resumo**

Na cidade de Manaus está instalado uma Zona Franca que gera emprego e renda à toda a região, sendo importante seu bem-estar financeiro já que dali decorrem milhares de empregos. No caso manauara, a produção industrial representa meio de vida. Apesar disso, a necessidade capitalista de produção e rápida venda aliada à obsolescência em suas diversas formas finda por impor ao consumidor a troca quase anual de aparelhos celulares. Se na fase pré venda há maciço investimento público em controle e fiscalização de produtos de tecnologia, tal não ocorre na fase pós consumo. Quando os aparelhos celulares são descartados, findam por ser destinados ao único aterro sanitário do município, o qual registra volume crescente de dejetos diariamente recebidos. Assim, apesar de haver interesse industrial em reaproveitar a matéria prima já empregada em aparelhos ora descartados, não há efetiva logística reversa dos aparelhos celulares. Logo, apesar do interesse industrial e da necessidade capitalista em vender mais produtos, a salvaguarda do meio ambiente poderia aliar-se ao consumismo compulsório para efetivar mecanismos legais instituídos pela política nacional de resíduos sólidos, como o caso da logística reversa.

**Palavras-chave:** Manaus. Aparelhos celulares. Descarte. Logística reversa. Interesse Público.

### **Abstract**

*In the city of Manaus is installed a Free Zone that generates jobs and income to the entire region, being important its financial well being since thousands of jobs emerge there. In the Manauara case, industrial production represents a means of livelihood. Nevertheless, the capitalist need for production and rapid sale coupled with obsolescence in its various forms ends up imposing on the consumer the almost annual exchange of cellular handsets. If in the pre-sale phase there is massive public investment in control and inspection of technology products, this does not occur in the post-consumer phase. When cell phones are discarded, they end up being destined to the only sanitary landfill in the municipality, which registers an increasing volume of daily waste. Thus, although there is an industrial interest in reusing the raw material already used in devices now discarded, there is no effective reverse logistics of the cellular devices. Therefore, despite the industrial interest and the capitalist need to sell more products, the safeguarding of the environment could ally itself with compulsory consumerism to implement legal mechanisms instituted by the national solid waste policy, such as reverse logistics.*

**Keywords:** Manaus. Cell phones. Discard. Reverse logistic. Public interest.



**Sumário:**

1. Introdução; 2. A cidade de Manaus; 3. A produção industrial de aparelhos de telefonia móvel; 4. A obsolescência programada; 5. A política nacional de resíduos sólidos; 6. Desenvolvimento econômico e meio ambiente; 7. O descarte adequado existente e a insuficiência de política pública; 8. Conclusão; 9. Referências.

**1. Introdução**

Os atuais hábitos de consumo da população brasileira tornam cada vez mais atrativo o investimento de produtos como os de tecnologia, aquecendo um mercado que somente no Brasil atinge a cifra de bilhões de reais, gerando impactos positivos como a oferta de emprego, distribuição de renda, circulação de capital e altos investimentos em capacitação de mão de obra ao setor.

Tais números, que não podem ser desprezados, devem ser acompanhados pelo poder público de modo a proporcionar um uso racional dos recursos humanos e naturais necessários ao bom desenvolvimento da indústria de tecnologia.

Hodiernamente há legislação nacional que regula este mercado na fase pré consumo, onde há incentivos fiscais e acentuado investimento em ensino e desenvolvimento de tecnologia, especialmente nas áreas de smartphones, tablets e aparelhos correlatos, havendo inclusive controle da quantidade de aparelhos comercializados, com a disponibilização de IMEI<sup>1</sup> às indústrias, o qual é indispensável ao funcionamento adequado dos aparelhos.

Ocorre que tal cautela não acompanha estes aparelhos na fase pós consumo.

Apesar de haver legislação clara sobre a necessidade de responsabilidade do fornecedor destes aparelhos em promoverem o recolhimento destes produtos, pouco se vê políticas públicas eficazes para fiscalizar, cobrar e incentivar o descarte adequado destes materiais e destinação adequada destes resíduos.

Assim, havendo maciço enfoque e acompanhamento estatal da produção e comercialização de aparelhos móveis de comunicação, surge a indagação de quais os motivos de não haver mesma atenção na fase pós consumo destes produtos.

Não obstante questionar, o motivo de não haver política pública adequada a este recolhimento na Cidade de Manaus, eis que esta possui uma Zona Franca onde empresas multinacionais exploram a fabricação destes aparelhos, deixando externalidades negativas que estão sendo suportadas por toda a população manauara.

Dicotomicamente, apesar de haver crescimento econômico local decorrente dos empregos gerados por tais empresas, gera impactos ambientais incalculáveis oriundos da ausência de uma política que efetive a logística reversa dos aparelhos que findam ser descartados inadequadamente em lixões à céu aberto na Cidade de Manaus.



## **2. A cidade de Manaus**

Apesar de ser o Estado com maior extensão territorial, o Amazonas tem quase metade de sua população residindo na sua Capital, Manaus.

Entrecortada por igarapés, a Cidade de Manaus possui um único aterro sanitário, situado na rodovia AM-010, o qual com o passar dos anos, passou a ter seus entornos ocupados por residências.

Segundo dados oficiais, “em 2017, o aterro de Manaus recebeu 892.270 toneladas de resíduos sólidos urbanos, uma média de 2.447,3 toneladas de resíduos dispostas por dia no aterro”<sup>2</sup>.

O volume crescente de resíduos acompanha o crescimento populacional e econômico que a próspera cidade vive. Em boa parte, tal abundância decorre da implantação da Zona Franca de Manaus, a qual possibilita que empresas multinacionais tenham incentivos fiscais para se instalar na cidade e assim gerar emprego e renda local.

O projeto Zona Franca se demonstra imprescindível à cidade, eis que “o pólo Industrial de Manaus possui aproximadamente 600 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos”<sup>3</sup>, tendo como um dos principais produtos fabricados smartphones, celulares e congêneres.

De se notar então que a quantidade de resíduo que a cidade produz é diretamente proporcional a riqueza que o seu pólo industrial gera.

## **3. A produção industrial de aparelhos de telefonia móvel**

Os outrora chamados de aparelhos de telefonia celular, os atuais smartphones transcenderam o motivo para o qual foram criados.

Se inicialmente atendiam à necessidade de comunicação rápida e móvel, atualmente os smartphones servem como agendas pessoais, jogos eletrônicos, calculadoras, relógios, assistentes pessoais e, em alguns casos, até mesmo para fazer e receber chamadas.

À medida em que a tecnologia avança, cresce o interesse do consumidor por um aparelho que lhe atenda às necessidades diárias - ainda que em alguns casos o próprio uso do aparelho foi quem gerou tal necessidade -, sendo comum a troca periódica dos aparelhos que ainda funcionam, mas já saíram de moda ou possuem versões mais atualizadas.

Boa parte dessa necessidade deriva do incansável ataque publicitário que acompanha o mercado de consumo capitalista, o qual fomenta a perene necessidade por aquilo que ainda não se tem.

Como referência, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2016 eram 198 milhões de aparelhos celulares no Brasil<sup>4</sup>, enquanto a de televisores, na mesma época, era de 102.633 milhões<sup>5</sup>. Mais recentemente a Agência Nacional de



Telecomunicações - ANATEL, publicou informe de que haveria em março de 2018, um total de 283,4 milhões de aparelhos celulares em circulação no país.

Constantemente atualizados, os celulares se apresentam cada vez mais variados e com funcionalidades que extrapolam o mero telefonema na medida em que cresce a necessidade de informação instantânea e a capacidade de potencializar os smartphones para funções ilimitadas, variando desde o trabalho ao lazer, explicando assim a vontade do brasileiro em trocar seus aparelhos a cada dois anos, em média<sup>6</sup>.

Com foco neste mercado - voraz por novidades -, há um sistema comercial que movimentou em 2017, US\$ 11 bilhões<sup>7</sup> somente no Brasil, ou seja, 47,7 milhões de celulares foram postos em circulação em 2017<sup>8</sup>. Estes números só têm paralelo com a quantidade de celulares descartados: A quantidade de lixo eletrônico gerada em 2016 alcançou o recorde de 45 milhões de toneladas, em todo o mundo, enquanto no Brasil, por ano são gerados 1,5 milhão de toneladas<sup>9</sup>.

Ante a tal cenário, há de se perquirir que um dos motivos de tal compra e descarte acentuados e crescentes surge da Economia: a Obsolescência.

#### **4. A obsolescência programada**

Obsolescência é o “Processo de redução da vida útil e do valor de um bem, devido ao surgimento de outros produtos semelhantes<sup>10</sup>”. No mercado de consumo, tal obsolescência pode ser de ordem técnica, que ocorre quando o produto apresenta desgaste que impossibilita a continuidade do seu uso, da má-fé do fabricante, quando utiliza peças com período de vida útil pré determinada e assim, condiciona o consumo à uma vida útil pré determinada, ou mesmo psicológica, onde o consumidor se sente compelido a trocar seu bem por crer ser “antigo” ou simplesmente por haver um produto “mais novo” no mercado.

Veja-se a situação das duas maiores concorrentes na venda mundial de smartphones, as empresas Samsung e Apple, que lançam uma nova geração de aparelhos anualmente - ainda que este “novo modelo” não apresente essencialmente uma inovação - não tornando o modelo do ano anterior obsoleto tecnicamente mas psicologicamente, fazendo crer que o consumidor necessita daquele item.

Como consequência lógica, em se tratando de mercado de consumo a obsolescência programada faz com que haja constante venda de smartphones, havendo permanente interesse do consumidor em substituir seu aparelho mesmo que este ainda esteja funcional. Para Efig, Soares e Paiva "faz parte de uma estratégia de mercado que visa garantir um consumo constante por meio da insatisfação, de forma que os produtos que satisfazem as necessidades daqueles que os compram parem de funcionar ou tornem-se obsoletos em um curto espaço de tempo, tendo que ser obrigatoriamente substituídos de tempos em tempos por outros produtos mais modernos".

Então resta claro o motivo de tão grande descarte anual, em toneladas, dos celulares.



## **5. A Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Neste impactante cenário, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 surge como contraponto ao instituir práticas que, para além da preservação ambiental, podem representar ganhos reais e novo mercado a ser trabalhado.

Explica-se:

Ao instituir a Logística Reversa como instrumento, resta claro que tal apresenta um cunho econômico, social e ambiental. Social e ambiental devido ao fato de que os fornecedores de produtos são responsáveis por seus fâbricos mesmo na fase pós consumo, devendo instituir meios de proporcionar aos seus consumidores o descarte adequado de tais bens. Quanto ao ganho econômico - no caso dos aparelhos de telefonia - cabe quando os componentes podem ser facilmente reaproveitados uma vez que cerca de 80% do aparelho celular pode ser reaproveitado após processo de reciclagem<sup>11</sup>, o que representa ganho de material de fácil acesso e menor custo fabril.

Por óbvio que o que se busca é a preservação do meio ambiente, cumprindo ainda a determinação do art. 225 da Constituição Federal, na qual é prevista a responsabilidade dos fabricantes por seus produtos postos em circulação.

Ora, se a responsabilidade ambiental é prevista como dever daqueles que lhes causam danos, o necessário diálogo entre os microssistemas do direito do consumidor e direito ambiental conclui coerente que ainda na fase pós consumo, quando o consumidor não deseja o produto ou mesmo já exauriu o seu uso, há responsabilidade pelo fornecedor do bem.

No presente objeto de estudo, os aparelhos celulares, uma vez postos em mercado com tempo determinável (pela obsolescência programada) devem ser descartados com responsabilidade atribuída ao fabricante.

## **6. Desenvolvimento econômico e meio ambiente**

Conforme dito alhures, há relevante importância na continuidade do bem-sucedido modelo de Zona Franca instalado na cidade de Manaus. Apesar disto, a mera justificativa de desenvolvimento regional (ou mesmo nacional) não pode se contrapor a necessidade de preservação ambiental, eis que o constitucional direito de um meio ambiente adequado e sadio é *conditio sine qua non* da vida.

Neste sentido leciona José Afonso da Silva, ao defender que o “conforto que o dinheiro compra não constitui todo o conteúdo de uma boa qualidade de vida”<sup>12</sup>.

Com efeito, o renomado professor busca em sua obra calçar o entendimento de que apesar de relevante, o desenvolvimento econômico deve se quedar ao ideal ambiental sempre que este impactar a qualidade de vida humana.

No entender deste autor, apesar de relevante, a defesa ambiental em abstrato pouca ação prática gera, eis que houve inúmeras campanhas ambientais que, apesar de bem-intencionadas,



foram abandonadas tão logo se perdeu o interesse social por tal demanda. Assim, seria melhor aliar os arraigados interesses econômicos ao melhor interesse ambiental do cidadão, eis que apesar de cotidiano, infelizmente o debate ambiental tende a ser marginalizado e hostilizado, como se tratasse de algo muitíssimo abstrato.

Ponderado devidamente, segue-se.

Em mesmo sentido, ao lecionarem sobre o princípio do consumo sustentável lecionam Ingo e Tiago<sup>13</sup> que “a ideia central não é pensar na condição de consumidor para além de uma perspectiva estritamente econômica, mas sim de acordo com uma condição político-jurídica de cidadão”.

Neste liame, não se pode ignorar a grave ameaça ambiental que a ignorância ao cumprimento da legislação acarreta à sociedade, eis que Manaus experimenta a dicotômica relação entre a produção capitalista que gera meio de vida à milhares de pessoas e o crescente volume de resíduos tecnológicos descartados.

## **7. O descarte adequado existente e a insuficiência de política pública**

Conforme cediço, a política pública é um conjunto complexo de práticas que, projetadas pelo poder executivo, busca dar melhor condição de vida aos habitantes de um Estado.

Enquanto baseada na justificativa de atendimento ao melhor interesse coletivo, as políticas públicas estão intimamente ligadas ao perfil, ideal e valores dos governantes, eis que estes podem definir sua prioridade sem que haja intervenção judiciária ou mesmo legislativa sobre tal *decisum*. O que em teoria seria a aplicabilidade da repartição dos poderes, na prática tem-se daí a defesa de uma péssima administração pública, a qual pode suplantar uma norma programática sob argumento de que tal será executada em momento posterior à prioridade eleita.

Deste modo, apesar de a política nacional de resíduos sólidos prever claramente a logística reversa como prática obrigatória às empresas de produção de tecnologia, certamente estas não possuem fiscalização, gerando assim volumes cada vez maiores de resíduos, os quais são descartados sem que haja mínima segregação, como no caso da cidade de Manaus e seus aparelhos celulares.

Uma vez que o objetivo geral desta pesquisa encontra escopo na investigação da responsabilidade pela implantação e realização da logística reversa na cidade de Manaus, no que concerne ao recolhimento de aparelhos celulares, analisando ainda o impacto ambiental do descarte inadequado destes bens já em fase pós consumo, bem como a correlação deste com a obsolescência programada de ordem técnica ou de ordem meramente psicológica, não se pode aferir um completo estudo detalhado, mas tão somente uma análise superficial.

Assim, apesar da conduta hodierna de interesse em troca periódica dos smartphones não se dissipará com campanhas ambientais, eis que o apelo comercial se demonstra mais eficaz na medida em que se calca nos atuais hábitos de consumo de tecnologia. Logo, o presente estudo abordará como alternativa a proposta de atuação conjunta dos órgãos ambientais com uma política



comercial voltada ao consumidor, que possa estabelecer um descarte premiado que resulte em imposição de implementação de logística reversa.

Isto seria tornar comercialmente atrativo ao consumidor uma prática ambiental que até então não vem sendo massivamente implementada ou, ao menos, vem se evidenciando tímida se comparada à campanha comercial de venda de aparelhos celulares e smartphones.

Certamente há projetos de recolhimento destes aparelhos celulares, afinal de contas, há crescente mercado que reaproveita insumos dos aparelhos celulares descartados, fazendo com que cada parte daquele aparelho possa ser desmontada e vendida para as empresas fabricantes de celulares novos.

Então, caberá ao poder público fazer valer suas diretrizes e legislações aplicáveis ao caso, como forma de obrigar aos fabricantes que promovam logística reversa. Deste modo, o capitalismo em massa estará alinhado aos ideais ambientais de garantia de vida saudável à população e ainda, no rumo do desenvolvimento sustentável, será possível haver pleno desenvolvimento com um número maior de produção e cada vez menos extração de matéria prima do meio ambiente.

## **8. Conclusão**

A cidade de Manaus a Zona Franca se evidencia como principal meio de riqueza, emprego e renda à crescente população. Como tal, não pode apenas acabar com a indústria fabricante de aparelhos celulares e smartphones, havendo premente necessidade de correlacionar a produção ao descarte adequado dos produtos de tecnologia.

Assim, para que haja atendimento ao anseio econômico e social que Manaus necessita, as indústrias precisam se modernizar e reduzir gastos continuamente. Deste modo, a crescente demanda por matéria prima poderia ser minimizada com o reaproveitamento dos aparelhos atualmente descartados incorretamente no único aterro sanitário que a cidade possui.

Certamente que a mera implementação e pleno funcionamento de uma logística reversa adequada não findariam com a necessidade de busca por matéria prima, mas ao menos impactaria na salvaguarda ao meio ambiente, o qual é o maior lesado pela ausência de fiscalização do poder público quanto ao descarte de celulares.

Alfim, pode-se salientar que apesar de inúmeros instrumentos legais preverem a necessidade de acompanhamento dos descartes, enquanto não houver institucionalização estatal do poder executivo acerca da necessidade de acompanhamento do descarte de produtos de tecnologia na fase pós consumo, todos os esforços de descarte adequado promovidos pela sociedade civil organizada objetivando a defesa do meio ambiente e melhoria na qualidade de vida para a atual e futuras gerações perecerá tão somente nos debates acadêmicos.





## REFERÊNCIAS

EFING, Antônio Carlos, Alexandre Araújo Cavalcante Soares e Leonardo Lindroth de Paiva, “Reflexões sobre o tratamento jurídico da obsolescência programada no Brasil: implicações ambientais e consumeristas”, em <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/9698/5449>, acesso em 28.6.2018.

FARIA, Andréa Guimarães de. A responsabilidade pós consumo dos Fornecedores no Contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2012. Disponível em <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3317/1/PDF%20-%20Andr%C3%A9a%20Guimar%C3%A3es%20de%20Faria.pdf>>. Acesso em 28 de junho de 2018, às 22:09.

FONSECA, Luiz Almir Menezes. Metodologia científica ao alcance de todos. 4ª edição. Manaus: Valer, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada: com súmulas e julgados selecionados do STF e de outros tribunais. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OBSOLESCÊNCIA. In: MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 26.6.2018, às 21:58.

O destino dos aparelhos usados. Revista do Idec. Fevereiro, 2014, p. 20

Obsolescência programada: breves notas. Em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI173165,81042-Obsolescencia+programada+breves+notas>, acesso em 28.6.2018.

PENA, Rodolfo F. Alves. "Obsolescência Programada"; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/obsolescencia-programada.htm>>. Acesso em 26 de junho de 2018.

Pesquisa diz que, de 69 milhões de casas, só 2,8% não têm TV no Brasil. In: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-02/uso-de-celular-e-acesso-internet-sao-tendencias-crescentes-no-brasil>>. Acesso em: 23.6.2018.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2017.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 10ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.



----- Curso de Direito Constitucional Positivo. 29ª edição, revista e atualizada (até a Emenda /Constitucional n. 53, de 19.12.2006). São Paulo: Malheiros, 2007.

- 
- <sup>1</sup> Número de identificação único e global, IMEI (International Mobile Equipment Identity).
- <sup>2</sup> Disponível em: <<http://semulsp.manaus.am.gov.br/aterro-sanitario>>. Consulta realizada em: 19.12.2018.
- <sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_o\\_que\\_e\\_o\\_projeto\\_zfm.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm)>. Acessado em: 18.12.2018.
- <sup>4</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-02/uso-de-celular-e-acesso-internet-sao-tendencias-crescentes-no-brasil>>. Acesso em: 23.6.2018, às 21:13.
- <sup>5</sup> Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/noticias/gadget,ate-o-fim-de-2017-brasil-tera-um-smartphone-por-habitante-diz-pesquisa-da-fgv,70001744407>>. Acesso em: 23.6.2018, às 21:13.
- <sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/relacao-de-consumo-e-descarte-de-celulares-velhos-no-brasil/>>. Acesso em 26.6.2018, às 19:55.
- <sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4848934/vendas-de-smartphones-voltam-crescer-no-brasil-em-2017-estima-idc>>. Acesso em 23.6.2018, às 21:27.
- <sup>8</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/venda-de-aparelhos-celulares-no-brasil-aumenta-97-em-2017>>. Acesso em 23.6.2018, às 21:30.
- <sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/mundo-produz-quantidade-recorde-de-lixo-eletronico>>. Consultado em 26.6.2018, às 19:59.
- <sup>10</sup> OBSOLESCÊNCIA. In: MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 26.6.2018, às 21:58.
- <sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/relacao-de-consumo-e-descarte-de-celulares-velhos-no-brasil/>>. Consulta realizada em: 26.6.2018, às 20:13.
- <sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 25.
- <sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2017.



## Serviços públicos essenciais: a contribuição de catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços de saúde pública e ambiental

### *Essential public services: the contribution of waste pickers providing public health and environmental services*

**Greice Kelly Menezes Martins**

Professora, Instituto Federal de Brasília, *Campus Estrutural*, Brasil  
*greice.martins@ifb.edu.br*

**Vanessa Resende Nogueira Cruvinel**

Professora, Universidade de Brasília, Faculdade de Ceilândia, Brasil  
*vanessarcruvinel@gmail.com*

**Jutta Gutberlet**

Professora, University of Victoria, Canadá  
*gutber@uvic.ca*

#### **Resumo**

O setor informal, ainda que não reconhecido formalmente, é responsável pela prestação de uma gama de serviços que se relacionam diretamente com a Agenda 2030 das Nações Unidas e seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A coleta, a triagem e o processamento de resíduos realizados por catadores de materiais recicláveis estão dentre esses importantes serviços e têm um papel crucial na saúde, saneamento e no desenvolvimento sustentável das cidades. Um dos principais instrumentos jurídicos para a inclusão dos catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos é a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, muitos são os desafios para reduzir as vulnerabilidades sociais às quais os catadores estão expostos, bem como para reconhecer esses trabalhadores como embaixadores ambientais e da promoção da saúde. O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre a importância dos trabalhadores do setor informal, especialmente dos catadores, na prestação de serviços urbanos essenciais.

**Palavras-chave:** Gerenciamento de Resíduos. Catadores de materiais recicláveis. Serviços essenciais.

#### **Abstract**

*The informal sector includes a range of officially unrecognized activities. Nevertheless, it provides a large number of services related to the Agenda 2030 and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs). The waste pickers are responsible for essential services by collecting, sorting and processing urban solid waste. These workers play a crucial role in health promotion, sanitation and sustainable development of urban livelihoods. The National Solid Waste Policy is an important legal instrument for the inclusion of collectors in the management of urban solid waste. However, there are many challenges in reducing the social vulnerabilities to which waste pickers are exposed, as well as in recognizing these workers as ambassadors for the environment and health promotion. This paper aims to discuss the importance of workers in the informal sector, especially waste pickers, in providing essential urban services.*

**Keywords:** Waste management. Waste pickers. Essential services.



## **O papel dos catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços essenciais**

O setor informal inclui um grande número de atividades não reconhecidas oficialmente, especialmente no setor de serviços. Nos países do hemisfério sul, o setor informal gera bens e serviços vitais para a manutenção das cidades e para o desenvolvimento sustentável. Novas estimativas afirmam que 61% da força de trabalho do mundo é informal (aproximadamente 2 bilhões de pessoas). Especialmente no hemisfério sul, o trabalho informal é o meio de vida de 79% da força de trabalho em meios urbanos (OIT, 2018).

O setor informal engloba diversas atividades, desde alimentação, serviços de cuidado, transporte, coleta de resíduos, reciclagem e reparos, os quais se relacionam diretamente com a Agenda 2030 das Nações Unidas e seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por exemplo, a reciclagem informal é responsável pela recuperação de 65% dos resíduos plásticos gerados em países em desenvolvimento (REDDY & LAU, 2020). Por não ser regulamentado e por escapar do controle tributário dos governos, o setor informal comumente se depara com políticas públicas hostis, que excluem as atividades informais e estigmatizam negativamente esses trabalhadores. A formalização do trabalho informal, conforme sugerido no ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), não aborda os principais problemas de pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, mas acaba por atender ao atual modelo de desenvolvimento econômico voltado para o crescimento. A informalidade precisa ser reconhecida pelo que é. Integrar trabalhadores informais significa dar a eles autonomia e oportunidades de acesso à educação, ao mesmo tempo que facilita condições de trabalho seguras e com remuneração adequada. A formalização forçada, principalmente aquela destinada a aumentar a produtividade econômica, pode levar à perda dos objetivos de inclusão e empoderamento, além de perpetuar a pobreza e a manutenção de relações paternalistas. Por exemplo, as organizações de catadores de materiais recicláveis são eficientes, competitivas e operam sob o modelo de economia social e solidária que deve ser respeitado em qualquer tentativa de integração formal desses trabalhadores.

Tucker e Anantharaman (2020) apresentam preocupações em relação aos resultados obtidos pela formalização do setor informal. Os autores não deixam de endossar a formalização *per se*, mas fazem uma análise crítica do setor informal, levando em consideração aspectos históricos, relacionais e espaciais, com ênfase na necessidade de reconhecer o trabalho realizado por esse setor como essencial. O arcabouço teórico proposto pelos autores revela as correlações entre os paradigmas de economias voltadas para o crescimento capitalista e a escassez de empregos, a destruição ambiental e a pobreza. Tais relações contraditórias são o próprio motor de geração de subemprego, impelindo indivíduos para o setor informal. Tucker e Anantharaman (2020) propõem que, ao determinar o futuro do setor informal, é necessário abandonar as perspectivas dominantes, arraigadas de crescimento ilimitado e de soluções tecnológicas. Em vez disso, o foco deve ser a valorização do desenvolvimento comunitário e popular, das inovações sociais, bem como das economias sociais e solidárias. A partir disso, surge uma nova ética de reparação, comprometida em reconhecer e consertar os erros e em redistribuir riqueza e poder social (GIBSON-GRAHAM, 2008).

Muitas das questões discutidas por Tucker e Anantharaman (2020) são particularmente relevantes para os catadores. Em todo o mundo, mais de 20 milhões de pessoas ganham a vida com a coleta, separação e processamento de materiais recicláveis e reutilizáveis. O trabalho



acontece nas ruas, em lixões, em aterros sanitários ou em galpões de triagem, geralmente com pouca ou nenhuma proteção quanto à segurança e aos riscos à saúde nos locais de trabalho. A maioria desses trabalhadores estão em condições de vulnerabilidade social, vivendo em locais improvisados, insalubres e inseguros. Além disso, a estigmatização, a discriminação e a falta de reconhecimento são desafios persistentes para o setor.

Ao mesmo tempo, os catadores desempenham um papel crucial na saúde e no desenvolvimento sustentável das cidades. Os catadores ajudam a manter as cidades limpas e, muitas vezes, são os únicos a fornecer serviços essenciais de coleta de resíduos em bairros sem coleta formal. Eles também contribuem para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Ao desviar materiais de aterros e incineradores para o fluxo de reciclagem, eles evitam a emissão de alguns dos gases tóxicos de aterros, como metano (CH<sub>4</sub>), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), bem como a geração de cinzas tóxicas de incineradores, os subprodutos dessas soluções técnico-gerenciais. Os catadores ajudam ainda a reduzir a quantidade de plástico que chega nos oceanos e nos cursos hídricos (REDDY & LAU, 2020). Os catadores trabalham no centro da economia circular e são capazes de desempenhar papel fundamental na promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção (ODS 12). Em última análise, o trabalho dos catadores contribui para a mitigação das mudanças climáticas e para encontrar caminhos para uma maior sustentabilidade (KING & GUTBERLET, 2013)

### **Catadores de materiais recicláveis como agentes de saúde pública**

Os catadores atuam indiretamente a favor da saúde da população, promovendo, portanto, o ODS 3 (saúde e bem-estar) e o ODS 6 (água e saneamento). Fatores de saúde e ambientais incorporam uma série de variáveis relacionadas à saúde humana, incluindo controle de vetores e saúde, serviços públicos e privados, como saneamento e esgoto, abastecimento de água e coleta de lixo. Este último fator tem ótima importância na dinâmica da transmissão das arboviroses, pois a maior parte das larvas e das pupas de *Aedes aegypti* são encontradas em locais inadequados de descarte de lixo ou armazenamento de água (MEDRONHO *et al.*, 2009).

A coleta seletiva realizada pelos catadores tem impacto direto também na redução das doenças relacionadas a mosquitos, ratos, baratas, formigas, moscas e escorpiões. A presença desses vetores no meio do lixo descartado incorretamente pode causar dengue, zika, chikungunya, febre amarela, cólera, diarreia, disenteria, elefantíase, malária, leptospirose e outras. Desta forma, destaca-se a importância dos catadores de materiais recicláveis como parte integrante do plano de gerenciamento de resíduos sólidos para proteção da saúde da população e do meio ambiente.

Em 2010, foi sancionada a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa política busca reunir em um só documento conjuntos de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e metas com o intuito de facilitar o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos produzidos em meio urbano. A PNRS contempla diversos artigos voltados para a emancipação econômica, formação de cooperativas, inclusão social, vinculação social e empoderamento dos catadores de materiais recicláveis, visando à redução da exclusão social sofrida por estes indivíduos (BRASIL, 2010)



As conquistas dos catadores iniciaram com o reconhecimento da sua categoria profissional no Código Brasileiro de Ocupações onde está estabelecido como uma ocupação formal através do número CBO 2002 – 5192-05 (BRASIL, 2013). Com o reconhecimento da atividade como uma ocupação, acrescida da edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, outras medidas vieram e tomaram destaque no estabelecimento dessa profissão, tais como a obrigatoriedade da destinação dos resíduos recicláveis dos Órgãos Públicos Federais para associações e cooperativas de catadores, redação dada pelo Decreto nº 5.940/06 (BRASIL, 2006).

### **A importância de promover a saúde do catador**

Mesmo sendo reconhecidos como uma ocupação, os catadores de materiais recicláveis estão à margem de todos os direitos sociais e trabalhistas. No Brasil, podemos observar algumas legislações que amparam a saúde do trabalhador, começando por 1998, onde foram aprovadas as Portarias de nº 3.120 (BRASIL, 1998a) e nº 3.908 (BRASIL, 1998b) que contribuíram com ações de vigilância e saúde do trabalhador e estabelece procedimentos para orientar e instrumentalizar as ações e serviços de saúde do trabalhador. Em 2002, foi criada a RENAST (Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador) com o objetivo de promover ações de saúde do trabalhador, articuladas às redes do Sistema Único de Saúde, que se estrutura a partir de Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) (BRASIL, 2002). Em 2011, foi aprovada PNSST (Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho) a partir do Decreto nº 7.602, que tem por objetivo a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador, assim como a prevenção de acidentes e de danos à saúde decorrentes do trabalho (BRASIL, 2011). Por fim, em 2012 foi instituída pela Portaria nº 1.823 a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, que define diretrizes e estratégias que envolvem as três esferas de governo para o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador (BRASIL, 2012).

Ainda em relação a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, é importante destacar que contempla todos os trabalhadores, entretanto é uma política que visa a equidade, podendo observar em seu art. 7º a priorização de pessoas e grupos em situação de maior vulnerabilidade, de trabalhadores submetidos a atividades precárias de trabalho, acarretando riscos à sua saúde e também daqueles que são submetidos a formas nocivas de discriminação. Dessa forma, a política visa superar as desigualdades sociais e de saúde e buscar a equidade na atenção à saúde do trabalhador e da trabalhadora (BRASIL, 2012).

Um grande número de catadores está organizado em associações ou cooperativas. No Distrito Federal, por exemplo, havia 1.201 catadores organizados em associações ou cooperativas (SLU, 2021). O fato de não existir a relação de empregador-empregado dentro de uma associação ou cooperativa, de todos os associados se considerarem trabalhadores e de não haver a presença de um patrão para dar ordens traz pontos positivos e negativos. Apesar de melhorar as condições de trabalho e diminuir a exploração desses trabalhadores (se comparado aos que estão nas ruas e nos lixões), ainda é possível observar que essa estrutura pode trazer dificuldades relacionadas ao cumprimento de exigências sanitárias no ambiente de trabalho visto ser de responsabilidade dos próprios catadores que muitas vezes não possuem recursos suficientes para se equiparem



adequadamente. Dessa forma, os catadores permanecem expostos a diversos riscos ocupacionais, ainda que haja um arcabouço legal para a proteção e promoção da saúde do trabalhador brasileiro.

Em uma revisão sistemática conduzida para avaliar condições de saúde e riscos ocupacionais que afetam os catadores de materiais recicláveis no Brasil, foi observado que os trabalhadores são expostos a longas jornadas de trabalho; a agentes físicos, químicos, mecânicos, biológicos, ergonômicos e sociais; e a acidentes de trabalho frequentes. A exposição a esses riscos pode resultar em doenças físicas e mentais (ZOLNIKOV *et al.*, 2021).

Além disso, o levantamento epidemiológico realizado por Cruvinel *et al.* (2019) com mais de mil catadores do maior lixão da América Latina e segundo maior do mundo, localizado no Distrito Federal, demonstrou que a maioria era do sexo feminino (com idade entre 36 a 45 anos), sendo que 96% tinham filhos. Além disso, 27,3% dos participantes eram analfabetos e 47,7% tinham apenas o nível primário. A maioria dos catadores relatou acidentes e, destes, 89,69% estavam relacionados a objetos pontiagudos e resíduos de saúde encontrados entre o material reciclável. Segundo a avaliação antropométrica, 32,6% apresentavam sobrepeso e 21,1% eram obesos. As doenças mais comuns relatadas entre eles foram: distúrbios osteomusculares; arboviroses; diarreia aguda; hipertensão; bronquite; parasitoses e diabetes.

Segundo Sousa (2015) para minimizar os problemas relatados acima, algumas intervenções poderiam auxiliar esses trabalhadores no enfrentamento dessas dificuldades presentes no seu cotidiano de trabalho, as quais seriam:

- Política específica a esse grupo populacional:

Conforme o artigo 200 Constituição Federal (BRASIL, 1988), é competência do Sistema Único de Saúde executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador. Assim, seria imprescindível a presença da vigilância sanitária nas associações e cooperativas de catadores, mas não com medidas radicalmente punitivas e sim com fiscalização efetiva e com a consciência de que é preciso criar estratégias que auxiliem a associação para que a mesma se adeque a normas de proteção ao ambiente do trabalho e a saúde dos catadores. Logo, visou-se a necessidade da implementação de uma política específica a esse grupo populacional que seja assistencial e que objetive ações que envolvem vigilância sanitária, epidemiológica e educação em saúde. Ademais, é preciso fornecer recursos para a adequação dessas cooperativas às normas de segurança sanitária, como a disponibilização de materiais de proteção e auxílio à proteção da saúde desse grupo populacional.

- Ações Educativas:

A educação em saúde é a prática que envolve combinações de experiências de aprendizagem objetivando facilitar ações voluntárias que contribuem com a saúde. Essa prática se torna essencial para os catadores. Como exemplo disso pode-se citar que algumas ações já foram desenvolvidas pelo projeto “Pare, Pense e Descarte” na Associação Recicle a Vida no Distrito Federal, com ações para auxiliar esses profissionais no enfrentamento de suas dificuldades e proporcionar a essas pessoas seu próprio empoderamento frente às adversidades. Portanto, foram realizadas oficinas de: Direito à Saúde, Diabetes e Hipertensão, Dengue, Saúde Bucal, entre outras. Dessa forma, é possível melhorar a qualidade de vida e de trabalho dessas pessoas.





- **Promoção do acesso à saúde:**

Os catadores, em geral, não têm acesso adequado à saúde, logo a saúde precisa chegar até eles. Caso não seja possível se pensar na Estratégia Saúde da Família, poderiam ser efetivadas estratégias de visitas de médicos e profissionais de saúde nessas cooperativas, por parte do SUS, para mapear as doenças mais presentes e propiciar o acesso à assistência de forma adequada às suas necessidades. Nesse sentido, é importante que se registrem doenças desse grupo como doenças ocupacionais e que o acesso à assistência seja efetivado com maior cuidado e providência.

- **Promoção do acesso à justiça:**

É importante que haja primeiramente um forte trabalho informativo junto aos catadores, porque a maior parte das pessoas está excluída do sistema educacional, e desse modo, não estão bem-informadas sobre os seus direitos e sobre as formas de garanti-los. Assim, é preciso informá-los sobre o papel da Defensoria Pública, órgão de Estado que presta assistência jurídica gratuita à comunidade em favor dos menos favorecidos, assim como faculdades de direito que prestam assistência jurídica gratuita à comunidade considerada carente. É importante também que as ações educativas incluam informações e ações sobre os instrumentos jurídicos disponíveis para os catadores.

Ter ciência de quais são seus direitos como trabalhador é de extrema importância para que seja efetiva a garantia dos direitos desse grupo populacional. Segundo a descrição da CBO, as condições gerais da atividade exercida por esses trabalhadores mostram que estes são submetidos a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e à violência urbana (BRASIL, 2013). Entretanto, o exercício da cidadania requer conhecimento e empoderamento. Para Greco (2001), os direitos assegurados pela Constituição Federal não apresentam nenhuma eficácia perante a milhões de cidadãos que não têm acesso à educação básica e vivem em ignorância e miséria. Dessa forma, é urgente ações que possam reduzir as vulnerabilidades sociais de trabalhadores do setor informal, como os catadores.

## **Considerações finais**

A atual crise econômica e sanitária global tem afetado mais o setor informal, expondo esses trabalhadores a riscos de saúde e financeiros (WIEGO, 2020). Por outro lado, a pandemia também mostrou mais uma vez a essencialidade do serviço prestado por esses trabalhadores. A coleta e a separação de materiais recicláveis são serviços essenciais de saneamento básico, reconhecidos de diferentes formas nas legislações da maioria dos países. No Brasil, a triagem e a reciclagem estão sujeitas às disposições legais e normativas aplicáveis ao saneamento básico. Elas devem ser consideradas serviços essenciais, uma vez que englobam medidas que visam, em última instância, a prevenção de doenças e a promoção da saúde pública e ambiental. Além disso, relaciona-se diretamente com a necessidade de preservar os direitos humanos fundamentais, a qualidade de vida e a dignidade humana. Reconhecer os catadores como trabalhadores essenciais é reconhecer seu papel como embaixadores ambientais na economia circular e levar os catadores a condições de trabalho decentes (GUTBERLET *et al.*, 2017). É importante também reconhecer





os resíduos como um recurso, que ao ser recuperado, rompe com a economia linear de extração, de manufatura, de consumo e de descarte, redirecionando os recursos para novos fluxos de produção.

É possível que os trabalhadores informais sejam integrados a políticas de reciclagem solidária, mas para que isso aconteça, é fundamental que suas vozes sejam ouvidas. Tucker e Anantharaman (2020) observam que a ação coletiva dos trabalhadores informais pode ajudar a tornar suas necessidades mais visíveis, resultando em uma política inclusiva, ao invés de políticas que simplesmente impõe formalização de maneira inadequada. Catadores de todo o mundo se organizam em movimentos sociais e, por vezes, estabelecem parcerias com ONGs, universidades e empresas. Nesses espaços, são reconhecidos como atores e especialistas legítimos, integrantes dos sistemas de gerenciamento de resíduos. Resultados positivos, como os vistos no programa Reciclagem Solidária do Governo Federal (2003-2016) para integração de catadores no âmbito da Economia Solidária, deu origem a muitas cooperativas de catadores no país. Isso contrasta fortemente com outros exemplos em que a formalização levou a resultados prejudiciais aos meios de subsistência, aumentando a pobreza e a exclusão.

É urgente que os catadores do setor informal sejam reconhecidos como trabalhadores essenciais e que sejam valorizados. Isso cria oportunidades para gerar empregos e renda por meio do gerenciamento inclusivo dos resíduos, além de contribuir diretamente para a redução da pobreza (ODS 1) e para o fortalecimento de outros ODS. Organizar, reconhecer e integrar organizações de catadores na gestão dos resíduos ajuda a alcançar as seguranças essenciais (segurança no mercado de trabalho, no trabalho e emprego, na renda e na representatividade) delineadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (OIT, 2002).

O desemprego é um desafio global, particularmente pronunciado em países com rápido crescimento populacional do hemisfério sul. A OIT reconhece que empregar os jovens é particularmente estratégico na agenda de políticas públicas, dada a sua importância para produzir coesão social e garantir o bem-estar das pessoas (ECLAC & ILO, 2012). As organizações de catadores oferecem uma entrada de baixa barreira dando oportunidades de trabalho para todos. Se os catadores fossem designados formalmente como trabalhadores essenciais, diversas contribuições sociais, econômicas e ambientais seriam rastreáveis e mensuráveis, fornecendo evidências para elaboração de novas estratégias de políticas públicas. Uma agenda política inclusiva em relação à gestão de resíduos abriria mais oportunidades para alcançar as seguranças essenciais propostas pela OIT e necessárias para o trabalho decente (ODS 8). Também expandiria o potencial de redução da pobreza (ODS 1), a qual pode ser alcançada através da integração do serviço de coleta seletiva e da remuneração dos atores por esse serviço. Atualmente, a maioria das cidades recebe o serviço de coleta de lixo gratuitamente dos catadores, ainda que seu trabalho reduza os custos de gerenciamento de resíduos, aumente a vida útil dos aterros e reduza a necessidade de extração de novos recursos naturais. Atribuir um valor digno aos serviços ambientais prestados pela coleta, triagem e processamento de materiais e remunerar os catadores por esses serviços seria uma política justa (SIMAN *et al.*, 2020).

Uma maior igualdade de gênero (ODS 5) também pode ser promovida por meio do fortalecimento de organizações onde as mulheres têm oportunidades iguais de trabalho, são capazes de prosperar, de se tornar líderes e podem desenvolver suas habilidades. O ambiente de



trabalho coletivo e as oportunidades de capacitação muitas vezes permitem que essas mulheres escapem de condições subordinadas; aumentem a consciência; discutam problemas cotidianos; engajem-se criticamente em questões mais amplas de direitos humanos, violência doméstica ou justiça social; e participem nas decisões políticas. As ações cotidianas dos catadores resgatam a cidadania e produzem espaços democráticos centrados na solidariedade e no cuidado com os outros, criando, assim, comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (ODS 11), apesar das experiências de exclusão, desigualdade e discriminação.

Considerando todos os benefícios derivados do setor informal de catadores, é fundamental reconhecer que os catadores são essenciais e indispensáveis à saúde pública e ambiental, ao proteger toda a população de doenças e da contaminação do meio ambiente. Esses trabalhadores merecem condições de trabalho seguras para se manterem saudáveis, remuneração justa e reconhecimento em políticas públicas com ações de apoio à inclusão socioprodutiva dos catadores organizados. Dessa forma, eles podem desenvolver todo o seu potencial e usar seus conhecimentos e habilidades para trabalhar em direção aos ODS e ao desenvolvimento sustentável das cidades.

## Referências

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. CBO: Classificação Brasileira de ocupações. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/downloads.jsf>> Acesso em: 17 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.120, de 1 de julho de 1998a**. Aprova a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS com a finalidade de definir procedimentos básicos para o desenvolvimento das ações correspondentes. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.908, de 30 de outubro de 1998b**. Estabelece procedimentos para orientar e instrumentalizar as ações e serviços de saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1679/GM/MS, de 19 de setembro de 2002**. Instituir, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador - RENAST, a ser desenvolvida de forma articulada entre o Ministério da Saúde, as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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. Brasília: Planalto, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.602. 2011, de 7 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. Brasília: Planalto, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823\\_23\\_08\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html)> Acesso em: 20 de março de 2014.



- CRUVINEL, V. R. N., MARQUES, C. P., CARDOSO, V., NOVAES, M. R. C. G., ARAÚJO, W. N., ANGULO-TUESTA, A. 2019. Health conditions and occupational risks in a novel group: waste pickers in the largest open garbage dump in Latin America. **BMC Public Health**. Maio 2019. Disponível em: <https://bmcpublikehealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-019-6879-x>.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN AND INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. The employment situation in Latin America and the Caribbean (**ECLAC and ILO**), 2012. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37582/ECLAC-ILO-Bulletin7\\_en.pdf;jsessionid=D6F313C916322E432D02CC29F84EE6CE?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37582/ECLAC-ILO-Bulletin7_en.pdf;jsessionid=D6F313C916322E432D02CC29F84EE6CE?sequence=1). Acesso em 29 set 2021.
- GIBSON-GRAHAM, J.K. Diverse economies: performative practices for “other worlds”. **Prog. Hum. Geogr.** 32, 613–632. 2008.
- GRECO, L. **O acesso ao Direito e à Justiça**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 28 set 2021.
- GUTBERLET, J., CARENZO, S., KAIN, J.-H., and DE AZEVEDO, A.M.M. Waste picker organizations and their contribution to the circular economy: two case studies from a Global South perspective. **Resources** 6, 52. 2017.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Women and men in the informal economy: a statistical picture, third edition (International Labour Office). 2018.
- \_\_\_\_\_. Decent work and the informal economy (**ILO**). 2002. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>. Acesso em 29 set 2021.
- KING, M.F., AND GUTBERLET, J. Contribution of cooperative sector recycling to greenhouse gas emissions reduction: a case study of Ribeirão Pires, Brazil. **Waste Manag.** 33, 2771–2780, 2013.
- MEDRONHO, R.A., MACRINI, L., NOVELLINO, D.M., LAGROTTA, M.T.F., CÂMARA, V.M., PEDREIRA, C.E. Aedes aegypti Immature Forms Distribution According to Type of Breeding Site. *Am J. Trop. Med. Hyg.* 80 (3), 401–404, 2009.
- SIMAN, R., YAMANE, L.H., DE LIMA BALDAM, R., PARDINHO TACKLA, J., DE ASSIS LESSA, S.F., MENDONÇA DE BRITTO, P. Governance tools: Improving the circular economy through the promotion of the economic sustainability of waste picker organizations. **Waste Manag.** 105, 148–169, 2020.
- REDDY, S., AND LAU, W. Breaking the plastic wave: a comprehensive assessment of pathways towards stopping ocean plastic pollution, **PEW Charitable Trusts**, July 23, 2020. Disponível em: [https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/07/23/breaking-the-plastic-wave-top-findings?utm\\_campaign=conservation\\_pop\\_oceans\\_andutm\\_source=general\\_nohandle\\_andutm\\_medium=referralandutm\\_content=article\\_general\\_none\\_andutm\\_term=\\_vanity](https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/07/23/breaking-the-plastic-wave-top-findings?utm_campaign=conservation_pop_oceans_andutm_source=general_nohandle_andutm_medium=referralandutm_content=article_general_none_andutm_term=_vanity). Acesso em 29 set 2021.
- SLU (Serviço de Limpeza Urbana). 2021. **Fechando o Ciclo** – Relatório semestral da Gestão 2021. 106 p. Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Relatorio-SEMESTRAL-2021.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021
- SOUSA PRISCILA BATISTA. O direito à saúde de grupos vulneráveis: o caso dos catadores de materiais recicláveis da Associação Recicle a Vida, em Ceilândia – DF. 2015. disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/8788>. Acesso em 29 set 2021.
- TUCKER, K., AND ANANTHARAMAN, M. Informal work and sustainable cities: from formalization to reparation. **One Earth** 3, 2020.



WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT GLOBALIZING AND ORGANIZING. Waste pickers: essential service providers at high risk, **WIEGO**. 2020. Disponível em: <https://www.wiego.org/waste-pickers-essential-service-providers-high-risk>.

ZOLNIKOV, T. R., DA SILVA, R. C., TUESTA, A. A., MARQUES, C. P., CRUVINEL, V. R. N. (Ineffective waste site closures in Brazil: A systematic review on continuing health conditions and occupational hazards of waste collectors. **Waste Manage**. 2021. 8 0, 26 39.



## Como o catador de resíduo sólido está inserido no sistema capitalista

### *How the solid waste collector is inserted in the capitalist system*

Fernando Eurico L. Arruda Filho

Defensor Público do Maranhão

*lopes.arrudafilho@gmail.com*

#### Resumo

A lógica do sistema capitalista é a ampliação do valor de troca das mercadorias. Com a priorização da embalagem das mercadorias, em detrimento do efeito prático destas, perfaz-se a lógica esquizofrênica da cadeia incessante da obsolescência dos produtos, os quais possuem cada vez mais uma menor vida útil. O reaproveitamento dos produtos ingressa nessa reprodução ampliada do capital para ter valor de troca, por isso o interesse do capital na reciclagem. No segundo momento do circuito econômico, configura-se a mais-valia do catador de resíduo sólido, o qual é inserido na sistemática, como reciclador, em condições aviltantes, ficando à mercê de atravessadores e sucateiros. A lucratividade desse segundo ciclo advém da precarização do catador. Para amenizar essa situação, devem ser instituídas a coleta seletiva e associações e cooperativas de catadores, além de campanhas publicitárias educativas para a coleta a partir dos domicílios e a efetivação da Lei 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

**Palavras-chave:** Capitalismo. Obsolescência. Catador.

#### Abstract

*The logic of the capitalist system is the expansion of the exchange value of goods. With the prioritization of the packaging of goods, to the detriment of their practical effect, the schizophrenic logic of the incessant chain of obsolescence of products, which have an increasingly shorter useful life, is made. The reuse of products enters this expanded reproduction of capital to have exchange value, hence the interest of capital in recycling. In the second moment of the economic circuit, the added value of the waste collector is configured, which is inserted in the system, as a recycler, in demeaning conditions, being at the mercy of middlemen and scrap dealers. The profitability of this second cycle comes from the precariousness of the collector. To alleviate this situation, selective collection and associations and cooperatives of collectors should be instituted, in addition to educational advertising campaigns for collection from households and the implementation of Law 12,305/10 (National Policy on Solid Waste).*

**Keywords:** Capitalism. Obsolete. Waste picker.



## **O catador como elemento necessário para um sistema que o expele**

Hoje se prega muito o discurso do meio ambiente sustentável. Uma das principais recomendações da Agenda 21 da ECO 92 foi a reciclagem de resíduos sólidos, com vistas à diminuição dos problemas ambientais, economia de energia e evitar desperdício. A reciclagem é o reaproveitamento do que se desperdiça. É a recuperação das potencialidades de uso do produto através de processos de transformação físico-químicos, tendo o produto, ao final, valor de troca. Assim, o reaproveitamento diminui a degradação ambiental.

Como a fabricação prioriza a embalagem em detrimento do efeito prático do produto, o descarte de rejeitos na natureza assumiu proporções inimagináveis na nossa sociedade essencialmente consumista. Por isso a importância da reciclagem.

O catador de resíduo sólido é uma simples peça de uma engrenagem bem mais complexa e grandiosa. A lógica esquizofrênica capitalista segue a seguinte ordem quanto ao ciclo dos produtos: 1ª) fabricação; 2ª) consumo; 3ª) rejeito; 4ª) catação; 5ª) reutilização; 6ª) nova fabricação; 7ª) novo consumo; e 8ª) novo rejeito. Ou seja, o circuito econômico é a industrialização, o consumo e o descarte (resíduo sólido), numa cadeia incessante.

O elemento fundante do sistema capitalista é a obsolescência das mercadorias que significa a diminuição cada vez maior da vida útil dos bens de troca. O ciclo de reprodução capitalista se alimenta do aumento do mercado de troca, surgindo, a partir disso, o mercado cada vez maior dos ferros velhos. Com a taxa decrescente de utilização do valor de uso das mercadorias, acelera-se a produção e o posterior descarte. O capitalismo se autorreproduz por esse motor.

O capital se preocupa somente com sua reprodução ampliada. Não se importa com o destino das mercadorias e o aproveitamento delas. É uma contradição imanente ao próprio sistema capitalista o qual gera novas necessidades e mercadorias a todo instante. Para o mecanismo capitalista, o produto tem que ser vendável, não necessário ao consumo humano. São despidiendas a utilidade ou mesmo o próprio desperdício. A sistemática ampara-se sempre numa evolução sem quaisquer limites.

Marcelino Gonçalves bem elucida essa questão:

Neste sentido a produção capitalista não visa primordialmente a satisfação da necessidade dos produtores diretos, ou de qualquer outro membro da sociedade. O seu fim é garantir o ímpeto de reprodução do capital através do consumo, e esta é a racionalidade, a razão que lhe dá sentido. Daí, pouco interessar a utilidade ou o desperdício das mercadorias por quem as adquire, desde que ela cumpra a sua função no sistema do capital. (GONÇALVES, 2006, p. 105)

A mercadoria tem que ter valor de troca através de uma transação comercial de modo que a partir disso se evidencia a utilidade da mercadoria pelo seu ato de venda. Para o capital, a mercadoria tem que ser menos usada, pois, assim, será logo descartada e substituída por



outra para seguir o ciclo de venda de outras peças. O produto tem que se inserir num tempo cada vez diminuto de sequência de troca.

O capital não objetiva a satisfação das necessidades humanas, senão não existiriam famintos no mundo. As mercadorias são cada vez mais frágeis e descartáveis. Quanto mais for diminuída a vida útil da mercadoria, mais o capital se amplia. Isso eleva a produtividade, apesar de o consumo se fincar em número concentrado de pessoas.

Como o consumo é o ápice do processo capitalista, é através dele que o capital se amplia e se reproduz, originando a taxa de utilização decrescente da vida útil das mercadorias cuja expressão é o desperdício, como aponta mais uma vez Marcelino Gonçalves:

O desperdício é expressão da taxa decrescente de utilização, que abrevia a vida útil das mercadorias e gera uma grande quantidade de resíduos, de coisas que não servem mais para quem as dispensa. No entanto, sabemos que esse objeto, agora sem utilização, não perdeu as suas características físico-químicas, nem sua forma corpórea deixou de ser fruto de trabalho humano socialmente organizado. O que acontece é que ele está no momento de seu descarte, posto fora de um contexto social e econômico que lhe dava sustentação enquanto objeto útil e ingressa em outro contexto socioeconômico e político. (GONÇALVES, 2006, p. 107)

A racionalidade, portanto, é do desperdício, ocasionando a destruição do meio ambiente. Karl Marx assenta que a produção das mercadorias reproduz o próprio sistema capitalista. E qual o interesse do capital na reciclagem? Por que a reciclagem faz parte de uma outra engrenagem que sustenta uma reprodução ampliada do capital?

Um dos problemas decorrentes do consumismo é a geração de resíduos sólidos e o reaproveitamento destes é a solução para um meio ambiente saudável e sustentável. Além disso, no que diz respeito ao trabalho, o catador de resíduo sólido participa de uma outra dimensão social e econômica em toda essa estrutura do capital. É o circuito econômico da reciclagem, com a compra e venda, transporte, armazenamento e pré-processamento dos produtos mais procurados: papel, plástico e metais, por terem mais poder de troca.

Para que esse segundo momento econômico exista, o trabalho do catador de resíduo sólido é essencial.

O trabalho de catação, que dá vida a um sistema que o expele, é feito em ruas, lixões, cooperativas e usinas de triagem e compostagem. O catador é a base de uma segunda etapa do circuito econômico do capitalismo, pois reciclam os materiais rejeitados.

Essa reciclagem é realizada em condições aviltantes, sem vínculo formal e remuneração digna, gerando grande margem de lucro àqueles que se apropriam do trabalho do catador de resíduo sólido. A lucratividade diminuiria se ocorresse o fornecimento de chapéus, botas, luvas, óculos e máscaras aos catadores, além da construção de diversos outros aparatos em prol dos catadores.



Para Marx, a produção no capitalismo dá-se pela mais-valia. Segundo ele, o valor da mercadoria produzida tem que ser maior que a soma dos valores das mercadorias, meios de produção e força de trabalho exigidos para a produção daquela.

Ou seja, para o capitalismo, uma mercadoria só é considerada um produto do trabalho humano quando ela preencher uma relação de troca. Como não poderia ser diferente, no processo de reciclagem também ocorre a mais-valia, que é a apropriação do trabalho humano. O trabalho do catador de resíduo sólido é extremamente vilipendiado, sobrepujando sobremaneira a mais-valia.

Quanto à mais-valia, Marx pontua:

Mas a renda pressuposta de toda classe proprietária tem que surgir na produção, e, portanto, ser de antemão uma dedução do lucro ou dos salários [...] Para que se aumente o valor do lucro, tem que haver um terceiro cujo valor se reduza. Quando se afirma que o capitalista gasta 30 dos 100 em matéria-prima, 20 em maquinaria, 50 em salário e que logo vende estes 100 por 110, desconsidera-se que, se tivesse desembolsado 60 pelo salário, não haveria obtido lucro algum, salvo que obtivesse mais que os 110, uns 8,2%, etc. Ele troca seu produto por outro cujo valor está determinado pelo tempo de trabalho nele empregado. Vendeu um produto de 20 dias de trabalho, digamos, e obtém um dia por cada dia. O excedente não surge da troca, ainda que tão somente nela se realize. Surge de que deste produto que consome 20 dias de trabalho, o obreiro só obtém o produto de 10, etc., dias de trabalho. Na mesma medida em que cresce a força produtiva do trabalho, decresce o valor do salário. (MARX, 2006, p. 77)

Assim, a operação quanto aos resíduos recicláveis é o outro circuito econômico com um contexto socioeconômico e político bem diferente do primeiro. E qual a lucratividade de um ciclo econômico que trata de algo que foi descartado? O lucro advém de uma precarização cada vez maior das relações de trabalho nas quais o catador está imerso, o qual fica sempre à mercê de sucateiros e atravessadores.

Qualquer esforço no sentido de mudar essa lógica para dar ao catador melhores condições de trabalho é meramente paliativo, pois, no contexto em que o capitalismo se encontra, miséria e deterioração ambiental estão se consolidando mais e mais. A recuperação dos resíduos sólidos objetiva somente reinserir um novo produto no mercado de consumo, sem qualquer outra satisfação, como afirma Marcelino Gonçalves: “(...) a recuperação do valor de uso real e efetivo, no caso dos materiais contidos nos resíduos recicláveis, não objetiva prioritariamente a satisfação de uma determinada necessidade social” (GONÇALVES, 2006, p. 117).

Trabalho e natureza são capturados pelo capitalismo e as consequências disso são degradação ambiental e precarização do trabalho dos catadores. E quais as possíveis soluções?





### *Possíveis soluções*

O poder público municipal tem papel protagonista na amenização desse aviltamento do catador. É obrigação municipal criar centrais de triagem para a comercialização dos resíduos sólidos e inserir os catadores no processo produtivo da reciclagem, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10).

Necessária a efetivação de políticas públicas em favor dos catadores já estabelecidas legalmente. Além das condições seguras e higiênicas para o exercício do ofício e a inclusão no mercado formal de trabalho, o catador precisa trabalhar com um produto de qualidade. Tem que haver uma reparação anterior dos produtos orgânicos e inorgânicos a fim de evitar contaminação. Isso significa economicidade.

O descarte, portanto, tem que ser de qualidade. Numa ponta do ciclo encontra-se o catador o qual deve estar preparado para receber aquele produto. Por isso a importância da constituição de cooperativas e associações de catadores para as quais devem ser destinados os materiais pertinentes. No início do trânsito, o produto já não pode estar contaminado. As cooperativas e associações devem estar equipadas com o maquinário suficiente para o tratamento do produto. O catador deve ter o treinamento necessário para utilizar as máquinas e se inserir nesse circuito produtivo.

Os produtos descartados são de três espécies: matéria orgânica, rejeito e material reciclável. O trabalho feito em cooperativas e associações de catadores é a triagem, prensagem e estocagem para posterior venda. Para que a recuperação dos resíduos sólidos tenha mais eficácia, é imprescindível uma coleta seletiva cujo fundamento é encaminhar os materiais recicláveis para as cooperativas e associações de catadores, além de não os misturar com os resíduos orgânicos.

Com a coleta seletiva e o devido tratamento dos materiais, o resíduo chegaria mais limpo para os catadores, os quais dispõem de produtos mais comercializáveis e com melhor preço.

Tudo isso passa pela construção de aterros sanitários para os quais devem ser destinados os rejeitos (produtos inservíveis). Mas, antes desse escoamento, o produto deve ser encaminhado para usinas de triagem e compostagem, para recuperação dos recicláveis e armazenamento dos resíduos orgânicos, a fim de que o catador tenha um produto passível de ser transformado para ser recolocado no ciclo das trocas de consumo.

Entretanto, qualquer política que inclua o catador na engrenagem produtiva do capital deve ter como pano de fundo uma campanha de conscientização sobre o programa de coleta seletiva de resíduos sólidos a partir dos domicílios. Para se chegar a um efetivo descarte seletivo, é imprescindível o envolvimento de toda a sociedade. A consolidação de uma consciência cidadã referente à seletividade dos produtos que irão ao “lixo” é a medida primeira para que todo esse esforço tenha sucesso.

É imprescindível o dispêndio financeiro com campanhas publicitárias educativas para conscientizar a população sobre a coleta seletiva. Isso não beneficia somente o catador, mas todos, haja vista que se terá uma cidade mais limpa e um meio ambiente menos degradado.



Na prática, muitos governantes ficam desestimulados com a enorme despesa pública para o funcionamento de centrais de triagem. Por isso a falta de investimento na coleta seletiva, de maneira que a conscientização do cidadão, através de boas campanhas publicitárias educativas, é o caminho mais eficiente e menos oneroso para que toda essa arquitetura tenha sucesso e o produto chegue ao catador com mais qualidade.

Por outro lado, devem ser implementadas as políticas públicas da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecidas pela Lei 12.305/10, a qual consagra todos os direitos dos catadores. Apesar da dificuldade estrutural que o sistema capitalista impõe, como já dito, tem que haver a inclusão dos catadores nesse trajeto econômico para que eles alcancem autonomia através de uma associação ou cooperativa, pois não podem viver somente de assistencialismo.

Com o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), a execução de ações direcionadas à reutilização, reciclagem e valorização dos resíduos sólidos deve ser efetivada com a participação dos catadores, não somente de empresas privadas de reciclagem.

Enfim, é nesse sentido que se pode dizer que assim se resgatará uma dívida histórica com os catadores e aos quais será dada uma situação menos dramática.

## **Referências**

GONÇALVES, Marcelino Andrade. **O trabalho no lixo**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2006.

MARX, Karl. **Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política** (Grundrisse) 1857-1858. vol. 3. Madri: Siglo Veintiuno Editores, 13. ed., 2006.



## **Defensoria em atuação extrajudicial: dialogicidades interinstitucionais viabilizam apoio a catadores e catadoras de materiais recicláveis durante a pandemia covid-19**

***Public Defender in extrajudicial action: inter-institutional dialogicities enable support to collectors of recyclable materials during the covid-19 pandemic***

**Giovana Devito dos Santos Rota**

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Especialista em Direito Processual Civil

Mestranda em Educação e Filosofia da Educação pela FCT- Unesp

### **Resumo**

A Defensoria Pública tem como propósito principal a promoção dos direitos humanos, podendo buscar a efetivação destes por meio de interposições de ações judiciais, bem como pela via extrajudicial, buscando meios mais adequados para prevenção, solução de conflitos e também para implementação de políticas públicas. Trata-se de atuação institucional transcendente, multidimensional, buscando remover os obstáculos de acesso à justiça. A partir destas reflexões, no ano de 2020, por meio de iniciativa e articulação da Defensoria junto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), Justiça do Trabalho, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (Famesp) e assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Pontal do Paranapanema, um projeto socioambiental beneficiou de julho a dezembro de 2020 (e se estendeu até junho de 2021), cerca de 400 catadores/as de materiais recicláveis em Presidente Prudente e outras nove cidades, além de outras organizações sociais. O presente artigo, portanto, tem como objetivo retratar o referido projeto socioambiental coletivamente construído, seus resultados e refletir a importância da busca por esta dialogicidade e união interinstitucional para a promoção dos direitos humanos, sobretudo dentro de um contexto neoliberal.

**Palavras-Chave:** Defensoria Pública. Atuação Extrajudicial. Dialogicidades interinstitucionais. Promoção de Direitos de Catadores e Catadoras de materiais recicláveis.

### **Abstract**

*The Public Defender's Office has as its main purpose the promotion of human rights, and may seek to enforce these through the filing of lawsuits, as well as through extrajudicial means, seeking more adequate means for prevention, conflict resolution and also for the implementation of public policies. It is a transcendent, multidimensional institutional action, seeking to remove obstacles to accessing justice. Based on these reflections, in 2020, through the initiative and articulation of the Defender's Office with the Public Ministry of Labor (MPT), Labor Court, São Paulo State University (Unesp), Foundation for Medical and Hospital Development (Famesp) and settlements of the Landless Rural Workers Movement (MST) in Pontal do Paranapanema, a socio-environmental project benefited from July to December 2020 (and lasted until June 2021), around 400 recyclable material collectors in Presidente Prudente and others nine cities, in addition to other social organizations. This article, therefore, aims to portray the aforementioned collectively constructed socio-environmental Project, its results and reflect the importance of seeking this dialogicity and inter-institutional union for the promotion of human rights, especially within a neoliberal context.*

**Keywords:** *Public Defender's Office. Extrajudicial action. Interinstitutional Dialogics. Promotion of Rights of Recyclable Material Collectors and Collectors.*



## Introdução

O presente artigo busca refletir o papel multidimensional da Defensoria Pública, a necessidade de remoção dos obstáculos que impedem o acesso à justiça, com destaque para a terceira onda renovatória indicada por Capelletti e Garth (1988), ressaltando a necessidade de desburocratização, para a simplificação de procedimentos e para a desjudicialização deste acesso.

Pensando, portanto, nesta necessidade de desjudicialização defendemos a relevância da dedicação ainda maior da Defensoria às práticas extrajudiciais e indicamos a possibilidade de tentar prevenir conflitos, fazê-los cessar, bem como efetivar políticas públicas por meio de dialogicidade e união interinstitucional.

Explicamos que a dialogicidade aqui proposta se relaciona com a *práxis* progressista freireana, que considera ação e reflexão, que propõe pronúncia de mundo conjuntamente, sem a pretensão de impor verdades ou de conquistar o outro, lastreada no respeito e na humildade. (FREIRE, 2018).

Esclarecemos, ainda, que esta dialogicidade proposta tem fundamento também na CNV (Comunicação Não Violenta), que estabelece muito mais que mera linguagem. Em um nível aprofundado é um lembrete permanente para concentrarmos atenção onde teremos maior chance de alcançar o que buscamos, exercitando expressão com sinceridade e escuta respeitosa e empática. (ROSEMBERG, 2021).

Em seguida, retratamos o Projeto Socioambiental extremamente importante em favor de catadores e catadoras de materiais recicláveis, desenvolvido em Presidente Prudente e direcionado também para outras nove cidades, participantes do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Oeste Paulista (CIRSOP), durante a pandemia Covid-19, em parceria Defensoria com outras Instituições, como Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, FCT- Unesp, Famesp e ARCA( Associação Regional de Cooperação Agrícola).

Por fim, destacamos os resultados e o quão significativo foi este Projeto Socioambiental e esta dialogicidade entre instituições, principalmente em um contexto marcado pelo neoliberalismo.

## **Defensoria com função de *ombudsperson*: atuação multidimensional na tentativa de remoção de obstáculos para o acesso à justiça**

A Constituição Federal deixa expresso o papel da Defensoria na defesa dos direitos humanos, legitimando a via extrajudicial para a efetivação destes, conforme inscreve o art. 134. Aliás, há muito se propaga a prioridade e tentativa de esgotamento prévio da referida via, embora não gere o estímulo necessário para a sua ampla e preponderante concretização na prática.



No mesmo sentido, a atuação extrajudicial tem previsão como prioritária no Art. 4º, inciso II, da Lei Complementar Federal 80/1994, bem como no Art. 2º, da Lei Orgânica da Defensoria de São Paulo, Lei Complementar nº988/2006.

O Código de Processo Civil, por sua vez, buscando harmonizar-se com as normas constitucionais, principalmente ao princípio do acesso à justiça, enfatiza a importância de um sistema de justiça multiportas, considerando como fundamentais as soluções extrajudiciais. Consoante o Art. 3º, §3º, do CPC, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A atuação extrajudicial é possível não apenas com o objetivo de solução de conflitos, mas também como um caminho preventivo destes, bem como na busca por implementação de políticas públicas.

A partir da Emenda Constitucional nº 80/2014, ficou ainda mais nítida a atuação multidimensional que pode ter a Defensoria Pública, muito além da interposição de ações judiciais, a busca de meios mais adequados para prevenção e solução de conflitos. Lembramos o parecer solicitado pela ANADEF- Associação Nacional de Defensores Públicos Federais, ao Professor Daniel Sarmento (2015)<sup>1</sup>, em razão da aprovação da referida Emenda Constitucional nº 80/2014, formulando o seguinte quesito, dentre outros:

A EC 80/2014 permite que os Defensores Públicos exerçam a função de Ombudsman? (SARMENTO, 2015).

Tal quesito foi respondido positivamente, lembrando que a origem da figura ombudsman ocorreu na Suécia, em 1809, quando se criou uma agência estatal independente, encarregada de verificar possíveis ilegalidades e violações de direitos cometidas pelo Estado. Desde então, o instituto vem se disseminando pelo mundo e, com certeza a Defensoria exerce a função de Ombudsman, segundo Sarmento, já que é Instituição autônoma, dotada de estatura constitucional, cujas funções institucionais abrangem a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados.

Após tal parecer, o reconhecimento da Defensoria como Ombudsman tem sido reiterado por muitos colegas Defensores, dentre estes, Cavalcante e Rocha (2019, p.09)<sup>2</sup>, Defensores Públicos do Pará e Ceará, respectivamente, bem como Gonçalves Filho e Maia (2017)<sup>3</sup>, este último Defensor no Estado do Amazonas, têm propagado a função da Defensoria como Ombudsman ou Amiga da Democracia/ *Amicus Democratiae*. Isso porque o propósito institucional vai muito além da interposição de demandas judiciais, direcionado para uma atuação na via preventiva, compreendendo o esforço na participação do processo de criação e definição de normas sociais, debates parlamentares, convocações de audiências públicas, participação em conselhos, educação em direitos.

Assim, concordamos com os colegas citados, sobre ter sido constitucionalmente alargada a participação da Defensoria Pública na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com atuação multidimensional, judicial e extrajudicial. Entretanto, abrimos parênteses para deixar anotado, tendo em vista a luta das mulheres por equidade, bem como a luta pela



superação das violências de gênero em sentido amplo, que discordamos da incorporação e propagação da nomenclatura *ombudsman* para designar este papel institucional transcendente, pois importantes e justas as flexões de gênero reivindicadas atualmente, como forma de reconhecer esta equidade às mulheres, com linguagem mais inclusiva. Dessa forma, registramos a relevância de que tal palavra, de origem sueca, possa ser incorporada, reiterada em artigos e pareceres de forma mais neutra, talvez *ombudsperson*, e não *ombudsman*, pois em pesquisa encontramos o feminino de *ombudsman* como *ombudskvinna*.<sup>4</sup>

Pensando, portanto, na ampliação das funções da Defensoria, no seu papel multidimensional, ressaltamos a importância da atuação participativa e dialógica junto ao Poder Executivo, Legislativo, a outras Instituições Públicas, além da dialogicidade com a sociedade civil, movimentos sociais, para prevenir violações de direitos e para buscar a implementação de políticas públicas.

O reconhecimento destes caminhos outros, diversos da interposição de ação judicial, encontra fundamento na própria reflexão das ondas renovatórias de acesso à justiça.

A partir da obra de Mauro Capelletti e Bryant Garth (1988, p. 31), traduzida em 1988 no Brasil por Ellen Gracie Northfleet, ficam retratadas três ondas renovatórias de acesso à justiça, que correspondem à remoção de obstáculos para a efetividade deste acesso. Assim, a primeira onda trata da assistência judiciária, a segunda onda diz respeito à representação jurídica adequada para os interesses difusos e a terceira onda, que não exclui as anteriores, mas propõe atacar as barreiras existentes de modo mais articulado e compreensivo, direciona para a desburocratização, para a simplificação de procedimentos e para a desjudicialização do acesso à justiça. A atuação extrajudicial, pois, se insere nesta terceira onda, com destaque para o papel relevante da Defensoria Pública em todas elas.

Como quarta onda renovatória, a doutrina tem propagado a proposta de Kim Economides (2009, p. 62), defendendo o olhar para o aperfeiçoamento e aprimoramento dos operadores do direito, com exposição da dimensão ética e política da administração da justiça. Conforme defende, o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça, destacando o desafio para o ensino jurídico, devendo ser aberta nova perspectiva na própria definição de justiça.

Já a quinta onda renovatória, tem sido propagada pelos colegas Defensores Públicos do Rio de Janeiro, Diogo Esteves e Franklyn Roger (2018, p. 46/47) como a internacionalização da proteção dos Direitos Humanos. Esta nova onda renovatória inscreve a necessidade de efetivar a proteção do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo, por meio da busca dos sistemas protetivos de direitos humanos, com destaque para a existência do sistema universal, bem como dos sistemas regionais (europeu, americano e africano).

As Defensorias têm atuação preponderante no sistema interamericano, atividade esta que contribuiu para a implementação da figura do Defensor Interamericano, que acompanha as vítimas desassistidas. Mas, são muitos os obstáculos a serem removidos para se garantir este acesso, ganhando relevo as limitações procedimentais e a dificuldade de cumprimento de sentenças internacionais. (ESTEVEES e ROGER, 2018, p.47).



Neste ponto, observadas a quarta e quinta ondas propagadas para remoção de obstáculos de acesso, ressaltamos a importância da Defensoria se dedicar de forma ainda mais engajada e articulada para implantação de uma cultura humanitária, estabelecendo parcerias na educação formal em todos os níveis e também nos espaços não formais (junto aos movimentos sociais, comunidades, coletivos). E, considerando que a Defensoria Pública tem atribuição para a remoção dos obstáculos que se apresentam em todas as citadas ondas renovatórias, urgente que se dedique ainda mais às dialogicidades em sentido amplo.

Reconhecendo, portanto, a relevância da tentativa de esgotamento da via extrajudicial na promoção dos direitos humanos e, em razão de acreditarmos no diálogo e na construção conjunta de soluções, por meio de parceria com diversas instituições públicas, foi possível, durante a pandemia Covid-19, o projeto em benefício de catadores e catadoras de materiais recicláveis a seguir retratado.

### **As dialogicidades e as práticas extrajudiciais**

Quando falamos em dialogicidade, reconhecemos a importância da palavra, muito mais que um meio para que este diálogo se faça, pois se constitui em ação e reflexão, essencialmente ligadas, falamos da *práxis* proposta por Freire (2018, p. 107). Tomamos como fundamento esta *práxis* progressista freireana, pois entendemos que suas reflexões servem de norte não apenas para educadores, professores, formadores, mas para todas as pessoas que se dedicam a dialogar, pois o diálogo verdadeiro busca pronúncia conjunta do mundo, com respeito ao direito que todas as pessoas têm de participar desta pronúncia. E neste ponto, não ousamos alterar a síntese do citado autor:

Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes. Não é também discussão guerreira, polêmica, entre sujeitos que não aspiram a comprometer-se com a pronúncia de mundo, nem a buscar a verdade, mas impor a sua. (...) Daí que não possa ser manhoso instrumento de que lance mão um sujeito para a conquista do outro. A conquista implícita no diálogo é a do mundo pelos sujeitos dialógicos, não a de um pelo outro. Conquista do mundo para a libertação dos homens. (Freire, 2018, p.109-110).

Não há diálogo se não há humildade e a autossuficiência é incompatível com a dialogicidade aqui defendida, e neste ponto não podemos alterar a literalidade dos questionamentos de Freire:

Como posso dialogar, se alieno a ignorância, isto é, se a vejo sempre no outro, nunca em mim? Como posso dialogar, se me admito como um homem diferente, virtuoso por herança, diante dos outros, meros “isto”, em quem não reconheço outros eu? Como posso dialogar, se parto de que a pronúncia do mundo é tarefa de homens seletos e que a presença das massas na história é





sinal de sua deterioração que devo evitar? Como posso dialogar, se me fecho à contribuição dos outros, que jamais reconheço e até me sinto ofendido com ela? Como posso dialogar se temo a superação e se, só em pensar nela sofro e definho? (2018, p. 111).

De fato, esta dialogicidade que nos exigem as práticas extrajudiciais, esta busca por outros caminhos, diversos da cultura da judicialização como via única, mais adequados para prevenção, solução de conflitos e até mesmo para implementação de políticas públicas, não podem ser trilhados sem o exercício da humildade sustentada por Freire (2018), não cabendo apenas nas práticas pedagógicas, mas aplicável em todas as relações humanas e que se coadunam perfeitamente com os propósitos da Defensoria, configurando um verdadeiro *ethos* ou modo de ser e de se comportar democrático.

Falamos também do diálogo fundado no exercício da CNV (Comunicação Não Violenta), base fundamental para práticas restaurativas, capaz de contribuir não apenas para a resolução de conflitos, para mediações, conciliações, mas também para buscar a implementação de políticas públicas, para a concretização dos direitos coletivos.

A CNV nos orienta para reformular a maneira que ouvimos as outras pessoas e também nos expressamos, de modo que nossas palavras, ao invés de ações repetitivas e automáticas, tornam-se respostas conscientes, firmemente fundadas na consciência do que percebemos, sentimos e desejamos. Passamos a nos expressar com sinceridade e clareza, ofertando aos outros atenção respeitosa e empática. Em toda conversa, acabamos por captar nossas necessidades mais profundas e as dos outros. (ROSENBERG, 2021, p. 19).

No mesmo sentido, conforme Barter (2019)<sup>5</sup>, não há futuro coletivo sem diálogo e a comunicação não violenta é um processo de pesquisa e ação que busca criar as condições necessárias para que as pessoas possam colaborar e se entender, construindo as condições mais propícias para a vida, seja na relação delas com elas mesmas, seja nas relações interpessoais, ou, no terceiro nível, seja na nossa atuação e nossa responsabilidade para criar e manter os sistemas sociais.

Deste modo, a dialogicidade que se propõe nas práticas extrajudiciais é baseada nesta comunicação assertiva, não violenta, que significa muito mais que processo de comunicação ou linguagem, mas, em um nível mais profundo, é um lembrete permanente para concentrar atenção onde teremos maior chance de alcançar o que buscamos e almejamos. (ROSENBERG, 2021, p. 20).

### **Projeto Socioambiental e Interinstitucional na Região de Presidente Prudente –São Paulo Apoia Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis Durante a Pandemia Covid-19**

No ano de 2020, com iniciativa e articulação da Defensoria Pública de São Paulo, motivada pela observação do agravamento da vulnerabilidade dos catadores e catadoras de materiais recicláveis no município de Presidente Prudente, bem como de outros grupos e organizações sociais locais, durante a pandemia, por meio de prática extrajudicial e dialógica





junto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), Justiça do Trabalho, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (Famesp) e assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Pontal do Paranapanema, um projeto socioambiental beneficiou de julho a dezembro de 2020 (e se estendeu até junho de 2021), cerca de 400 catadores/as de materiais recicláveis em Presidente Prudente e outras nove cidades.

A iniciativa estabeleceu o repasse de verbas do Ministério Público do Trabalho, oriundas de indenizações ou multas em processos trabalhistas, com o objetivo de garantir o fornecimento de cestas básicas (comerciais e agroecológicas), equipamentos de proteção individual (EPIs) e materiais de higiene a catadores e catadoras de resíduos sólidos. Neste sentido, conforme pedido da Procuradora do Trabalho, Vanessa Martini, nos autos do processo nº 0000231-43.2014.5.15.0115, diante do quadro de pandemia do COVID-19, o Ministério Público do Trabalho, juntamente com diversas entidades e setor público vêm se articulando de maneira a possibilitar uma atuação efetiva para proteger os trabalhadores da contaminação, além de verificar possíveis destinações que possam auxiliar em questões sociais relacionadas e agravadas pela situação de pandemia.

O projeto, portanto, é resultante do esforço coletivo de diversas instituições públicas, de docentes dos Departamentos de Fisioterapia, Geografia, Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia -FCT/UNESP, da 4ª Defensoria Pública de Presidente Prudente e de profissionais atuantes nessas áreas. Contou com a interveniência da Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar (FAMESP) e com o apoio imprescindível do Ministério Público do Trabalho, além da Cooperativa de Trabalhadores em Produtos Recicláveis de Presidente Prudente (COOPERLIX) e do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Oeste Paulista (CIRSOP). (LEAL, ALMEIDA, OKIMOTO e outros, 2021).

Para composição das cestas básicas agroecológicas, o projeto incluiu a aquisição de alimentos produzidos por cerca de 50 famílias assentadas no Pontal do Paranapanema, que estavam enfrentando dificuldades para comercialização de produtos em razão da pandemia e estavam organizadas na Associação Regional de Cooperação Agrícola-ARCA. Também foi prevista a entrega de EPIs ao Curso de Fisioterapia da Unesp que, em contrapartida, promoveu capacitações com os catadores e coordenou o Projeto.

Além de Presidente Prudente, foram atendidos pelo projeto catadores que atuam em Cooperativas e Associações nos municípios de Álvares Machado, Caiabu, Martinópolis, Paraguaçu Paulista, Presidente Bernardes, Rancharia, Regente Feijó, Santo Anastácio e Santo Expedito, municípios participantes do CIRSOP.

Outras entidades e coletivos também foram contemplados com este Projeto, recebendo cestas básicas, equipamentos de proteção individual e materiais de limpeza, que são pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas pela Associação de Surdos e Surdas de Presidente Prudente e Região (ASSPP), Associação Prudentina de Prevenção à AIDS (APPA), Congregação das Irmãzinhas dos Anciãos Desamparados - Lar São Rafael e Vila da Fraternidade Ana Jacinta - Associação e Atenção ao Idoso, Associação Afro-brasileira



Mocambo Nzinga Afrobrasil – Arte – Educação – Cultura e Casa de Acolhimento LGBTQIA+ de Presidente Prudente.

Na justificativa técnica apresentada para pleitear a concessão de verbas ao Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho em benefício dos catadores e catadoras, a FCT/Unesp, representada pelo professor do Departamento de Geografia e assessor da Pró-reitoria de Extensão Universitária e Cultura da Unesp, Antonio Cezar Leal, bem como pelos coordenadores do projeto professora Ana Lúcia de Jesus Almeida e professor Fernando Okimoto, foi ressaltado que os catadores de materiais recicláveis estão extremamente expostos aos riscos da Covid-19, por trabalharem com resíduos sólidos seja nas cooperativas ou nas ruas.<sup>6</sup>

Essa situação, conforme explicam os representantes da Unesp e coordenadores supracitados, está claramente definida no estudo sobre a atuação autônoma ou das cooperativas e associações de catadores construído de forma colaborativa pelas seguintes instituições: Conselho Nacional do Ministério Público, Associação Brasileira dos Promotores de Meio Ambiente – ABRAMPA, Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis – ANCAT e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, com o objetivo de oferecer orientações que promovam melhorias nas condições físicas da coleta seletiva e, principalmente, na segurança desses trabalhadores.<sup>7</sup>

Relataram, ainda, que quando a FCT/UNESP foi acionada pela Defensoria Pública e Ministério Público do Trabalho para contribuir com essa proposta foram realizados levantamentos sobre as necessidades de EPIs, material de limpeza e cestas básicas pelos catadores nos dez municípios do Oeste Paulista, tendo como critério o fato de equipes da FCT/UNESP já estarem trabalhando na elaboração do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS) do CIRSOP. O CIRSOP tem como finalidade promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional, em que buscará, conjuntamente, mecanismos para atender aos entes consorciados, coordenando esforços e ações para delegação de poderes na área de planejamento, regulação, gerenciamento, tratamento, operação e fiscalização referentes à destinação final de resíduos sólidos e disposição final de rejeitos nos termos da Lei no 12.305/2010, evitando assim impactos ambientais adversos e buscando promover a produção de informações, estudos técnicos, apoio e fomento do intercâmbio de experiências entre os entes consorciados, bem como o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento regional.<sup>8</sup>

Nos municípios participantes do CIRSOP, de acordo com o professor Cezar e coordenadores atuavam, no início do projeto, oito cooperativas, a saber: 1) Álvares Machado: Associação Reciclando Para a Vida (ARPV), nº cooperados: 18; 2) Martinópolis: Cooperativa de Materiais Recicláveis de Martinópolis (COOPERMART), nº cooperados: 18; 3) Paraguaçu Paulista Cooperativa Paraguaçuense de Catadores de Materiais Recicláveis (COOPACAM), nº cooperados: 36; 4) Presidente Bernardes: Associação Reciclagem em União (ARU), nº cooperados: 16; 5) Presidente Prudente: Cooperativa dos Trabalhadores de Materiais Recicláveis de Presidente Prudente (COOPERLIX), nº cooperados: 83; 6) Rancharia Univence, nº cooperados: 30; 7) Regente Feijó: Associação Rocha, nº cooperados: 12; 8) Santo Expedito:



Associação de Agentes Ambientais Prestadores de Serviços na Coleta e Triagem de Materiais Recicláveis de Santo Expedito (AAMS), nº cooperados: 3<sup>9</sup>

Relativamente aos Carrinheiros, para os municípios apresentados acima e para os municípios de Caiabu e Santo Anastácio, da área de atuação do CIRSOP, foi realizada uma estimativa da presença de 144, que são os catadores que trabalham nas ruas, de forma precária, sem estarem organizados em cooperativas, para os quais foram fornecidos materiais para sua proteção, mediante prévio cadastramento com apoio das Prefeituras Municipais.<sup>10</sup> Ressalva-se que, durante a execução do projeto, o município de Santo Anastácio organizou a Associação de Catadores de Santo Anastácio, com 23 catadores.

Desse modo, o projeto, visando apoiar os catadores e catadoras durante a pandemia, buscou não só aquelas pessoas que desenvolvem o trabalho em cooperativa, mas também aquelas que prosseguem pelas ruas fazendo a catação, em condições ainda mais precárias e, portanto, mais expostas a riscos neste contexto.

Conforme informações mais específicas obtidas junto à Unesp, ao longo do período de execução do projeto, foram entregues aproximadamente 4.000 cestas básicas, com total de aproximadamente 114 toneladas de alimentos entregues.

As cestas eram compostas por duas partes: cesta comercial (com cerca de 18 kg cada) e cesta agroecológica, com cerca de 12 kg de alimentos. Apenas na última entrega, em junho/2021, o tamanho das cestas foi reduzido para que se pudesse comprar cestas para todos com o saldo financeiro. Assim, as cestas ficaram com 13 e 8 kg, respectivamente.

Foram beneficiados durante nove meses cerca de 400 catadores de 10 municípios e cerca de 135 pessoas assistidas por entidades sociais, essas nos dois primeiros e dois últimos meses do projeto. Os meses com distribuição foram de julho a dezembro/2020 e depois em março, abril e junho/2021. Foram beneficiadas diretamente também cerca de 50 famílias de produtores de assentamentos rurais de municípios localizados no Pontal do Paranapanema, participantes da Associação Regional de Cooperação Agrícola – ARCA, nos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista, Mirante do Paranapanema, Presidente Bernardes e Sandovalina.

Como forma de ilustrar o projeto socioambiental, seguem algumas fotos que fazem parte do acervo do projeto, dos autores Antonio Cezar Leal, Evelyn Carvalho Campos, Ana Lúcia de Jesus Almeida e Iracimara de Anchieta Messias, cedidas pela FCT- Unesp, Universidade Pública de excelência, que teve o papel fundamental de articulação junto aos catadores e catadoras e cooperativas, juntamente com a FAMESP, de orçar todos os custos do Projeto Socioambiental, adquirir os equipamentos de proteção individual, materiais de limpeza, de efetivar as distribuições, de promover capacitações com a contribuição de docentes do Curso de Fisioterapia aos catadores e catadoras e, ainda, de realizar as prestações de contas ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho. Papel fundamental, ação política, promovendo inclusão.

**Figura 01: Cooperados da Cooperlix – Presidente Prudente com os EPI’S distribuídos.**



Fonte: Evelyn Carvalho Campos, 2020.

**Figura 02: Primeira entrega das cestas agroecológicas: Organização no Ceafir/FCT.**



Fonte: Antonio Cezar Leal, 2020.

**Figura 03: Entrega das Cestas na Cooperlix.**



Fonte: Ana Lucia de Jesus Almeida, 2020.

**Figura 04: Distribuição das Cestas em junho/2021.**



Fonte: Iracimara de Anchieta Messias, 2020.





## Contexto Neoliberal e Relevância das Dialogicidades e Ações Articuladas entre as Instituições Públicas

A transição democrática no Brasil acabou por desempenhar o papel de disfarçar contradições e desigualdades entre classes sociais, obtendo o consentimento dos dominados à transição conservadora efetivada pelas elites dirigentes. (SAVIANI, 2018, p. 292).

Um ano após o início da vigência da Constituição Federal de 1988, com previsão robusta de direitos e garantias fundamentais em seu texto, que marca a redemocratização do país, após mais de 20 anos de ditadura, no ano de 1989, em uma reunião promovida em Washington por John Williamson, no International Institute for Economy, com objetivo de discutir reformas necessárias para a América Latina, são propagadas medidas neoliberais a serem implementadas pelos países latino americanos, incluindo o Brasil. Dentre estas medidas, destacam-se: - defesa de um estado liberal, busca por equilíbrio fiscal, desregulação dos mercados, abertura das economias nacionais, privatização dos serviços públicos e, ainda, no campo político, a crítica às democracias de massa. Para a América Latina, o consenso indicava um programa rigoroso de equilíbrio fiscal, que poderia ser alcançado por meio de reformas administrativas, trabalhistas, previdenciárias, tendo como vetor corte profundo nos gastos públicos. (SAVIANI, 2018, p. 293).

Assim, há décadas os ideais neoliberais vêm sendo aprofundados no país, paradoxalmente ao que é previsto na Constituição Federal de 1988, sobretudo relativamente à dignidade humana e à necessidade de se garantir um mínimo existencial a todas as pessoas, principalmente aos grupos mais vulneráveis.

O aprofundamento supracitado é tão intenso, que o neoliberalismo passa a não configurar mera opção econômica e política, mas cria valores, direciona a própria existência das pessoas, caracteriza-se como uma forma de pensar e viver. A competência do trabalhador é uma máquina e cada ser humano deve ser empresário de si mesmo. O capital humano é a competência de cada um, composto de elementos inatos (genética e fatores hereditários), bem como elementos adquiridos. (FOUCAULT, 2008, p.297).

Como modalidade contemporânea do biopoder o neoliberalismo rouba-nos a própria subjetividade e a própria vida. (PELBART, 2007, p.58).

Os ideais neoliberais, portanto, transcendem as análises meramente econômicas, pois indicam mesmo um *ethos*, um modo de existir e de se comportar.

Neste contexto neoliberal, consoante analisa Wendy Brown (2018, p.41), em sua obra *Cidadania Sacrificial, Neoliberalismo, Capital Humano e Políticas de Austeridade*, o contrato social clássico é virado do avesso, pois os indivíduos são responsabilizados, são obrigados a sustentar a si mesmos, ao mesmo tempo que poderes e contingências limitam radicalmente suas habilidades. Os indivíduos agora podem ser sacrificados pelo todo e no lugar de receberem segurança ou serem protegidos, os cidadãos devem tolerar privação, insegurança e extrema exposição para manter a produtividade, o crescimento, a estabilidade fiscal, as taxas de crédito ou a influência mercantil de uma empresa ou nação ou esta concebida como empresa.

Explicando o cidadão sacrificial, Brown nos alerta que:

O cidadão sacrificial do neoliberalismo não é aquele cujos interesses são feridos ou temporariamente postos entre parênteses. Antes, pode-se dizer que



esse cidadão é oblatado em relação ao em relação ao projeto de crescimento econômico; tropeçamos, portanto, na dimensão teológica do capitalismo, que muitos vêm explorando nos últimos anos. (2018, p. 44,45).

A produção discursiva neoliberal, portanto, propõe que cada um seja um empresário de si mesmo e, ao mesmo tempo, se sacrifique pelo todo, e também aponta negativamente para tudo o que é público, sejam bens públicos, sejam funcionários públicos. Estes são descritos como sanguessugas que operam num velho mundo de privilégios, quando na verdade deveriam se virar sozinhos, responsáveis pelo endividamento do Estado, emperrando o crescimento da economia, levando esta ao colapso. (BROWN, 2018, p.40).

O neoliberalismo do modo como se objetiva, desde a ideia de mínima intervenção do Estado na economia até a indicação de um modo de vida onde cada um deve ser empresário de si mesmo e buscar, por seus próprios méritos, um meio de sobrevivência e máximo sucesso e desempenho, acaba por violar ideais democráticos e neoconstitucionais.

Viola a própria dignidade humana, nos termos do Art. 1º, inciso III, da Constituição Federal. Isso porque, cada indivíduo deve achar um meio de estar à altura das exigências do capital, sem qualquer consideração das desigualdades sociais, da hiperconcentração de renda que caracteriza a sociedade brasileira, bem como do racismo estrutural e discriminação dos corpos deficientes. Também os trabalhadores ficam desprovidos de garantias e expostos à máxima exploração.

Não tem restado aos trabalhadores outra opção que não seja a submissão ao tempo e à lógica do trabalho flexível, os quais cobram dos indivíduos, além do esforço, eficiência e capacidade competitiva, a docilidade do espírito manifesta na positividade, como uma espécie de disposição psicológica de dizer sim, permanentemente aos novos arranjos produtivos. Mesmo que essa rendição ameace a integridade da própria vida. (SILVA, 2020, p.102). Essa tem sido a tônica dos discursos e das práticas políticas contemporâneas, as quais têm confiscado dos trabalhadores direitos históricos, tais como direito à aposentadoria, estabilidade no emprego, salários dignos, direito de organização política e direitos básicos de defesa da vida. Todas estas questões só foram aprofundadas nos três últimos anos. A desregulamentação das leis trabalhistas tem dificultado a construção de formas de resistência ao capital na sua versão neoliberal contemporânea. Por isso mesmo, as ações e parcerias aqui relatadas são essenciais para garantir aos grupos mais vulneráveis possibilidades de atravessarem esse momento com menos vulnerabilidade. De outro modo também, encontrando nessas ações formas de ampliação de redes de solidariedade e de luta política por direitos.

Os grupos apoiados pelo projeto socioambiental aqui retratado, portanto, ainda que contando com o apoio institucional mencionado, estão, sem dúvida, expostos a uma severa exploração e sacrificados progressivamente dentro deste contexto e perspectiva neoliberal.

Assim, a dialogicidade e união interinstitucional, conforme se deu no presente Projeto, tornando mais potente, eficiente e viabilizando a promoção dos direitos humanos de catadores e catadoras durante a pandemia covid-19 e de outras organizações sociais beneficiadas, com fornecimento de alimentos, equipamentos de proteção para o trabalho, materiais de limpeza, são muito significativas e configuram verdadeira resistência às práticas e discursos neoliberais à medida que, de uma só vez, foi possível conferir um mínimo de dignidade a estes grupos de trabalhadores e trabalhadoras e, ao mesmo tempo, tornar notória a importância de Instituições



Públicas como as aqui retratadas: - Defensoria Pública, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Universidade Pública FCT- UNESP, FAMESP.

### **Considerações Finais**

Pelo exposto, a construção do Projeto Socioambiental e seus resultados tão positivos, em benefício de centenas de famílias e de forma continuada, por meio da soma de esforços de múltiplas Instituições Públicas e organizações sociais, incluindo assentamentos do Pontal do Paranapanema e cooperativas de catadores e catadoras de materiais recicláveis, deixa um legado importante, a experiência do diálogo transformador, em um momento de grave crise provocada pela pandemia Covid-19.

Fica marcada também a relevância da atuação extrajudicial da Defensoria Pública na busca por promoção dos direitos humanos, o exercício do seu papel multidimensional, transcendendo a atuação voltada para a interposição de ações judiciais, que configuram a primeira onda de acesso à justiça, principalmente em um contexto onde se observa o aprofundamento dos ideais neoliberais, com revogações destes direitos e flagrantes retrocessos.

De fato, necessária dedicação ainda maior na tentativa de remoção dos obstáculos relacionados à terceira onda de acesso, nos direcionando para uma atuação na via preventiva, com esforço na participação do processo de criação e definição de leis, debates com os poderes legislativo e executivo, presença em audiências públicas, participação em conselhos, educação em direitos, para uma dialogicidade em sentido amplo, gerando desburocratização, simplificação de procedimentos e desjudicialização deste acesso à justiça.

Reforçamos que esta dialogicidade aqui proposta, colocada como propedêutica e central, pode ser, como destacado anteriormente, norteadas pelas lições de Freire, que considera ação e reflexão, que propõe pronúncia de mundo coletiva, sem a pretensão de impor verdades ou de conquistar o outro, baseada no respeito e na humildade. Dialogicidade fundada também na CNV (Comunicação não Violenta), forma de comunicação ensinada por Rosenberg, que propõe expressão com sinceridade e escuta respeitosa e empática, correspondendo a um *ethos* ou modo de ser e se comportar verdadeiramente democrático, capaz de fazer cessar violações a direitos coletivos e até mesmo conquistar implementação de políticas públicas.

### **Referências**

BARTER, Dominic. Comunicação não violenta (CNV), Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas. [www.ihu.unisinos.br](http://www.ihu.unisinos.br).

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial, Neoliberalismo, Capital Humano e Políticas de Austeridade**, Tradução de Juliane Bianchi Leão, Zazie edições, 2018.

CAVALCANTE, Bruno Braga. ROCHA, Jorge Bheron. **A atuação Defensorial como Amicus Democratiae: Fortalecendo as Relações Interinstitucionais e Prevenindo violações a direitos e Defensoria Pública Amicus Democratiae: atuação em prol da afirmação do Estado Democrático de Direito e da prevalência e efetividade dos direitos humanos independentemente de configuração de vulnerabilidades**. Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, n.11, jan/dez. 2018.





CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: NORTHFLEET, Ellen, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

ESTEVES, Diogo e ROGER, Franklyn. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica. **Curso dado no Collège de France (1978-1979)**, Tradução Eduardo Brandão, Revisão de Tradução Claudia Beliner, Martins Fontes, Aula 14 de março de 1979, São Paulo: 2008.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. MAIA, Maurílio Casas (Org). **Defensoria Pública, Democracia e processo**. São Paulo: Empório do Direito, 2017.

LEAL, Antonio Cezar, ALMEIDA, Ana Lúcia de Jesus, OKIMOTO e outros. **Apoio aos Catadores de Materiais Recicláveis e Organizações Sociais para Enfrentamento da Pandemia Covid-19: Projeto Socioambiental e Interinstitucional na Região de Presidente Prudente**, São Paulo-Brasil. Submetido para publicação.

PELBART, Peter Pál. Biopolítica. **Sala Preta**, São Paulo, USP, v. 7, n. 1, p. 57-66, 2007.

ECONOMIDES, K. **Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce Chaves. *et al.* (Orgs). Cidadania, justiça e violência, 1999, p. 61-76, cit.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação Não Violenta, Técnicas para Aprimorar Relacionamentos Pessoais e Profissionais**. São Paulo: Ágora, 2021. P. 19-20.

SAVIANI, D. **Política Educacional no Brasil após a Ditadura Militar**. Campinas: Revista HISTEDBR On-line, 2018. p.291-295.

SILVA, Divino José da. **O governo biopolítico do tempo escolar**. In: MENDONÇA, Samuel; GALLO, Silvio (Organizadores). A escola: uma questão pública. São Paulo: Parábola, 2020. P.102-120.

SARMENTO, Daniel. **Parecer Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**, Rio de Janeiro, 2015. [http://www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/05/Parecer\\_ANADEF\\_CERTO.pdf](http://www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf). Acesso em: 15/08/2021.

---

<sup>1</sup>SARMENTO, Daniel. Parecer Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União, Rio de Janeiro, 2015. [http://www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/05/Parecer\\_ANADEF\\_CERTO.pdf](http://www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf).

<sup>2</sup> CAVALCANTE, Bruno Braga. ROCHA, Jorge Bheron. A atuação Defensorial como Amicus Democratiae: Fortalecendo as Relações Interinstitucionais e Prevenindo violações a direitos.

<sup>3</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. MAIA, Maurílio Casas (Org). Defensoria Pública, Democracia e processo. São Paulo: Empório do Direito, 2017.

<sup>4</sup>PT.M. WIKIPEDIA.ORG

<sup>5</sup> BARTER, Dominic. Comunicação não violenta (CNV), Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas. [www.ihu.unisinos.br](http://www.ihu.unisinos.br).



---

<sup>6</sup> Projeto Socioambiental Apoio aos Atendimentos de Fisioterapia Realizados pela FCT/Unesp aos Catadores de Materiais Recicláveis e a outras entidades em razão da Pandemia Covid-19, p.09. Apresentado no processo nº 0000231-43.2014.5.15.0115;

<sup>7</sup>Idem, p. 09.

<sup>8</sup> Projeto Socioambiental Apoio aos Atendimentos de Fisioterapia Realizados pela FCT/Unesp aos Catadores de Materiais Recicláveis e a outras entidades em razão da Pandemia Covid-19, p.09. Apresentado no processo nº 0000231-43.2014.5.15.0115;

<sup>9</sup> Projeto Socioambiental Apoio aos Atendimentos de Fisioterapia Realizados pela FCT/Unesp aos Catadores de Materiais Recicláveis e a outras entidades em razão da Pandemia Covid-19, p.10.

<sup>10</sup> Idem, p.10.



## **Catadoras e catadores: a Política Nacional de Resíduos Sólidos como instrumento de direito ao desenvolvimento e direitos econômicos, sociais e culturais**

### ***Waste pickers: reflections on the National Policy on Solid Waste as an instrument of the right to development and economic, social and cultural rights***

**Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau**

Doutora em Direitos Humanos pela USP, advogada, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB -Subseção de Osasco – Vice-Presidente do Conselho de Meio Ambiente de Osasco – COMDEMA.<sup>1</sup>

*anaceliareveilleau@gmail.com*

#### **RESUMO**

O Brasil, com a missão de promover e dar efetividade ao adequado gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos discutiu ao longo de mais de vinte anos a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, promulgada pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 e seu Decreto Regulamentar nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, onde traçou um desenho institucional baseado em princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes. Infelizmente, após mais de 10 anos, ainda padece de ser cumprida na forma esperada, diante das inúmeras dificuldades e amplitudes das variáveis que estão atreladas, como: proteção ao meio ambiente, sanitárias, econômicas, social, etc. Mas, o certo é que se trata de uma política que têm muitos propósitos importantes, dentre os quais servir de instrumento para efetivar o Direito de Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Catadoras e dos Catadores, a medida em que objetiva a emancipação econômica da classe de catadores para que tenham uma vida mais digna e auxiliar na erradicação da pobreza extrema de tais trabalhadores. Com este olhar, serão traçadas em breves reflexões sobre a política de resíduos sólidos, o Direito ao Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Catadoras e Catadores.

**Palavras-chaves:** Catadores. Direito ao Desenvolvimento. Direito Econômicos, Sociais e Culturais.

#### **Abstract**

*Brazil, with the mission of promoting and giving effectiveness to the adequate administration and management of solid waste, has discussed for more than twenty years the National Solid Waste Policy - PNRS, enacted by Law No. 12.305, of August 2, 2010 and its Implementing Decree No. 7.404, of December 23, 2010, where it outlined an institutional design based on principles, objectives, instruments and guidelines. Unfortunately, after more than 10 years, it still lacks to be fulfilled as expected, given the numerous difficulties and amplitudes of the variables that are attached to it, such as: protection of the environment, sanitary conditions, social and economic variables, etc. But what is certain is that it is a policy that has many important purposes, among which to serve as an instrument to implement the Right to Development and the Economic, Social and Cultural Rights of Waste Pickers, insofar as it aims at the economic emancipation of the collector's class, so that they have a more dignified life and to help in the eradication of extreme poverty of such workers. With this view, brief reflections on solid waste policy, the Right to Development and Economic, Social and Cultural Rights of Waste Pickers will be outlined.*

**Keywords:** *Waste Pickers. Right to Development. Economic, Social and Cultural Rights.*

---

<sup>1</sup> Doutora em Direitos Humanos, pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Difusos e Coletivos, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007), Professora de Direito no Centro Universitário UNIFIEO, Advogada, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB -Subseção de Osasco – Vice-Presidente do Conselho de Meio Ambiente de Osasco – COMDEMA.



## **Introdução: Contextualização da Política Nacional de Resíduos Sólidos**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, Lei 12.305/2010, foi instituída para dar concretude ao adequado gerenciamento e gestão integrada dos resíduos sólidos, colocando em evidência em suas definições no seu art. 3º, inciso X, que como gerenciamento: “(...) conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. No mesmo artigo, inciso XI, dá a definição de gestão integrada, como: “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (...)”. Com isso, denota-se o caráter amplo para solucionar às questões que envolvem os resíduos sólidos e que depende do trabalho conjunto de toda sociedade, poder público e privado para sua viabilidade.

Neste contexto, propõe que se deve estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; fomentar a utilização de tecnologias limpas; reduzir a periculosidade dos resíduos perigosos; incentivar a indústria da reciclagem; articular esferas do governo e setor empresarial com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada dos resíduos sólidos e garantir a adequação na prestação de serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. E mais, busca promover o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; adoção de práticas de desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas buscando minimizar os impactos ambientais; redução da periculosidade dos resíduos perigosos; além de impor responsabilidade a todos em relação aos resíduos que produzirem e dando-lhes a correta destinação.

No desenho institucional da PNRS foram elencados onze princípios, todos previstos no seu art.6, onde se observa princípios consolidados no ordenamento nacional e nas Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) voltados à proteção ambiental, bem como princípios inovadores e específicos, voltados diretamente para promover a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos e os rejeitos. Os princípios conhecidos e consagrados são, por exemplo: princípios da prevenção e precaução; poluidor-pagador e protetor-recebedor; desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>; informação; cooperação; razoabilidade e proporcionalidade. Já os princípios específico ou diretos com a temática de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, podem ser elencados: visão sistêmica<sup>2</sup> na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural econômica tecnológica e de saúde pública (art. 6, III, PNRS); ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida, juntamente com a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta (art. 6º,V, da PNRS); responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art.6º, VII, da PNRS); reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania e ainda o respeito às diversidades locais e regionais, como veremos a seguir (art. 6º, VIII, da PNRS).

Todos os princípios propostos pela PNRS demonstram que as bases para gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos estão voltadas para uso racional de produtos e serviços,



com responsabilidades de todos os geradores pelo ciclo de vida dos produtos, que causem menor impacto ao meio ambiente, à saúde pública, e atendam aos fins econômicos e sociais.

E mais, sendo os resíduos sólidos bens econômicos, gerador de trabalho e renda não se pode negar seu caráter de desenvolvimento da sociedade, especialmente a comunidade de Catadoras e Catadores, que deles retiram seu ganho e a sobrevivência, pois com a implantação de usinas de reciclagem, programas de coleta seletiva e sistema de logística reversa surgiram milhares de empregos, e, por consequência, mais dignidade para muitos homens e mulheres. Nesse sentido, o recente Decreto nº 10.936 de 12/01/2022, no art. 13, que regulamenta a PNRS, dispõe ser a logística reversa um instrumento de desenvolvimento econômico e social.

No rol do art. 7, XII, da PNRS, consolida a integração dos catadores, nos seguintes termos: “integração dos catadores de materiais reutilizáveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”. Tal artigo serve de base para o reconhecimento da catadora e do catador como protagonistas da gestão e gerenciamento dos resíduos, conquistado a partir das lutas e mobilização da categoria em prol de seus direitos pelo trabalho que prestam para a sociedade.

Por sua vez, nas diretrizes a PNRS, art. 9º, deu destaque às prioridades para o tratamento da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos deixando claro que inicialmente deve-se não gerar, reduzir, reutilizar, reciclar e dar tratamento dos resíduos sólidos e disposição finalmente ambientalmente adequada dos rejeitos. Ou seja, dispõe sobre uma sistemática de que se realizem as boas práticas no cotidiano, como os 5Rs: Repensar: voltada à análise dos padrões de consumo, verificando se todos os produtos adquiridos e/ou consumidos são realmente essenciais; Reduzir: buscando a melhoria nos processos de compra e na realização das atividades diárias de maneira a reduzir o consumo; Reaproveitar: antes de descartar qualquer material, verificar se ele pode ser reutilizado; Reciclar: separar os resíduos, encaminhando-os para a reciclagem e *Recusar* produtos que gerem impactos socioambientais significativos.

Neste aspecto, mostra seu comprometimento em proporcionar o equilíbrio socioambiental ao dispor que o Poder Público, a sociedade e a iniciativa privada busquem um desenvolvimento, baseado no consumo consciente, que atentem para os padrões de produção sustentáveis e levem em conta a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Por fim no art. 9º, §1º, dispõe sobre a possibilidade de utilização de tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos urbanos, no caso, utilização de incineradores, mas, desde que sejam comprovados a viabilidade técnica ambiental, com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases de tóxicos aprovado pelo órgão ambiental, pois apesar dos avanços das tecnologias para emprego dos incineradores, estes não eliminam os impactos socioambientais, suas sobras contaminam o solo e o ar. Além disso, caso sejam priorizados os incineradores, comprometerá a lógica da inclusão social.

Todos esses apontamentos, vislumbra-se que a PNRS está pautada a partir de seus objetivos, princípios e diretrizes realizar uma gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos e rejeitos, buscando novas posturas de padrões de produção e consumo, utilização razoável dos recursos naturais, incentivos, conscientização da coletividade, cooperação entre o setor



público e privado e imposição de responsabilidades a todos geradores pelo ciclo de vida dos produtos.

## **1 A catadora e o catador: direito ao desenvolvimento na política nacional dos resíduos sólidos**

A partir das premissas colocadas sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, outro alcance a ser observado é sua instrumentalidade para efetivar o Direito ao Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Catadoras e Catadores.

O Direito ao Desenvolvimento tem sua essência no direito dos povos, coletividade e indivíduos a exercerem seu potencial humano de forma livre, plena e autônoma, lembrando o que o dispõe o inciso XX da Declaração Universal dos Direitos Humanos que:

toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

A Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, art. 22, §1º, (1981), acolheu ao direito ao desenvolvimento, dispondo que: “todos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultura, no estrito respeito de sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade”.

Em 1986 foi proclamada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128, em 04/12/1986 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, preconizado como:

um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa do desenvolvimento na distribuição justa dos benefícios” No, art. 1º, §1º, está definido como: o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais ser realizados. No art. 2º, salienta que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Para Amartya Sen, a noção de desenvolvimento não se vincula com a noção de crescimento econômico, este mede a riqueza material de um país, enquanto o desenvolvimento é um processo que além de contemplar o aspecto econômico, envolve o social, cultural e político, na busca do bem-estar de toda a população e dos indivíduos, devendo ser visto como processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Acrescenta que: “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seus próprios destinos e ajudar uns aos outros, não precisando ser vistos como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimentos”.<sup>3</sup>



Percebe-se, ser um direito pertencente a todo indivíduo que deve contribuir e desfrutar de liberdade plena, no sentido de escolher o melhor modo de seu bem-estar. Ou seja, ele visa proporcionar que cada ser humano desfrute de todos os direitos que lhe são inerentes, respeitando sua dignidade. No Brasil, a Constituição Federal/88, já no seu preâmbulo fundamenta o desenvolvimento como princípio a ser norteado pela sociedade, bem como realça no artigo 3º, dentre seus objetivos fundamentais “garantir o desenvolvimento nacional, com erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais”.

O direito ao desenvolvimento, portanto volta-se para o desenvolvimento do homem e de seus direitos fundamentais, não há que se relacionar direito ao desenvolvimento com crescimento, pois o direito ao desenvolvimento vai além do crescimento da produção em uma região, mas leva em conta aspectos qualitativos, relacionados à melhoria na qualidade de vida do homem como um todo.

Também é importante ressaltar sobre o papel da Organização das Nações Unidas – ONU, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 10/12/1948, que no art. XXIII, dispõe: “Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condição justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego (...)” “E no art. XXV:

Toda pessoa tem **direito a padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidado médico e os serviços sociais** indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle. (...) (grifos nossos).

No mesmo sentido, a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, assentou o reconhecimento da universalidade dos direitos humanos, que seu parágrafo 5º: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

Os Direitos Humanos, desde então, passaram a integrar diversos instrumentos mundiais, como enfatiza Caçado Trindade, ao comentar sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em suas palavras, diz que ela serve de inspiração para a adoção de instrumentos de direitos humanos, no plano global e regional, bem como de fundamento para as decisões dos Tribunais nacionais e da Corte Internacional de Justiça.<sup>4</sup>

Desse modo, pode ser sustentado que a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS serve de instrumento para dar efetividade ao desenvolvimento do homem. Isso porque, dentre seus objetivos visa alcançar a emancipação das catadoras e catadores, a medida em que muitos deles estão à margem da sociedade, sem garantia de seus direitos, assim, expressamente dispôs que em todos os planos de resíduos sólidos contenha meta de “(...) eliminação e recuperação de lixões, associadas e à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”. Em outras palavras, a Política Nacional de Resíduos Sólidos serve de instrumento ao Direito ao Desenvolvimento, pois objetiva, a inclusão da Catadora e do Catador,<sup>5</sup> para proporciona-lhes mais dignidade a partir de seu trabalho, com renda adequada.





Por meio dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos designados ao poder público em suas diferentes esferas, haverá a concretude do direito ao desenvolvimento, o que está em conformidade com o art. 2º da Declaração e no Programa de Ação de Viena para o Desenvolvimento os Estados têm a incumbência de criar condições que propiciem a consolidação do direito ao desenvolvimento.

Assim, o Direito ao Desenvolvimento está presente nas políticas públicas, tendo em vista que nelas são eleitas a seleção das prioridades e reserva de meios necessários à sua consecução, conforme conceitua Maria Paula Dallari Bucci<sup>6</sup> ao entender política pública, como: (...) “a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.<sup>7</sup>

Outro aspecto que se identifica a PNRS como instrumento de Direito ao Desenvolvimento é estar respaldada nos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais (artigo 3º, III, ‘a’, CF); redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI, CF), defesa e proteção do meio ambiente (art. 225, da CF).

Nesse sentido, repete-se que na política de resíduos tem como objetivos: a erradicação dos lixões, a inserção dos catadores no mercado de trabalho, proteção ao meio ambiente. Com a implantação da coleta seletiva nas cidades, e contratação das cooperativas, haverá o aumento de empregos e renda para muitas famílias.

Convém atentar que a contratação das catadoras e catadores nos programas de coleta seleta implantadas pelos municípios devem ser como prestadores de serviços essenciais, pois com suas habilidades, cumprem a difícil tarefa de promover a ressignificação dos resíduos sólidos ao possibilitarem seu retorno à cadeia de produção, evitando que novos insumos naturais sejam utilizados.

Mas, a implementação do Direito ao Desenvolvimento não está voltada apenas para as esferas públicas, cabe também às empresas atuarem em prol dos direitos humanos e do direito ao desenvolvimento, o que levou o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas a dar início ao debate envolvendo o papel das empresas e os direitos humanos, no âmbito internacional, tendo em vista as condutas de empresas violadoras de direitos humanos.

Assim, a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos propôs o estabelecimento de princípios que pudessem conduzir as condutas empresariais. O relator especial John Ruggie,<sup>8</sup> representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, após três anos fazendo visitas em empresas, desenvolveu metodologias e apresentou sua proposta, que é considerada um marco, a qual está amparada no tripé: “Proteger, Respeitar e Remediar” e foi acolhida pelo Conselho de Direitos Humanos em 2008. Referido relatório abrange o dever do Estado de proteger os indivíduos de abusos de terceiros por meio de políticas específicas e regulamentação; o dever das empresas de respeitar os direitos humanos e remediar para que as vítimas de direitos humanos tenham maior acesso às medidas de reparação e remediação judiciais ou não. E em junho de 2011,





o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou os 31 Princípios Orientadores sobre as Empresas e Direitos Humanos, elaborados pelo John Ruggie.

Os princípios estabelecem regras globais de proteção por violação a direitos humanos perpetrados por empresas, os quais estão baseados em: obrigações assumidas pelos Estados de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos e liberdades fundamentais; o papel das empresas como órgãos especializados da sociedade de cumprirem todas as leis e respeitar os direitos humanos, e a necessidade de que os direitos e obrigações tenham recursos eficazes, quando violados.

Ressaltando que os Princípios Orientadores se aplicam a todos os Estados e empresas transnacionais ou não, independentemente de sua dimensão, setor, localização, proprietários e estruturas. Além disso, sua aplicação deve ser interpretada de forma individual ou coletiva, bem como devem ser aplicados de forma não discriminatória, especialmente a pessoas de grupos ou populações que possam estar em risco de vulnerabilidade ou marginalidade.

O princípio 13, por exemplo, que se refere à responsabilidade de respeitar os direitos humanos e exige que as empresas: “evitem que suas próprias atividades gerem impactos negativos sobre direitos humanos ou para estes contribuam”, bem como enfrentem essas consequências quando vierem a ocorrer; busquem prevenir ou mitigar os impactos sobre os direitos humanos diretamente relacionados com operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais, inclusive quando não tenham contribuído para gerá-lo.

Esses princípios são relevantes, pois reforçam o campo das responsabilidades das empresas quanto ao uso correto de sua atuação e respeito para com as pessoas ligadas diretamente ou indiretamente às suas atividades.

A PNRS, por exemplo, reforça que o setor empresarial, especialmente os grandes geradores de resíduos são obrigados a elaborar o plano de gerenciamento dos resíduos que produzem, pois podem provocar danos irreversíveis para o meio ambiente, quando dispostos de forma inadequada e ou mesmo sem os cuidados devidos, os quais são potencializados quando se tratam de resíduos perigosos, a exemplo do caso Samarco<sup>9</sup>, causando tragédias, prejudicando as comunidades, trabalhadores e o meio ambiente.

Todas as empresas devem zelar para evitar ou minimizar os impactos negativos de sua atividade para as presentes e futuras gerações, conforme consta na PNRS, que os danos causados por sua inobservância, independentemente de culpa deverão os autores arcar com obrigações civis, administrativas e penais conforme seu art. 51.<sup>10</sup>

## **2 Catadoras e catadores: direitos econômicos, sociais e culturais na Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram consagrados pela Assembleia Geral da ONU, de 10 de dezembro de 1966, quando aprovou por unanimidade o Pacto Internacional dos Direitos Civil Políticos e o Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), estes enunciam o direito do trabalho, à associação em sindicatos, à greve, à



previdência social, à constituição e manutenção da família, à proteção especial à criança e adolescentes contra exploração econômica e no trabalho, à proteção contra fome, à cooperação internacional à saúde física e mental, à educação, ao respeito à cultura de cada povo e região, ao progresso científico e técnico, à alimentação, ao vestuário e à moradia adequada.

Entretanto, apenas no final do ano de 2008 foi adotado o Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que permitiu a sistemática das petições individuais, das medidas de urgência, das comunicações interestatais e das investigações *in loco* de caso de graves sistemáticas violações a direitos sociais por um Estado-parte.

A Convenção Americana de Direito Humanos – *Pacto de San José da Costa Rica*, adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre os Direitos Humanos, em 22/11/1969 e ratificada pelo Brasil em 25/09/1992, no art. 26 dispõe que:

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre a educação, ciência e cultura constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos [...]

No Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Protocolo de San Salvador datado de 17/11/1988, ratificado pelo Brasil em 21/08/1996, ressalta em seu preâmbulo

Considerando a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, porquanto as diferentes categorias de direitos constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da realização de outros;

Estas declarações internacionais convergem no sentido de reconhecer que os direitos sociais e direitos civis e políticos têm como base a dignidade da pessoa, assim, são direitos associados e indivisíveis, sendo na verdade um complemento do outro.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991, e promulgado pelo Decreto nº 592, de 06/12/1992, nele se reconhece o direito de toda pessoa gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem uma remuneração mínima, equitativa para homens e mulheres e existência decente para o trabalhador e suas famílias, proteção social, ao alcance dos níveis mais elevados de saúde física e mental, à educação e descanso, o lazer, a limitação razoável de horas de trabalho, participar da vida cultural e do progresso científico.

Na Constituição Federal de 1988 os direitos sociais<sup>11</sup> encontram-se no grupo de direitos fundamentais, previstos, no Título II, art. 6º, na redação dada pelas Emendas Constitucionais ns. 26/2000 e 64/2010, compreendido entre eles: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.<sup>12</sup> Mas, os direitos sociais não se resumem aos previstos no art. 6º, abarcam também direitos fora do Título II, ou seja, não se trata de um elenco exaustivo, mas exemplificativo, e que tem principal fundamento a dignidade da pessoa humana.



Outros países, como a Comunidade Europeia para proteger os trabalhadores, adotou a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, em 1989, destacando no item 5, que de acordo com as regras próprias de cada país, é necessário:

- seja garantida aos trabalhadores uma remuneração equitativa, ou seja, uma remuneração que lhes permita um nível de vida decente;

- os trabalhadores sujeitos a um regime de trabalho diferente do contrato a tempo inteiro e de duração indeterminada beneficiem de um salário de referência justo;

- os salários não possam ser objeto de retenção, penhora ou cessão a não ser em conformidade com as disposições nacionais; tais disposições deverão prever medidas que garantam ao trabalhador a manutenção dos meios necessários para assegurar o seu sustento e o da sua família.<sup>13</sup>

Wolfgang Sarlet entende que o Estado deve fornecer ou obrigar terceiros a garantirem tais direitos, nos seguintes termos: “É da essência dos direitos humanos de segunda geração a garantia de que o Estado forneça ou obrigue terceiros a garantirem, no caso dos direitos sociais relativos ao trabalho, as prestações indispensáveis à preservação da dignidade humana”.

A OIT, por seu turno, na Convenção n. 122, adotada em 1964, dispõe sobre o desenvolvimento e pleno emprego, ratificada por 102 países, incluindo o Brasil. Nela afirma-se a necessidade de políticas do pleno emprego, a proteção contra o desemprego, a elevação do nível de vida e o estudo dos impactos das políticas econômicas e financeiras sobre a política de emprego.

Outrossim, dentre as obrigações dos poderes públicos relacionados aos direitos sociais está consubstanciado o princípio da não regressividade,<sup>14</sup> conforme o art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Cultural.

O Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas impõe obrigações para poderes públicos de não adotar políticas ou normas que venham piorar, sem razoável justificativa a situação dos direitos sociais no país. Hector Gros Espiell, acentua que só “o reconhecimento integral de todos os direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais”.<sup>15</sup>

Além disso, para efetivação dos direitos sociais Fábio Konder Comparato, observa que “a ausência de garantias jurídicas para a sua realização não significa que se está diante de meras exortações à ação do estatal”.<sup>16</sup> O autor considera que os direitos sociais são realizados por meios de políticas públicas ou programas de ação governamental, cujos principais instrumentos são os orçamentos.

Entretanto, os direitos sociais, embora façam parte dos direitos fundamentais, declarações internacionais ou políticas públicas, no campo da implementabilidade ainda resultam em muitas fragilidades.

Com isso, é indispensável aperfeiçoar as garantias institucionais, como maior participação da sociedade e controle social, que todos os grupos sociais tenham espaços para



discussões e diálogos, possibilitando pressionar que as políticas públicas sociais sejam concretizadas.

Além do mais, por ser umas das características dos direitos sociais serem direitos prestacionais demandam dos entes federativos alocação de recursos financeiros, e controle efetivo da execução do orçamento, para que não haja nenhum contingenciamento arbitrário das despesas.

Ou seja, a sociedade brasileira necessita que o Estado implante políticas progressivas no sentido de atender aos direitos sociais, com previsão no orçamento público e dotações necessárias para as realizações progressivas dos direitos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos serve de instrumento da implementação dos Direitos Econômicos, Sociais das Catadoras e dos Catadores a partir da implementação de seus programas de coleta seletiva e logística reversa.

Na situação dos catadores, integrá-los no gerenciamento e na gestão de resíduos representa dar o mínimo existencial, garantir-lhes ganho para sua sobrevivência e dignidade. Como ressalta Watanabe, “o mínimo existencial, além de variável histórica e geograficamente, é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo princípio da proibição retrocesso, e ampliando-se suas abrangências a medida em que melhorem as condições sociais e econômicas do país”<sup>17</sup>

A não efetivação da gestão de resíduos impostos pela política mantém a catadora e o catador na exclusão social, sem o mínimo para subsistência, tendo em vista que deixam de usufruir de seus direitos sociais, por representar oportunidade de trabalho e obtenção de renda para manutenção de moradia, alimentação, lazer, educação, cultura.

O acesso ao mínimo existencial tem amparo jurisprudencial, no sentido que deve ser garantido por meio do manejo de ações processuais, como a ação civil pública, com a finalidade de efetivar os direitos fundamentais, inclusive afastando a chamada “reserva do possível”<sup>18</sup>, como ocorreu no julgamento do REsp 1.041.197-MS de relatoria do Min. Humberto Martins, julgada em 25/-8/2009. Nesse sentido, tem se expandido o chamado “ativismo judicial”, no qual o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria atuam para garantir que a Administração Pública cumpra com as obrigações positivas em relação aos administrados, que possam usufruir de seus direitos.

A falta de recursos orçamentários, por si só, não afasta o dever do poder público de implementar e estruturar os programas de coleta seletiva, com a contratação dos catadores, devendo demonstrar o *déficit* orçamentário. Em outras palavras o poder público não pode se esquivar por tempo indeterminado em realizar os planos de resíduos sólidos, seja no âmbito, nacional, estadual ou municipal, bem como alegar a falta de recursos sem uma demonstração.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, embora, encontre dificuldades e desafios na sua implementação está no rol de políticas que visam concretizar os direitos humanos, direito ao desenvolvimento e direitos sociais.

Christian Courtis ao discorrer sobre a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, aduz que eles compõem um complexo de obrigações positivas e negativas, assim, deve se fazer um juízo de comparação entre a situação dos beneficiários, por meio da legalidade e razoabilidade.<sup>19</sup> O autor atenta para a importância do ativismo judicial, pois o Poder Judiciário



passa a exercer uma especial legitimação ao ocupar novos espaços, restritas aos demais poderes do Estado.

Nesta mesma linha, ressalta Rodrigo Garcia Schwarz, que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas

tem sustentado que os poderes públicos têm a obrigação de assegurar em todo momento, inclusive em épocas de crise ou de dificuldades fáticas ao menos os conteúdos essenciais de cada um dos direitos, impondo aos Estados nacionais e às diversas esferas da Administração Pública um dever de não regressividade em matérias de direitos sociais.

Para ele, os direitos sociais têm seu efetivo reconhecimento na constituição, que por si só determina, em qualquer circunstância e mesmo em tempos de crise econômica, um núcleo indisponível para os diversos agentes e poderes públicos e/ou políticos, nele incluído os órgãos jurisdicionais. Rodrigo, enfatiza que a obrigação não regressiva em matéria de direitos sociais está relacionada a uma obrigação de progressividade, onde os poderes públicos devem adotar programas e políticas de desenvolvimento de direitos sociais, na medida em que existam recursos, com ações concretas ou demonstrar que está empenhando esforços para a satisfação ao menos o conteúdo existencial dos direitos sociais, sobretudo para os grupos em situações de vulnerabilidade.<sup>20</sup>

Nesse sentido, tem se expandido o chamado “ativismo judicial”, no qual o Poder Judiciário, Ministério Público e a Defensoria Pública atuam para garantir que a Administração Pública cumpra com as obrigações positivas em relação aos administrados, que possam usufruir de seus direitos.

A sociedade brasileira necessita que o Estado implante políticas progressivas no sentido de atender aos direitos sociais, com previsão no orçamento público e dotações necessárias para as realizações progressivas dos direitos. Como ocorre com a Política Nacional de Resíduos Sólidos que prescinde de uma dotação orçamentária específica para efetivar os programas propostos, os quais se incluem os direitos econômicos, sociais e culturais da classe de catadores e promover sua emancipação.

No contexto brasileiro há grandes dificuldades de promover a adequada gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Como comentado, há pouca implementação da política, com muitos lixões por diversas áreas do país, causando, além da degradação ambiental em todas as suas formas, a degradação humana, onde milhares de pessoas constituem seus lares e sustentam suas famílias em tal ambiente, sem vínculos empregatícios, desprovidos de direitos sociais, expostos a constantes riscos de atropelamentos, contatos com ratos, mau cheiro de gases e fumaças de resíduos, além das contaminações por resíduos químicos ou originários dos serviços de saúde, diante da ausência de controle dos tipos de resíduos que são despejados nos lixões.

A pandemia decorrente da COVID-19, por exemplo, deixou claro a fragilidade da categoria dos catadores, em abril de 2020, período mais crítico, apenas 3% (três por cento) tiveram funcionamento normal, 38% (trinta e oito por cento), funcionamento parcial e na sua grande maioria de 59% foram fechadas. Além da paralisação de contratos de prestação de serviços de coleta seletiva em muitas cidades, bem como sem uma política específica de suportes para tais trabalhadores (Anuário da Reciclagem 2021, p 42/43).



Todos estes entraves, não restam dúvidas sobre a necessidade da coerente implementação da PNRS, pois ela representou bem mais do que equacionar a gestão integrada dos resíduos, ela se mostra como instrumento para promover a dignidade da pessoa humana,<sup>21</sup> pois durante muito tempo os catadores sofreram com a indiferença do trabalho realizado nas ruas e lixões.

Entretanto, a dignidade não basta estar assegurada formalmente, como um valor supremo no ordenamento jurídico ou mesmo em instrumentos internacionais, é preciso que ela seja efetiva, enquanto milhares de homens e mulheres labutarem pelas ruas e lixões sendo explorados, torturados pela fome, pela miséria, pela violência — enfim, sem condições mínimas de sobrevivência, estará afastada por completo a possibilidade de uma vida digna, afastando os direitos humanos e constitucionais.

As políticas públicas como normas programas que estabelecem os compromissos assumidos pelo poder público devem ser suscetíveis de controle judicial, sem que se compreenda como afronta à separação dos poderes.<sup>22</sup>

Isso porque, o controle da atividade administrativa pelo Poder Judiciário faz parte do Estado-Democrático de Direito, na medida em que é um órgão que tem o dever de tutelar a atuação irregular da administração pública, garantindo aos cidadãos as prestações que lhes são devidas.

A contínua e integral implementação da Política Nacional dos resíduos mais do que assegurar e garantir a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável permite à Catadora e ao Catador que exerçam sua atividade e tenham condições de resgatarem sua dignidade e cidadania.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR, como representante da categoria, tem legitimidade para requerer judicialmente que o poder público cumpra o dever jurídico imposto na PNRS para que elaborem os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, com erradicação dos lixões e inserção das cooperativas de catadoras e catadores e os catadores autônomos em programa de coleta seletiva com a devida remuneração. Isto é, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais tem legítimo interesse em buscar junto ao Poder Judiciário soluções concretas para dar efetividade à PNRS para cumprir com seus direitos subjetivos, com a participação e contratação da catadora e do catador de forma a garantir o exercício de seus direitos subjetivos.

Embora, a judicialização não seja a forma mais adequada para a efetividade das políticas públicas, diante do grande volume de demandas já existentes, sendo a mediação a melhor forma de solucionar os conflitos e pacificar as relações humanas, por vezes é necessário certo controle judicial das políticas para que realizem os direitos que nela foram previstos.

## Conclusão

Nesta breve análise, buscou-se traçar um perfil da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, com olhar voltado para sua dimensão social, isto é, de ser um dos instrumentos que alcança o Direito ao Desenvolvimento e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Catadoras e dos Catadores, diante da qualidade de considerar os resíduos sólidos como bens econômicos, gerador de renda, emprego.



Diante de tais qualidades proporciona que muitos homens e mulheres encontrem no manuseio dos resíduos uma oportunidade de trabalho para prover a própria sobrevivência e de suas famílias, manutenção de moradia, alimentação, lazer, educação, cultura, enfim ter sua liberdade plena.

Nesta perspectiva, a PNRS tem dentre seus propósitos viabilizar a emancipação econômica dos catadores para garanti-lhes uma vida mais digna e centrada no fortalecimento da categoria de catadores e valorização como ser humano e de todos os seus direitos.

### Referências Bibliográficas

ANCAT - Movimento Nacional dos Catadores e Catadora de Materiais Recicláveis, **Busca pela inclusão social de toda a categoria**, Disponível <https://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc>, acessado em 20/12/2021;

BESEN Gina Rizpah, JACOBI, Pedro Roberto, *Acordo Setorial de Embalagens Pós-Consumo no Brasil: Consulta Pública e Remuneração e Catadores de Materiais Recicláveis*, In. \_\_\_\_\_, JACOBI, Pedro Roberto, FREITAS, Luciana (Org.), *Política Nacional de Resíduos Sólidos –*

*Implementação e monitoramento de resíduos urbanos*, São Paulo: Editoração eletrônica produção Rai Lopes Pereira, junho/2017, p 70-90;

BUCCI, Maria Paula Dallari, *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013;

CAMPINHO Bernardo Brasil, *O Direito ao Desenvolvimento como Afirmação dos Direitos Humanos – Delimitação, Sindicabilidade e Possibilidades Emancipatórias*, In: PIOVESAN, Flávia, SOARES, Inês Virginia Prado (Coord), *Direito ao Desenvolvimento*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010, p.159-162;

COMPARATO, Fábio Konder, *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 4 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do Ambiente e direito de propriedade*. Coimbra: Almedina, 1995;

COURTIS, Christian e ABRAMOVICH, Victor. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002, p. 117-254;

FLEINER, Thomas, *A dignidade humana e a liberdade somente podem existir se os direitos à liberdade são completados pelos direitos sociais. O que são os direitos humanos*, São Paulo, ed. Max Limonad, 2003;

GROS, Hector Espiell, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. San José: Libro Libre, 1986, -16-17*

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1998;

\_\_\_\_\_, *Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. In JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Orgs), *Política Nacional: Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012. p. 39-56;

RAMOS, André de Carvalho, *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*, ed. 5ª, São Paulo: Saraiva, 2015;

SCAFF, Fernando Facury, *Financiamento público para as políticas públicas dos direitos humanos*, In. ANDHEP –BITTAR, Eduardo, C.B. (Coords), *Direito Humanos no Século XXI*,





Cenário de Tensão, Trabalhos reunidos pela Associação Nacional de Direitos Humanos. p. 94-106 São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2009, p. 94-106;

SCHWAR, Rodrigo Garcia, *Judicialização de políticas: uma introdução à temática do controle judicial sobre as respostas dos poderes públicos às demandas sociais* In: \_\_\_\_\_ (Org.) *Direito Administrativo Contemporâneo: Administração Pública, Justiça Constitucional e Cidadania: Garantias fundamentais e direitos sociais* São Paulo: Elsevier, 2010, p. 1-28;

SEN, Amartya, *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008;

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, “O legado da declaração universal dos direitos humanos e sua trajetória ao longo das seis últimas décadas (1948-2008)”. In GIOVANNETTI, Andrea (Org.) *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília: FUNAG, 2009, pp. 13-46;

WATANABE, Kazuo, *Controle jurisdicionais das Políticas Públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis*. In. GRINOVER, Ana Pellegrini;

WATANABE Kazuo (Coord), *O Controle jurisdicional de políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2013;

YOSHIDA, Consuelo, *Competências e as diretrizes da PNRS*. In: \_\_\_\_\_ - JARDIM, Arnaldo; MACHADO FILHO, José Valverde, *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. Barueri: Manole, 2012, p. 3-38.

---

<sup>1</sup> Termo desenvolvimento sustentável teve início no Relatório da Comissão Brundland em 1987, conhecido como “*Nosso futuro comum*”, elaborado para solucionar problemas relacionados à retomada do crescimento econômico, sem provocar um efeito devastador aos recursos naturais. No relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) consta que o desenvolvimento sustentável depende do uso de recursos naturais de forma que atenda às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem suas próprias necessidades. O desenvolvimento sustentável guarda relação com a Declaração do Rio – 92, nos artigos 5º e 8º: “*Os recursos não renováveis da Terra devem ser empregados de maneira a se evitar o perigo de seu esgotamento e a se assegurar a toda a Humanidade a participação nos benefícios de tal emprego*” e “*O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida*”.

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme, considera que “o entendimento sistêmico é um modo de praticar as metodologias da interdisciplinariedade e da transversalidade, passando a ser uma verdadeira bússola na formulação e na implementação de todos os planos previstas pela lei” *Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. In JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Orgs), *Política Nacional: Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012. p. 39-56.

<sup>3</sup> SEN, Amartya, *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

<sup>4</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. “O legado da declaração universal dos direitos humanos e sua trajetória ao longo das seis últimas décadas (1948-2008)”. In GIOVANNETTI, Andrea (Org.) *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília: FUNAG, 2009, pp. 13-46.

<sup>5</sup> Os termos do Decreto nº 7.405/2010, artigo 1º, parágrafo único, considera catador: *a pessoa física de baixa renda que se dedica às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis*

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, *Fundamentos para uma teoria Jurídica das Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>8</sup> *Princípios Orientadores Ruggie*, disponível [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas\\_principiosorientadoresruggie\\_mar20121.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf) acessado em 12/01/2022.





<sup>9</sup> No dia 05 de novembro de 2015 o rompimento da barragem de Fundão, localizada em Mariana (MG) e de propriedade da mineradora Samarco, provocou o deslizamento de um grande volume de rejeitos de minérios de ferro. O material atingiu o Rio Gualaxo do Norte, percorreu seu leito, desaguou no Rio Doce chegou ao mar em 22 de novembro de 2015. No acidente afetou 36 cidades e 8 distritos destruídos. Também foram afetadas 4 cidades do estado de Espírito Santo, 4 cidades. “Estima-se que com o rompimento da barragem, 39,2 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de minérios tenham percorridos os Rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até desembocar no Oceano Atlântico. O tsunami de lama afetou diversas comunidades ribeirinhas mineiras e capixabas pelo caminho. Contaminou água, tirou trabalho de pescadores que dependem dos rios para sobreviver, matou animais e plantas.” Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/mariana-dois-anos-da-maior-tragedia-ambiental-do-brasil/>, acessado em 12/01/2022

<sup>10</sup> Art.51, da PNRS *Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.*

<sup>11</sup> RAMOS, André de Carvalho, aduz que os “direitos de 2ª geração são frutos, das chamadas lutas sociais na Europa e América, sendo seus marcos a constituição mexicana de 1917 (que regulou o direito ao trabalho e à previdência social), a Constituição alemã de Weimar de 1919 (que, em sua parte II estabeleceu os deveres do Estado na proteção dos direitos sociais) e Direito Internacional, o Tratado de Versalhes, que criou a Organização Internacional do Trabalho, reconhecendo direitos dos trabalhadores.” *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*, p. 127

<sup>12</sup> SCAFF, Fernando Facury, enfatiza que “a despeito de ter uma previsão constitucional de gastos em áreas sociais, isso não esteja ocorrendo há muito tempo – não sendo uma questão apenas deste Governo ou do anterior, mas de todos nós, que temos que trabalhar sobre isso para reverter a situação precária de recursos financeiros para investir nos direitos humanos, nos direitos sociais, em um País tão rico e com tanta potencialidade. *Financiamento público para as políticas públicas dos direitos humanos*, In. ANDHEP – BITTAR, Eduardo, C.B. (Coord), *Direito Humanos no Século XXI, Cenário de Tensão, Trabalhos reunidos pela Associação Nacional de Direitos Humanos*. p. 94-106 São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2009, p. 94-106.

<sup>13</sup> Da Comissão das Comunidades Europeias – *Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores*, disponível em <https://carlosoelho.eu/pdf/diversos/carta-com-direitos-sociais-fundam-trab.pdf> em 12/01/2022.

<sup>14</sup> Com base no princípio da não regressividade o Supremo Tribunal Federal brasileiro, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1946/DF) para entender que o art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, interpretação conforme a Constituição, vedando um retrocesso social, relacionada ao direito social do direito à licença maternidade remunerada.

<sup>15</sup> GROS, Hector Espinel, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. San José: Libro Libre, 1986, -16-17

<sup>16</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 36.

<sup>17</sup> WATANABE, Kazuo, *Controle jurisdicionais das Políticas Públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis*. In. O Controle jurisdicional de políticas Públicas. GRINOVER, Ana Pellegrini; WATANABE Kazuo (Coord). Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 212;

<sup>18</sup> Vale mencionar o voto do ministro Celso de Mello na ADPF, nº 45.

<sup>19</sup> COURTIS, Christian e ABRAMOVICH, Victor. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002, p. 117 – 254.

<sup>20</sup> Rodrigo Garcia Schwarz, *Judicialização de políticas: uma introdução à temática do controle judicial sobre as respostas dos poderes públicos às demandas sociais* In: *Direito Administrativo Contemporâneo: Administração Pública, Justiça Constitucional e Cidadania: Garantias fundamentais e direitos sociais* Rodrigo Garcia Schwarz (org.) São Paulo: Elsevier, 2010 P. 1/28.

<sup>21</sup> Pondera Thomas Fleiner que “a dignidade humana e a liberdade somente podem existir se os direitos à liberdade são completados pelos direitos sociais”. *O que são os direitos humanos*, São Paulo, ed. Max Limonad, 2003



---

<sup>22</sup> AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO. RECURSO DO IBAMA. FIXAÇÃO DE ASTREINTES EM DESFAVOR DO GESTOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE QUANDO O AGENTE POLÍTICO NÃO FIGURAR NO POLO PASSIVO. DANO MORAL COLETIVO. NÃO RECONHECIMENTO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO DO MUNICÍPIO DE BANANEIRAS-PB: AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS VIOLADOS. SÚMULA 284/STF. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DO ART. 16 DA LC 101/2001. SÚMULA 211/STJ. EXAME DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO. SÚMULA 7/STJ. OBRIGAÇÃO DE CONSTRUIR O ATERRO SANITÁRIO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública interposta pelo IBAMA em desfavor do Município de Bananeiras-PB, objetivando que a municipalidade implantasse aterro sanitário e desativasse lixão em desconformidade com as normas ambientais, bem como apresentasse o PRAD - Programa de Recuperação da Área Degradada - e pagasse indenização a título de danos morais difusos a serem arbitrados pelo juízo e revertido em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

2. No Recurso Especial interposto pelo IBAMA sustenta-se que teriam deixado de ser fixados danos morais difusos em favor da coletividade e astreintes em desfavor do Prefeito da municipalidade.

3. Observa-se que não se está negando vigência ao art. 11 da Lei 7.347/1985, porém determinar a cominação de astreintes aos gestores públicos sem lhes oferecer oportunidade para se manifestarem em juízo acabaria por violar os princípios do contraditório e da ampla defesa (REsp 1.315.719/SE, rel. Min Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013; AgRg no AREsp 196.946/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/5/2013, DJe 16/5/2013).

4. Verifica-se que o Tribunal a quo decidiu de acordo com a jurisprudência do STJ, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

5. Não há como modificar a premissa fática adotada na instância ordinária no presente iter procedimental, qual seja ser indevida a fixação de indenização por danos morais ambientais, no presente caso, consoante a Súmula 7/STJ.

6. No Recurso Especial interposto pelo Município de Bananeiras-PB, sustenta-se que as obrigações exigidas na sentença e reafirmadas no acórdão importariam desrespeito da municipalidade à Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. Preambularmente, cumpre anotar que a municipalidade alega violação à Lei Complementar 101/2000 de modo genérico, não apontando especificamente quais dispositivos, além do art. 16 do referido diploma, teriam sido afrontados no acórdão combatido. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia."

8. Ademais, o art. 16 da Lei Complementar 101/2000, o único apontado diretamente no Recurso Especial, sequer foi prequestionado conforme depreendido da leitura do acórdão que julgou a apelação e do acórdão exarado quando da oposição de aclaratórios pela municipalidade, que arguiu omissão referente à aplicação de preceitos constitucionais.

Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ: "Inadmissível recurso especial quanto a questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo."

9. No que concerne à verificação das condições financeiras do município de Bananal para adimplemento das obrigações fixadas no decisum, entende-se que não seria possível em Recurso Especial discutir todas as questões investigadas pelo Tribunal de origem, pois o acórdão avaliou o campo fático-documental da causa para fixar o seu entendimento, tudo conforme o entendimento da Súmula 7/STJ.

10. Quanto à suposta ausência de dotação orçamentária para a construção de aterro sanitário, é pacífico nesta Corte o entendimento de que as restrições previstas na mencionada norma não podem servir de fundamento para o não cumprimento de obrigações decorrentes de decisão judicial.

11. Recursos Especiais de ambas as partes dos quais não se conhece.

(REsp 1657795/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2017, DJe 13/09/2017).



## **As catadoras e os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: conquistas e oportunidades para alavancar a inclusão social e profissionalização**

### ***The pickers of recyclable and reusable materials: achievements and opportunities to leverage social inclusion and professionalization***

#### **Ana Célia Alves de Azevedo Reveilleau**

Advogada, Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP),  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB – Subseção de Osasco, Vice-  
Presidente do COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Osasco biênio  
- 2021/2022.  
*anaceliareveilleau@gmail.com*

#### **João Carlos Puretachi Junior**

Advogado, Pós-graduado em Direitos Humanos pelo CEI/FACICA, Pós-graduando em  
Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela PUC/SP, Vice-  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB - Subseção de Osasco.  
*jcpuretachi@gmail.com*

### **Resumo**

A busca do pleno emprego, a erradicação da pobreza e marginalização, o valor social do trabalho e a dignidade humana estão dentre os objetivos e fundamentos da Constituição Federal, cujas políticas públicas são os instrumentos para seu alcance, como ocorre com a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que no viés social, está voltada especialmente para promover a inclusão social das Catadoras e dos Catadores. Trabalhadores que realizam a coleta, triagem e distribuição dos resíduos sólidos para a cadeia de produção, e, ao mesmo tempo, protege o meio ambiente, a medida em que reduz o volume de resíduos nos lixões e aterros sanitários. Apesar da importância do trabalho, a categoria vem reivindicando direitos para exercer o labor com dignidade, livre de discriminações, através de cooperativas e associações. Destacando-se, na classe, as mulheres que compõem o grande braço de trabalho, muitas são mães que exercem a dupla jornada de trabalho. A partir deste contexto, adentra-se nos desafios que os catadores ainda precisam para vencer a barreira da invisibilidade da classe, ausência de incentivos econômicos, a discriminação e ausências de condições saudáveis e dignas de trabalho. Em 2020, a pandemia do COVID-19 escancarou a vulnerabilidade da categoria, muitos tiveram suas atividades suspensas ou encerradas, mas as agruras foram mitigadas pela união e solidariedade entre cooperados e por programas de logística reversa. Por fim, identificar que os incentivos financeiros pelo poder público e os programas de logística reversa pelo setor empresarial são instrumentos importantes de oportunidades para os catadores alavancarem sua emancipação econômica e profissional.

**Palavras-chave:** Catadoras (es). Inclusão Social. Profissionalização.



**Abstract**

*The search for full employment, the eradication of poverty and marginalization, the social value of labor and human dignity are among the objectives and foundations of the Federal Constitution, whose public policies are the instruments for its achievement, as occurs with the Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, which in the social aspect, is aimed especially to promote the social inclusion of waste pickers. Workers who perform the collection, sorting, and distribution of solid waste to the production chain, and, at the same time, protect the environment, as it reduces the volume of waste in dumps and landfills. Despite the importance of the work, the category has been claiming rights to work with dignity, free of discrimination, through cooperatives and associations. Standing out, in the class, are the women who make up the large labor force, many of them are mothers who work a double shift. From this context, we get into the challenges that the collectors still need to overcome the barrier of invisibility of the class, the absence of economic incentives, discrimination, and the absence of healthy and dignified working conditions. In 2020, the COVID-19 pandemic exposed the vulnerability of the category, many had their activities suspended or terminated, but the hardships were mitigated by the union and solidarity among cooperative members and by reverse logistics programs. Finally, we can identify that financial incentives from public authorities and reverse logistics programs from the business sector are important instruments of opportunity for waste pickers to leverage their economic and professional emancipation.*

**Keywords:** *Pickers. Social Inclusion. Professionalization.*

## 1. Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – doravante PNRS, após mais de duas décadas em discussão, foi promulgada pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e seus Decretos Regulamentares nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 e o mais recente Decreto 10.936 de 12 de janeiro de 2022, institucionalizada com princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes visando dar efetividade à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluído, os perigosos.

As cooperativas de catadores são verdadeiros conjuntos de agentes ambientais que realizam a coleta e a triagem para o reaproveitamento e reciclagem de resíduos sólidos. Grupos de pessoas que percorrem quilômetros adentro das cidades em busca de embalagens e materiais recicláveis e reutilizáveis para a garantia do próprio sustento, além da atividade ser essencial à proteção do meio ambiente, cuja participação nas políticas públicas é cada vez mais amiúde, porém lenta, afastando a invisibilidade da classe (GONÇALVES-DIAS, 2020).

No rol dos objetivos traçados pela Política Nacional dos Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), consagra a importância dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, ao dispor sobre a integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada, nos seguintes moldes: “*integração dos catadores de materiais reutilizáveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.*”

O Decreto Federal nº 10.936 - publicado no dia 12 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022) – regulamenta a PNRS, contém novidades e reforça a prioridade da participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis



constituídas por pessoas físicas de baixa renda com o escopo de formalizar a contratação, incentivar o empreendedorismo, a inclusão social e emancipação econômica.

Dentre os dispositivos do Decreto Federal supracitados, há a inclusão das cooperativas e outras formas de associação de catadores nos sistemas de coleta seletiva de resíduos sólidos (art. 10), nos sistemas de logística reversa (art. 14º. §3º), nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 37), nos planos de gerenciamento de resíduos sólidos dos empreendimentos (art. 60).

As lutas e mobilizações dos catadores em prol de seus direitos subjetivos ao trabalho e a dignidade humana pelo serviço essencial que prestam para a sociedade e ao meio ambiente é argumento para a defesa de políticas públicas que consagram a catadora e o catador como protagonistas na gestão e retorno dos resíduos sólidos à cadeia de produção.

Segundo os dados colhidos pelo Anuário da Reciclagem, em 2021, no Brasil, existem 9.754 catadores em 1.850 organizações mapeadas pelo Brasil. A renda média nacional para cada catador é R\$ 1.098,00 (hum mil e noventa e oito reais). Quanto a etnia: a) 44,2% são pardos; b) 31,9% são pretos; c) 23,3% são brancos e d) 0,6% são indígenas. Quanto a escolaridade: a) 48% têm ensino fundamental incompleto; b) 18% têm ensino fundamental completo; c) 12,5% têm ensino médio incompleto; d) 12% têm ensino médio completo; e) 7,1% são não escolarizados; f) 1,4% têm ensino superior incompleto e g) 1% têm ensino superior completo (PRAGMA, 2020).

Sem deixar de fazer menção aos milhares de catadoras e catadores que realizam a coleta e triagem como trabalhadores autônomos ou grupos de catadores não formalizados, mas que merecem o mesmo prestígio daqueles formalizados.

Cabe ressaltar que tais dados advêm da PNRS, cujo reconhecimento da atividade de catador ganhou ainda mais notoriedade, pois impõe aos entes federativos a responsabilidade pela integração das cooperativas de catadores de baixa renda à coleta seletiva pública, bem como impõe responsabilidade ao Poder Público pela melhoria das condições de trabalho dos cooperados.

Igualmente, no novo Decreto Federal 10.936/2022, fortalece o Programa de Logística Reserva imposto ao setor empresarial, que será um instrumento importante e de oportunidades para a expansão das cooperativas e associações de catadores, que impedem o lançamento de resíduos sólidos no meio ambiente, auxiliando na preservação do meio ambiente, preservação dos mananciais, preservação dos lençóis freáticos e redução de gastos de recursos públicos com a limpeza urbana, dentre outros.

Mas, para alcançar o reconhecimento previsto na norma, ainda é preciso dar longos passos, pois os catadores continuam sendo menos beneficiados e remunerados na cadeia da reciclagem, principalmente os que trabalham informalmente nas ruas e que são exigidos maior esforço físico. Esta situação ficou comprovada pelos impactos econômicos decorrentes da COVID-19 que desmontou muitos trabalhos de cooperativas que estavam em exercício conforme consta do Anuário da Reciclagem de 2021, elaborado pela Associação Nacional dos Catadores (Anca) e Instituto Pragma, como será melhor comentado adiante.



Em outras palavras, a inclusão social das catadoras e catadores prevista na PNRS é um assunto urgente, pois passados mais de 11 anos da promulgação da PNRS, permanecem muitos os desafios, por exemplo, a permanência dos lixões que ainda somam cerca de 2.707, segundo dados levantados pela Associação Brasileira de Tratamento de Resíduos e Afluentes, a Abeltra (GOVERNO DO BRASIL, 2021), os quais deveriam ter sido erradicados desde o ano de 2014, conforme previa PNRS. Embora com o novo marco legal do Saneamento – Lei Federal nº 14026/2020, o prazo foi estendido para o ano de 2024.

Os lixões, infelizmente, são os principais destinos do lixo doméstico e urbano (GANDRA, 2020), lugares onde os resíduos são lançados sem qualquer regulamentação e preparo prévio para recebê-los, infiltrando e contaminando o solo (FREITAS, 2020).

Outro desafio, é a ausência de planos de gestão de resíduos sólidos por parte da maioria municípios, a implantação de programas de coleta seletiva com a contratação das cooperativas de catadores como prestadores de serviços, a ausência de plano de educação e conscientização ambiental da sociedade, a pouca participação do setor privado, a falta de incentivos econômicos à categoria e a desigualdade de gênero. Todos esses desafios foram frisados no ano de 2020 durante a pandemia da COVID-19.

Portanto, a importância da categoria é inegável, como um dos principais atores da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos - serviço essencial que prestam ao meio ambiente e a sociedade!

## **2. O Movimento Nacional dos Catadores e os Direitos na PNRS**

O Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis - MNCR, representa a categoria (MNCR, 2021), com sua fundação em junho de 2001, durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília.

O que permitiu a união e o fortalecimento da categoria de catadores para negociarem com o Poder Público e setores privados, a busca por parcerias e melhor estruturação de políticas governamentais específicas. Sendo reconhecido como um movimento social que está demonstrando a força de organização, empenho, união e trabalho de todos os integrantes. Além de ser um grupo desafiante para vencer as barreiras da invisibilidade e conquistar de fato o protagonismo na execução e mercado da atividade reciclagem.

A proposta do MNCR está baseada na organização em cooperativa para o exercício da atividade econômica da reciclagem, cujos benefícios econômicos são divididos de forma justa, proporcional ao trabalho prestado e de forma igualitária.

Além disso, está pautada em diversos princípios, dentre eles:

- *Princípio da autogestão*, no sentido de organizar o trabalho sem patrões, a decisão, o planejamento e a execução sob controle dos próprios trabalhadores;





- *Princípio da democracia direta*, mediante tomada de decisão pela participação coletiva e responsável da base;
- *Princípio da ação direta*, ao buscar ser o protagonista de suas próprias transformações, por meio das suas próprias forças, união organização e ação;
- *Princípio da independência de classe*, visando à independência em relação aos partidos políticos, governos e empresários, mas pautado sempre na gestão integrada dos resíduos sólidos com a participação ativa dos catadores organizados, desde a execução da coleta seletiva com catadores de rua até a triagem e o beneficiamento final dos materiais; e
- *Princípio de apoio mútuo*, que objetiva a solidariedade com outros movimentos sociais, sindicatos e entidades brasileiras e de outros países (MNCR, 2021).

Gina Rizpah Besen e Pedro Roberto Jacobi ressaltam que no ano de 2003, uma convergência político-institucional favorável de acontecimentos, tanto nas dinâmicas dos problemas quanto na política, propiciaram a abertura de uma “janela de oportunidade” para os catadores, decorrentes da visibilidade nacional e internacional dos problemas enfrentados pelos catadores em lixões, o empoderamento do MNCR, com apoio de entidades nacionais e internacionais, e a eleição de governo com perfil democrático-popular (BEZEN. JACONI).

Com isso, a categoria conquistou seu espaço na agenda nacional dos resíduos sólidos, uma vez que aproximou interações entre setores públicos, privados e a sociedade, através dos diferentes fóruns de discussões, congressos, seminários apoio de instituições, pressão social e negociação política com as diversas esferas da Administração Pública.

A determinação do Movimento Nacional dos Catadores chamando atenção para a situação dos catadores fez com que o Poder Público visse que se tratava de um problema a ser solucionado pelos entes federativos, ganhando, portanto, o “status” de um problema político, levando o governo a inseri-lo na agenda pública e procurar medidas capazes de enfrentá-lo.

Nesse sentido, estão inseridos na PNRS diversos artigos que apontam os direitos em prol da catadora e do catador, como atores relevantes (protagonistas), que se inicia desde os objetivos, que dispõe: “integração dos catadores de materiais, reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º, XII, VII, da PNRS).

Ao tratar sobre os instrumentos enfatiza que haverá “incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 8, IV, da PNRS).

Nos planos de resíduos sólidos (nacional, regional e municipal), ressalta que “as metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação



econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 15, V e 17, V, todos da PNRS).

Além disso, a política determina que tenham prioridade no acesso aos recursos da União os municípios que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, §1º, II, PNRS), especialmente nos planos municipais deve se atentar para a participação “dos grupos interessados, em especial as cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver” (art. 19 XI, PNRS).

No que se refere à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos devem “articular com os agentes econômicos e sociais medida para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos reutilizáveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos” (art. 36, III, PNRS). Este mesmo artigo dispõe que [...] “o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação” (art. 36, §1, PNRS).

Ainda, pode ser citado que há na Política Nacional de Resíduos Sólidos previsão para que os entes federativos instituam normas objetivando conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios à projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, “prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 44, II, PNRS).

Portanto, percebe-se que a PNRS, de forma ampla, dispõe sobre os direitos de integrar os catadores na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, espaço conquistado pelas lutas da categoria, percorrida pelo Movimento Nacional dos Catadores, pois a atividade de catação há décadas é desenvolvida em todos os cantos do país.

E mais, desponta na categoria dos catadores, a existência de muitas mulheres, que atualmente é a maior força de trabalho, e que estão ativamente lutando para superar a discriminação, a desigualdade, os preceitos vivenciados na atividade, como veremos no tópico a seguir.

### *2.1. A participação das catadoras no empoderamento da classe e na inclusão social*

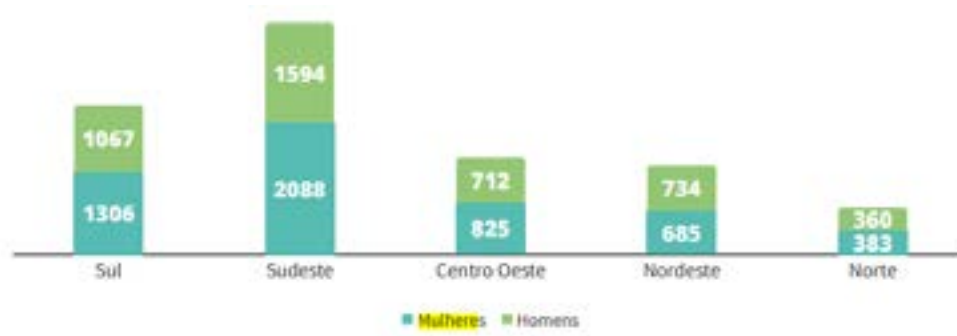
Na categoria de catadores, as mulheres estão presentes na execução do trabalho, nas lideranças de cooperativas e à frente de movimentos sociais para reivindicar seus direitos. Elas somam a maioria dentro do setor.





Atualmente, conforme pesquisa realizada pelo Banco de Dados do Anuário da reciclagem 2021, a média no Brasil - a partir dos dados de 358 organizações participantes da pesquisa - é de 54% (5.287) de mulheres e 46% (4.467) de homens nas atividades de coleta, triagem, enfardamento e comercialização de materiais recicláveis.

Figura 1 - Quantidade de mulheres e homens nas organizações de catadores, por região.



Fonte: banco de dados do anuário da reciclagem.

Elaboração: Pragma Soluções Sustentáveis

O expressivo número de mulheres (que permanece até o ano de 2021 - 2022) fez com que se buscassem visibilidade dentro da categoria dos catadores, em 2008, ganhando espaço na agenda política do movimento a partir do I Encontro Nacional de Mulheres Catadoras de Materiais Recicláveis, na cidade de Praia do Leste – PR, objetivando promover a troca de experiências entre mulheres catadoras de diversas regiões e cidades do país.

Em agosto de 2014, as catadoras ganharam mais força, com a realização do I Congresso Estadual de Mulheres Catadoras, no município de Ourinhos, estado de São Paulo, com a participação de mais de 200 mulheres catadoras de 38 municípios dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, além de contarem com a participação de representantes do Ministério Público, ONGs, etc.

A consagração do evento acarretou importantes deliberações e documentos, como a resolução que instituiu uma secretaria dentro da categoria, chamada de Secretaria Estadual de Mulheres Catadoras – SEMUC, cujo objetivo é promover a igualdade entre os homens e mulheres na categoria e combater todas as formas de preconceito e discriminação, de forma a avançar na valorização das mulheres catadoras de materiais recicláveis, bem como fortalecer e ampliar sua representação junto ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.

O SEMUC é uma ramificação do Movimento Nacional dos Catadores, mas com um viés específico para o empoderamento das mulheres nas bases, nas suas regiões e no movimento social, com novo estímulo para a organização enquanto catadoras e enquanto mulheres.

Segundo a Secretaria das Mulheres Catadoras houve a potencialização de dois aprendizados, um específico da categoria, com debate das leis e dos direitos das catadoras e o das desigualdades de gênero, mostrando o machismo existente nas cooperativas, nas famílias, na política e na sociedade como um todo.



No I Congresso Estadual de Mulheres Catadoras de Materiais Recicláveis foi elaborada uma carta encaminhada à Equipe de Articulação do MNCR do estado de São Paulo, à Comissão Nacional do MNCR, e ao Comitê Interministerial de Inclusão de Catadores de Materiais Recicláveis. Neste documento destacam-se as seguintes reivindicações: o reconhecimento de que as mulheres são importantes na força social para a luta da categoria; a necessidade da luta contínua contra todas as formas de desigualdade de gênero e inclusão das mulheres catadoras na equipe de Articulação Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis.

Ainda no ano de 2014, as catadoras também conquistaram um espaço específico para a apresentação de suas mobilizações durante a V Expo-Catadores.

No ano de 2015 foi organizado o I Encontro Estadual das Mulheres Catadoras, na cidade de Osasco/SP, no qual foram definidos temas relacionados às mulheres, bem como a Secretaria das Mulheres Catadoras realizou o primeiro trabalho buscando traçar um perfil das mulheres catadoras, relevando a pesquisa, que:

- 73% das catadoras são negras;
- A maioria das catadoras se situa numa faixa etária entre 36 e 45 anos;
- A maioria das catadoras, antes de trabalharem nas cooperativas e associações estavam vinculadas ao trabalho doméstico ou ao trabalho rural;
- Grande número de catadoras são chefes de família e
- 40% das catadoras sustentam suas casas apenas com a renda obtida com o trabalho da catação.

O II Congresso Estadual de Mulheres Catadoras de Materiais Recicláveis foi realizado nos dias 10 de 11 de novembro de 2017, na cidade de Campinas, com mais de 350 catadoras de várias partes do país, com a realização de diversas oficinas temáticas, com finalidade de conscientizar e discutir os problemas enfrentados pelas mulheres com abordagem nos seguintes temas: mulher negra e racismo; saúde da mulher; mulher na política e na Economia Solidária; combate à violência contra as mulheres; mulher e cárcere: combate ao genocídio da população negra; mulher e diversidade sexual e organização de mulheres e feminismo. No término houve passeata e eleição dos novos dirigentes da Secretaria Estadual de Mulheres Catadoras - SEMUC.

Também no dia 10 de novembro de 2017 ocorreu em Porto Alegre (RS) o 2º Seminário Estadual do Projeto Mulher Catadora é Mulher que Luta, com o tema “Defesa de direitos – catadoras e catadores na resistência”. Esse projeto é executado pela Fundação Luterana de Diaconia (FLD) em parceria com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR/RS, com financiamento da União Europeia (MNCR, 2017).

Embora a Constituição Federal prescreva a igualdade de gênero e a proteção contra desigualdades, a realidade das catadores continua aquém desses direitos. Muitas são vítimas da desigualdade de gênero, além de preconceitos, violências (física, moral, psicológica), salários menores do que os dos homens, pois nas cooperativas de catadores a remuneração é paga pelo número de horas trabalhadas, e geralmente, as mulheres dificilmente conseguem cumprir jornadas similares àquelas realizadas pelos homens, pois também elas estão comprometidas com a “jornada dupla”, que se estende aos cuidados do lar e dos filhos.



A luta das mulheres catadoras dentro da categoria de catadores não se trata de uma luta paralela aos homens, buscam o reconhecimento de que na atividade da catação esse gênero deve ser respeitado e tratado com igualdade, que atuem em prol do crescimento da luta e de suas conquistas. Isto é, são mulheres que atuam e trabalham em prol da categoria, formação, união e fortalecimento do movimento, com objetivo que a atividade seja exercida com igualdade e eliminação de toda forma de discriminação.

### **3. Os impactos da pandemia da covid-19 nas organizações de catadoras e catadores de materiais recicláveis**

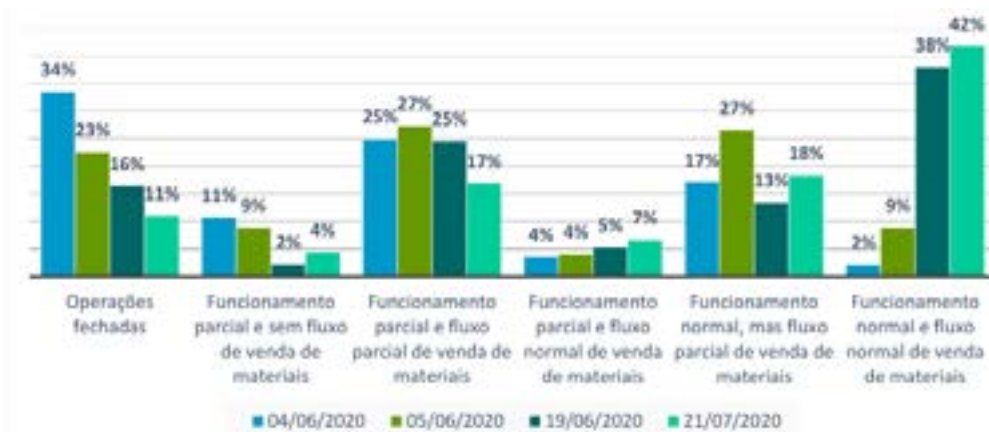
Em 2019, o vírus da Covid-19 obteve preocupação mundial, e em 2020, a sociedade brasileira testemunhou a vinda do vírus. Com poucas informações e dados sobre a evolução da doença e seus principais mecanismos de disseminação e medidas de prevenção e medicação, a principal solução foi a adoção de protocolos de distanciamento social e isolamento, para prevenir o contágio entre pessoas, principalmente os idosos e pessoas com comorbidades. Os serviços não essenciais foram interrompidos, inclusive, a coleta seletiva de materiais recicláveis pela catadoras e catadores.

As atividades das cooperativas e outras formas de organização de catadores como a própria coleta e triagem foram suspensas, devido ao risco de contágio em caso de continuidade dos trabalhos e ameaça à subsistência de associados de baixa-renda. Infelizmente, muitas operações fechadas, total ou parcialmente, via decretos municipais ou estaduais.

Trata-se de uma das categorias mais vulneráveis quanto as condições de trabalho, facilmente afetada pela diminuição das atividades econômicas. Dentre as adversidades, destacam-se a ausência de uma rede de proteção social do emprego formal, a paralisação de contratos de prestação de serviço de coleta seletiva por parte de algumas prefeituras e a falta de uma política específica de suporte a estes trabalhadores durante este período.

O Programa Dê a Mão para o Futuro – Reciclagem, Trabalho e Renda (DAMF) realizou uma série de levantamentos sobre a situação de funcionamento das cooperativas, devido aos decretos municipais e estaduais sobre lockdown e outras restrições para contenção do contágio do vírus. No gráfico abaixo, observa-se analisando 140 cooperativas, 34% das cooperativas tiveram suas operações fechadas entre abril e maio, 2% estavam funcionando normalmente, entre maio e junho, e que ao final de julho, quase metade (42%) já tinha retornado a suas operações normais.

Figura 2 – Situação de operação das cooperativas participantes do Programa Dê a Mão para o Futuro



Fonte: Programa Dê a Mão para o Futuro.

A fim de enfrentar esses obstáculos, programas estruturantes de logística reversa, como o Programa Dê a Mão para Futuro, Plataforma Reciclar pelo Brasil, Programa Recupera e Cidade+, atuaram junto às organizações de catadores parceiras para que, em um momento de extrema dificuldade, seus prejuízos fossem mitigados e estratégias emergenciais fossem criadas como resposta rápida ao quadro de crise.

Outrossim, a implementação outras estratégias de enfrentamento, por exemplo, campanhas locais de solidariedade, doação de cestas básicas, auxílio financeiro temporário de instâncias governamentais (municipal, estadual e federal) e, até mesmo, a continuação de pagamento dos contratos de serviço de coleta seletiva realizado pelas cooperativas que, mesmo com suas atividades interrompidas, pode ser considerada uma ação de suporte.

Cabe ressaltar, os que programas de logística reversa teve papel fundamental na manutenção das cooperativas amenizou os impactos negativos no início da quarentena, recebendo recursos financeiros, instruções sobre o manuseio dos materiais recicláveis, informações sobre medidas sanitárias não farmacológicas a serem adotadas, apoio para organização de campanhas de solidariedade, dentre outras ações voltadas a garantir um rendimento suplementar, a segurança e a saúde no trabalho para seus cooperados.

Assim, destaca-se a capacidade de resiliência deste modelo de parceria entre cooperativas e sistemas de logística reversa que, mesmo com a gravidade de um quadro econômico e sanitário – que provocou o fechamento de diversos negócios –, conseguiu colaborar para retomada das operações e produção em velocidade acima da média, demonstrando ao mercado de logística reversa que este tipo de parceria consegue gerar resultados em escala e com retorno socioeconômico e ambiental satisfatórios para os desafios nacionais, pautados pela Política Nacional de Resíduo Sólidos.



#### **4. Fracasso e avanço da inclusão social e profissionalização dos catadores**

##### *4.1. O fracasso da lei nº 14.260/21, decorrente do esvaziamento dos vetos aos artigos de incentivos à indústria de reciclagem*

As medidas de prevenção, o distanciamento social e a suspensão (parcial ou total) e término das atividades dos catadores escancararam as fragilizadas do grupo, já sofridas há anos, principalmente pelas catadoras.

Embora, a pandemia continue em todo o mundo, na cadeia de reciclagem houve frustrações e ganhos com as recentes normas: Lei 14.260/2021 e o Decreto Regulamento nº 10.936/2022 da PNRS. Isso porque, a primeira, infelizmente, não deu o salto esperado de fixar os incentivos fiscais, tão aguardado pela cadeia de reciclagem, e conseqüentemente avançar na inclusão dos catadores, com maior geração de empregos, aumento da renda das cooperativas e aumentar a destinação adequada dos resíduos sólidos. E no segundo, Decreto nº 10.936/2022, identifica-se a princípio, um ganho por abarcar a logística reserva com mais amplitude para implementar a responsabilidade compartilhada, a partir dos programas de logística reversa imposto ao setor empresarial, os quais serão instrumentos e oportunidades para inclusão e profissionalização dos catadores no ciclo de vida dos produtos.

O incentivo e o desenvolvimento das cooperativas de catadoras e catadores, nos programas de coleta seletiva, nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e nos planos de gerenciamento de resíduos sólidos são instrumentos importantes previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 8º, IV; art. 19, XI e art. 21, §3º, I da PNRS).

Nessa toada, os incentivos à indústria de reciclagem também somam pontos essenciais para acelerar o crescimento e capacitação das cooperativas de catadoras e catadores. A ausência de leis com soluções concretas para a Política Nacional de Resíduos Sólidos é um obstáculo para a dignidade humana dos catadores.

Logo, os incentivos tributários são bem-vindos para alavancar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a fim de que o setor privado possa priorizar ainda mais a sustentabilidade dentro da governança, o que beneficiaria as catadoras e os catadores.

A Lei Federal nº 14.260/21, com esse perfil, dispôs em seu art. 1º que “sejam estabelecidos incentivos fiscais e benefícios a serem adotados pela União para projetos que estimulem a cadeia produtiva da reciclagem”, além de autorizar a constituição do Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem – ProRecycle.

A referida norma apenas contém a Comissão Nacional de Incentivo à Reciclagem – CNIR, destinada a estabelecer diretrizes para a atividade de reciclagem e o Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle), cujos recursos serão repassados aos projetos previstos na própria Lei.

Entretanto, os incentivos fiscais não se concretizaram de modo a dar solução e permitir a implementação da PNRS, conforme os vetos aos artigos da Lei Federal nº 14.260/21 (BRASIL, 2021), que acabaram por inviabilizar que a reciclagem despontasse economicamente e socialmente. Tais vetos poderiam ser soluções para implementar a reciclagem de resíduos sólidos,



e ao mesmo tempo, incentivar a indústria mediante incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas. Neles, eram previstos o apoio diretamente a projetos previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente. Nos termos do Projeto de Lei (PL) nº 6.545/2019, os incentivos estavam voltados para:

- a - capacitação, formação e assessoria técnica, inclusive para a promoção de intercâmbios, nacionais e internacionais, para as áreas escolar/acadêmica, empresarial, associações comunitárias e organizações sociais que explicitem como seu objeto a promoção, o desenvolvimento, a execução ou o fomento de atividades de reciclagem ou de reuso de materiais;
- b - incubação de microempresas, de pequenas empresas, de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem em atividades de reciclagem;
- c - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- d - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- e - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- f - organização de redes de comercialização e de cadeias produtivas, e apoio a essas redes, integradas por 3 microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- g - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;
- h- desenvolvimento de novas tecnologias para agregar valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Caso haja o preenchimento de no mínimo um dos requisitos acima, há possibilidade dos contribuintes reduzirem o valor do imposto de renda devido, quanto a:

- a) pessoa física, limitada a 6% (seis por cento) do imposto de renda devido apurado na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, em conjunto com as deduções de que tratam o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006;
- b) pessoa jurídica, limitada a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, em conjunto com as deduções de que trata o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

Nas razões do veto, a União (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021) defendeu:

a proposta legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e em contrariedade ao interesse público, por resultar em renúncia de receita, sem a demonstração do seu impacto fiscal e a apresentação de contrapartidas que resguardem o alcance das metas fiscais, como a inclusão dos efeitos na estimativa de receita orçamentária ou a aprovação de medidas que compensem a arrecadação, o que violaria o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 125, art. 126 e art. 137 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.



Na opinião de Roberto Rocha, catador e presidente da ANCAT - Associação Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (ANCAT, 2021):

Acreditamos que houve um equívoco da área econômica do governo, na análise deste Projeto de Lei. Pois este PL não representaria diminuição de receita para o estado, mas sim, o aumento de arrecadação pelo impacto que representaria este estímulo à cadeia da reciclagem, principalmente, com relação aos catadores de materiais recicláveis”.

O projeto tinha o objetivo de aumentar os índices de reciclagem e o ciclo de vida dos materiais, fortalecendo a economia circular e aquecendo a economia, pois geraria trabalho, emprego e renda, principalmente nesta categoria, que é a base de sustentação de todo este setor.

Justamente, os dispositivos vetados estariam ao encontro do art. 44 da Lei 12.305/10, que permite a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios concederem incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

A dedução de IR, da mesma forma, seriam importantes são incentivos para que a indústria pudesse amparar as cooperativas de catadoras e catadores. Capacitando-os e profissionalizando-os para a coleta e triagem dos resíduos, aumentando o trabalho e a remuneração desses agentes ambientais, tornando-os dignos de exercer o trabalho para eles e suas famílias viverem com dignidade.

## *4.2 Avanço da logística reversa: como oportunidade de inclusão social e profissionalização dos catadores*

A logística reversa constitui um dos instrumentos que permite alavancar a inclusão social e profissional dos catadores, por seu caráter de instrumento de desenvolvimento econômico e social. Assim, está definida na PNRS como:

um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, XII da PNRS).

Além de estar atrelada à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida no art. 3º, XVII da PNRS, como:

(...) conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Desse modo, o trabalho das catadoras e catadores, como ressaltado, é essencial para substancializar esses conceitos. O resíduo após consumo poderá facilmente voltar para indústria para ser reutilizado ou reciclado, se existir alguém que auxilie e seja remunerado para coletar e





realizar a triagem desses resíduos. A PNRS prevê a obrigatoriedade de sistemas de logística reversa para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

- agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;
- pilhas e baterias;
- pneus;
- óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;
- lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
- produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Contudo esse rol é exemplificativo, outros resíduos podem ser incluídos, principalmente aqueles coletados pelos catadores, ou seja, embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, mesmo os catadores autônomos podem ser incluídos para a geração de emprego e renda da categoria.

A inclusão das cooperativas de catadores nos sistemas de logística reversa está prevista no art. 14, § 3º do Decreto Federal nº 10.936/22, incentivando a parceria desde que sejam legalmente constituídas, cadastradas e habilitadas e mediante de instrumento legal firmado entre a cooperativa ou a associação e as empresas ou entidades gestoras para prestação dos serviços. Certamente, esta ação visa profissionalismo, ao empreendedorismo, inclusão social e emancipação econômica das catadoras e catadores.

Portanto, cabe a indústria, como um dos sujeitos obrigados ao cumprimento dar responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos gerados por ela, integrar as cooperativas de catadores, conforme já mencionado.

Além do mais, durante o ano de 2020, os sistemas de logística reversa auxiliaram as cooperativas de catadores a manterem suas atividades mediante amparo financeiro, cursos de capacitação, orientações para o manuseio seguro dos materiais recicláveis, informações sobre medidas sanitárias, apoio para organização de campanhas de solidariedade. Desta forma, os sistemas de logística reversa garantiram o rendimento, a segurança e saúde no ambiente de trabalho para os catadores de cooperativas;

Esse período desafiador mostrou a efetividade das parcerias entre a indústria e as cooperativas de catadores. Sendo um caminho para emponderá-las e garantir sua inclusão e sua profissionalização.

## **5. Conclusão**

A Constituição Federal traz em seu bojo a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos para cumprir o desígnio de construir uma



sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Para atingir todas essas finalidades, diversas políticas foram consagradas, dentre elas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, regida por diversos princípios voltados para o adequado gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos, com uma visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública (art. 6º, III, da PNRS). Além disso, reconhece os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, VIII, da PNRS).

Ainda há muito para percorrer na implementação da PNRS na forma esperada, os quais demandam a necessidade de investimentos e recursos específicos na construção de infraestrutura, como: aterros sanitários, usinas de compostagem, estações de transbordos, programas de coleta seletiva, implantação dos sistemas de logística reversa, e finalmente, a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7º, XII da PNRS).

Após a promulgação PNRS os catadores também alcançaram mais notoriedade, mas ainda enfrentam dificuldades na cadeia da reciclagem, e no perfil da classe, identificou-se pessoas majoritariamente de baixa-renda e não escolarizadas. Muitos são submetidos às agruras do cotidiano devido às vulnerabilidades econômica, social e técnica. Parcela dos catadores trabalham em cooperativas ou outras formas de associação, e outra parcela vive nas ruas ou em locais precários – sem acesso a água, luz, moradia e segurança alimentar - por exemplo, no entorno de lixões ou aterros controlados.

Além disso, trata-se de um seguimento constituído na sua maioria por mulheres, ou seja, catadoras, mães, filhas, avós que exercem dupla jornada de trabalho, pois auxiliam os familiares na manutenção do lar e da família. O que levou o reconhecimento de sua importância no Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, através do viés específico para o empoderamento das catadoras nas bases, nas suas regiões e no movimento social.

Especificamente, o ano de 2020 foi um desafio à parte para este grupo de trabalhadores e agentes ambientais, devido às medidas de prevenção e distanciamento social, decorrentes da pandemia provocado pela COVID-19, que suspendeu - total ou parcialmente - as atividades das cooperativas de catadores, e infelizmente tantas outras que tiveram suas operações encerradas.

Nesse período, a vulnerabilidade (econômica, social e técnica) das cooperativas veio à tona, contudo muitas foram preservadas através da união e solidariedade entre os cooperados e dos sistemas de logística reversa. Essa parceria que amparou as cooperativas tem o potencial para aumentar o empreendedorismo e emancipação econômica delas, tornando-as menos dependentes de auxílio do Poder Público, e concretizando o fundamento constitucional do valor social do trabalho e da livre iniciativa.

As recentes normas: lei 14.260/21 e decreto 10.936/2022 foram destacadas para ressaltar que houve frustrações e ganhos na inclusão social e na cadeia da reciclagem. A primeira norma,



infelizmente, uma decepção para o setor, por ficar aquém do esperado, diante dos vetos que esvaziaram e fracassaram as expectativas da cadeia de reciclagem, a medida em que poderiam resultar em diversos empregos, aumentar a renda das cooperativas, e conseqüentemente mais resíduos dispostos adequadamente. A segunda norma, o Decreto 10.936/2022, identifica-se, a priori, como ganho, tendo em vista que os programas de logística reserva representam a implementação da responsabilidade compartilhada do setor empresarial, além de proporcionar oportunidades para inclusão e profissionalização dos catadores no ciclo de vida dos produtos.

Assim, as catadoras e catadores apesar das muitas dificuldades estão construindo a própria inclusão, empoderamento e visibilidade na conquista de seus direitos ao trabalho, a moradia e a dignidade humana, afastando paulatinamente a invisibilidade que tanto os assolou, por exercerem o trabalho primordial de preservar o meio ambiente, auxiliar no saneamento básico, gerar renda e labor dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis.

## Referências bibliográficas

ANCAT. PRAGMA. Anuário da reciclagem. 2021. Disponível em: [https://uploads-ssl.webflow.com/609063d326f8d4cb6e852de0/61cb6fc5ea9a1110f77558b3\\_Anu%C3%A1rio%20da%20Reciclagem%202021.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/609063d326f8d4cb6e852de0/61cb6fc5ea9a1110f77558b3_Anu%C3%A1rio%20da%20Reciclagem%202021.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

ANCAT. Governo sanciona lei 14.260/2021, mas vetos barram impulsos para a cadeia da reciclagem. Associação Nacional dos Catadores, 2021. Disponível em: <https://www.ancat.org.br/blog/governo-federal-sanciona-lei-mas-vetos-barram-impulsos-para-a-cadeia-da-reciclagem>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BESEN Gina Rizpah, JACOBI, Pedro Roberto, *Acordo Setorial de Embalagens Pós-Consumo no Brasil: Consulta Pública e Remuneração e Catadores de Materiais Recicláveis*, In: \_\_\_\_\_, JACOBI, Pedro Roberto, FREITAS, Luciana (Org.), *Política Nacional de Resíduos Sólidos – Implementação e monitoramento de resíduos urbanos*, São Paulo: Edição eletrônica produção Rai Lopes Pereira, junho/2017, p 70-90.

BRASIL. Lei nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. LEI Nº 14.260, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle). Acesso em: [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.260-de-8-de-dezembro-de-2021366014591#:~:text=Estabelece%20incentivos%20%C3%A0%20ind%C3%BAstria%20da,Projeos%20de%20Reciclagem%20\(ProRecicle\)](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.260-de-8-de-dezembro-de-2021366014591#:~:text=Estabelece%20incentivos%20%C3%A0%20ind%C3%BAstria%20da,Projeos%20de%20Reciclagem%20(ProRecicle)). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. DECRETO Nº 10.936, DE 12 DE JANEIRO DE 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-373573578>. Acesso em: 12 jan. 2022.



CAMARA DOS DEPUTADOS. Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle), 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14260-8-dezembro-2021-792071-veto-164077-pl.html>. Acesso em: 05 jan. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. O plástico nosso de cada dia a contaminar o meio ambiente. *Conjur*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-01/segunda-leitura-o-plastico-nosso-cada-dia-contaminar-meio-ambiente>. Acesso em: 25 mar. 2021.

GANDRA, Alana. Quase metade dos municípios ainda despeja resíduos em lixões. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/quase-metade-dos-municipios-ainda-despeja-residuos-em-lixoes>. Acesso em: 25 dez. 2021.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. SAKURAI, Tatiana. ZIGLIO, Luciana. *Catadores e espaços de (in)visibilidades*. São Paulo: Blucher, 2020.

GOVERNO DO BRASIL. Programa Lixão Zero reduziu em 17% a quantidade de lixões em 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2021/02/programa-lixao-zero-reduziu-em-17-a-quantidade-de-lixoes-em-2020>. Acesso em: 12 dez. 2021.

JACOBI, Pedro Roberto, BESEN, Gina Rizpah, GUNTHER, Wanda Maria Risso, DIAS, SONIA MARIA, *Gestão da Coleta Seletiva e de Organização de Catadores: indicadores e índices de sustentabilidade*, São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, 2016.

MNCR. Movimento Nacional dos Catadores, 2017. Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/noticias/noticias-regionais/seminario-defesa-de-direitos-2013-catadoras-e-catadores-na-resistencia>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MNCR. Movimento Nacional dos Catadores. 2021. Disponível em: <https://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/sua-historia>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PRAGMA. Pragma soluções sustentáveis. Disponível em: <https://www.pragma.eco.br/biblioteca-pragma>. Acesso em 10 de dez. 2021.



## **Os desafios do trabalho para o público LGBTQIA+ : uma reflexão no contexto dos direitos dos catadores de materiais recicláveis**

### ***The challenges at work for the LGBTQIA+ public: a reflection in the context of the rights of recyclable material collectors***

**Profa. Mestre Jaqueline Silva Melo**

Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Administração – PUC Minas  
*jsm@pucminas.br*

**Profa. Dra. Carolina Maria Mota Santos**

Professora, Programa de Pós-Graduação em Administração – PUC Minas  
*cmmotasantos@gmail.com*

**Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio**

Professor, Programa de Pós-Graduação em Administração – PUC Minas  
*armindo.teodosio@gmail.com*

### **Resumo**

A difícil luta pelos direitos e a discriminação normalmente imposta ao público LGBTQIA+ está presente em vários ambientes, dentre eles o dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Para este público, esse desafio passa, muitas vezes, pelo caminho do preconceito, abuso, desrespeito e exclusão social que já estão fortemente presentes na sua profissão, e que podem se agravar pelos estigmas que envolvem também as questões de gênero. Nesse sentido, tais indivíduos precisam enfrentar situações desagradáveis no seu cotidiano, trazendo consequências psicossociais negativas para os mesmos. É nesse sentido que o presente estudo objetiva apresentar uma reflexão acerca dos desafios do público LGBTQIA+ no contexto dos catadores de materiais recicláveis. Para isso, partimos de uma revisão bibliográfica para embasar o artigo e da perspectiva qualitativa de pesquisa para analisar as informações obtidas. Os resultados sugerem que apesar de não terem sido identificados na literatura estudos que demonstrassem as dificuldades encontradas pelo público LGBTQIA+ no contexto dos catadores de materiais recicláveis, podemos inferir que devido à vulnerabilidade social advinda desse tipo de atividade, provavelmente os dilemas, preconceitos e discriminação vivenciados pelo público LGBTQIA+ poderão contribuir para o agravamento da exclusão social e das consequências negativas que a mesma pode acarretar na vida desses indivíduos, especialmente no tocante aos direitos dessa classe de trabalhadores.

**Palavras-chave:** LGBTQIA+. Sustentabilidade. Reciclagem.

### **Abstract**

*The difficult fight for rights and discrimination normally imposed on the LGBTQIA+ public is present in several environments, including the environment of collecting recyclable materials. Such individuals need to face unpleasant situations, bringing negative psychosocial consequences. The present study aims to present a reflection on the challenges of the LGBTQIA+ public in the context of recyclable material collectors. We started from a bibliographic review and from a qualitative research perspective to analyze the results. The results suggest that although studies that demonstrate the difficulties encountered by the LGBTQIA+ public in the context of waste pickers have not been identified in the literature, we can infer that due to the social vulnerability experienced, probably the dilemmas, prejudices and*



*discrimination experienced by the LGBTQIA+ public may contribute to the worsening of social exclusion and the negative consequences that it can have on the lives of these individuals.*

**Keywords:** LGBTQIA+. Sustainability. Recycling.

## Introdução

O ser humano, no desenvolvimento de suas várias atividades diárias (sociais, residenciais, comerciais e industriais), produz e descarta grande quantidade de resíduos (NETO, 2007). Com o grande avanço tecnológico e industrial no mundo, surgiram produtos e bens de consumo sofisticados e de baixa vida útil (NETO, 2007; PAULA; PINTO; SOUZA, 2012), aumentando, assim, o descarte dos resíduos envolvidos no ciclo de produção de cada produto.

Em virtude disso, o tema gestão de resíduos sólidos tornou-se recorrente em discussões internacionais e nacionais a fim de estabelecer metas e estratégias para minimizar os danos causados pelo gerenciamento inadequado dos resíduos. Nesse contexto, o governo brasileiro instituiu a Política Nacional de Resíduos sólidos, Lei Federal 12.305, em 02/08/2010, na qual dispõem sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (BRASIL, 2010).

No entanto, para que os pressupostos da PNRS sejam atendidos de forma eficaz e com qualidade, é necessário que alguns indivíduos realizem uma função primordial nesse contexto, ou seja, a catação dos materiais recicláveis e a sua destinação sustentável sob o ponto de vista ambiental, social, ambiental e econômico. Porém, é sabido que tais indivíduos realizam suas atividades de maneira precária, sem direitos trabalhistas e, além disso, enfrentam dificuldades pessoais na convivência em sociedade e também no ambiente do trabalho.

O presente estudo objetiva apresentar uma reflexão acerca dos desafios enfrentados por esse público, tendo como pano de fundo a discussão inerente ao público LGBTQIA+, seus dilemas e a exclusão social vivenciada por estes indivíduos, assim como a dificuldade na busca dos seus direitos assegurados pela PNRS. Para tal, partimos de uma revisão bibliográfica para embasar o artigo e da perspectiva qualitativa de pesquisa para analisar as informações obtidas.

Este estudo trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa que, segundo Neves (1996) o seu emprego busca visualizar o contexto e, se possível, ter uma integração empática com o processo objeto de estudo que implique melhor compreensão do fenômeno.

Quanto ao seu objetivo, trata-se de uma pesquisa exploratória, pois “envolve levantamento bibliográfico acerca do problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão” (GIL, 2007).

A modalidade de pesquisa escolhida foi a revisão bibliográfica, que, segundo Fonseca (2002) permite ao pesquisador conhecer o que já foi estudado sobre o assunto. A partir desse estudo, abrimos um leque de possibilidades e intenções futuras para estudos empíricos visando a análise das dificuldades e desafios para a busca dos direitos dos catadores e catadores, especialmente aqueles inseridos no público LGBTQIA+.



## **2 Referencial Teórico**

### *2.1 Os catadores de materiais recicláveis e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)*

Em 2006, no Brasil, estimava-se que o número de catadores de materiais recicláveis fosse de aproximadamente 500.000 (quinhentos mil), estando 2/3 deles no Estado de São Paulo. (MEDEIROS; MACEDO, 2006). Em 2017, esse número, de acordo com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, ultrapassou a marca de 800 mil profissionais do tipo em atividade no país e aproximadamente 85 mil associados ao Movimento Nacional.

Os catadores podem ser individuais (autônomos) ou aqueles que optam por trabalhar em cooperativas. Estes últimos são autogestionados e prestam serviço de coleta seletiva de qualidade, de forma articulada e organizada, gerando trabalho e renda. “Estes se organizam nacionalmente no Movimento Nacional dos Catadores, têm apoio de diversas organizações não governamentais e estão articulados em fóruns, buscando consolidar a sua participação nos programas municipais de coleta seletiva”. (SIQUEIRA; MORAES; 2009).

De acordo com os dados do IPEA (2010), a maioria dos catadores são homens negros, com aproximadamente 40 anos. Quanto à escolaridade, estima-se que aproximadamente 25% dos catadores com 25 anos ou mais completaram o ensino fundamental, e apenas 11% completaram o ensino médio (IPEA, 2010).

A atividade profissional "Catador de Materiais Recicláveis" foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2002 no Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO). Com o apoio do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), essa categoria de trabalhadores vem adquirindo reconhecimento e alguns direitos, mesmo que incipientes. Contudo, “observa-se que os catadores desempenham suas atividades em condições precárias, sofrem preconceitos e possuem baixo reconhecimento do papel que representam na economia e no meio ambiente.” (MEDEIROS; MACEDO, 2006).

Nesse contexto, os catadores organizados em associações de catação se apresentam como importantes atores envolvidos no processo e abarcaram a principal mão de obra que operacionaliza as diretrizes da PNRS. Estes trabalhadores apresentam baixa renda, sendo, provavelmente, a única alternativa encontrada para manutenção das necessidades básicas. Como afirma o Relatório do IPEA (2013),

(...) trata-se de pessoas que encontram nessa atividade a única alternativa possível para realizar a sobrevivência por meio do trabalho, ou pelo menos aquela mais viável no contexto das necessidades imediatas, dadas as restrições que lhes são infringidas pelo mercado de trabalho. (IPEA, 2013).

Paralelamente à problemática da vulnerabilidade social na qual os catadores de materiais recicláveis se encontram no tocante às questões ambientais e econômicas, há que se considerar as questões de gênero que esse público vivencia, os quais tem sido motivo de preconceito, discriminação e exclusão social, assim como aqueles vivenciados pelo público





LGBTQIA+ de forma geral. Esse assunto, foco do presente estudo, será discutido nos tópicos a seguir.

## 2.2 Trabalho e gênero no contexto dos catadores e catadoras de materiais recicláveis

Segundo Iida (2005), diferenças físicas distinguem homens e mulheres. Já no tocante às diferenças psicológicas, Ghizoni (2013) realizou um estudo onde escutou o sofrimento de catadores e catadoras em Palmas/TO ao longo de três anos, não tendo feito considerações significativas sobre o tópico. Soares (2014) apud Duarte et al (2017), em seu estudo com catadoras de materiais recicláveis de São José da Varginha/MG, indicou que boa parte são viúvas ou foram abandonadas pelos maridos, passando a ser pai e mãe de seus filhos (SOARES, 2014), dado a partir do qual se infere haver diferenças psicológicas significativas sobre a questão de gênero e trabalho.

Segundo Hoefel et. al. (2013), “o trabalho dos catadores de resíduos gera um sustento precário, o que desencadeia processos de adoecimento, agravando ainda mais as condições de vida”. Como afirmam Siqueira e Moraes (2009), “são consequência do trabalho na catação acidentados com cortes, perfurações, queimaduras, dermatites, intoxicação alimentar e doenças parasitárias”.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial (2015), “para esse público, o emprego é o caminho principal para sair da pobreza. No entanto, a maioria dessas pessoas é composta por mulheres que, mesmo quando trabalham, são frequentemente empurradas para setores informais, menos seguros e de remuneração mais baixa” como pode ser observado nas Associações de catadores.

A homossexualidade, mesmo com os avanços sociais, ainda aparece como uma expressão subalterna ou vista negativamente em diversos segmentos sociais, tendo o preconceito social e garantindo o não reconhecimento de direitos sociais e legitimando práticas de inferiorização como a homofobia (PRADO; MACHADO, 2008). Ela tem sido abordada em diversos ramos do conhecimento como a psicologia, a educação, a saúde, o direito, o serviço social, a comunicação. (NETO, SARAIVA & BICALHO, 2014) e esse cenário não é diferente com o público LGBTQIA+ em geral.

No Brasil, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, com 180 ações baseadas na sistematização das 559 deliberações aprovadas na I Conferência Nacional LGBT e lançado em 14 de maio de 2009 (BRASIL, 2008), tem entre seus princípios orientadores o “cumprimento das orientações do Repertório de Recomendações Práticas da OIT sobre HIV/Aids e não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no mundo do trabalho”.

Ainda nesse contexto, o Programa “Brasil Sem Homofobia” (2004), também apresenta diretrizes e princípios para inclusão e promoção de profissionais gays, lésbicas e travestis, garantindo uma política de acesso e de promoção da não discriminação por orientação sexual”. (BRASIL, 2008). Entretanto, são apenas recomendações, que não são necessariamente seguidas



por empregadores e não transparecem confiança ao indivíduo LGBT. “A fim de que planos e programas se tornem instrumentos efetivos de promoção de cidadania e direitos humanos, é fundamental que se viabilize maior interlocução entre formuladoras/es e executoras/es de ações” (MELLO, AVELAR e MAROJA, 2012).

Nesse sentido, segundo Neto et al (2014), é relevante destacar a importância de políticas para a inclusão dos não heterossexuais nas organizações e que as mesmas promovam a educação, a equidade, a não discriminação e um ambiente de trabalho que proporcione qualidade de vida.

### *2.3 O público LGBTQIA+ no contexto da catação*

Este estudo envolve uma reflexão acerca de duas populações tradicionalmente marginalizadas: os catadores de materiais recicláveis e a comunidade composta por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queers, pansexuais, agêneros, pessoas não binárias e intersexo (LGBTQIA+).

A população LGBT, em meados do século XIX, foi estudada por teses higienistas que os definiam como pederastas, viragos e degenerados, reforçando as teorias religiosas, que também tiveram papel essencial na formação do senso comum e na marginalização de gays e lésbicas. Ao longo do século XX, por volta dos anos 80, iniciaram-se reflexões menos preconceituosas, alavancando estudos mais abertos e genuínos sobre essa população. (SANTOS, 2018).

Quanto aos catadores, trata-se de indivíduos que enfrentam muitas dificuldades pela atividade que desenvolvem, “o que caracteriza as condições de trabalho do catador que se insere na percepção de exclusão pela atividade que desempenha.” (MEDEIROS; MACEDO, 2006), sendo esta situação agravada quando tais indivíduos se encaixam no grupo LGBTQIA+, se submetendo também aos preconceitos e dilemas enfrentados por esta população.

O último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), identificou cerca de 60 mil casais homoafetivos vivendo juntos no país. Também uma pesquisa da InSearch Tendências e Estudos de Mercado (2012), estimou que a população LGBT no Brasil seja de 18 milhões de pessoas (SIQUEIRA, 2015). Para estes indivíduos, a convivência com a LGBTfobia se torna uma forma de violência às pessoas que fazem parte deste grupo e até mesmo àquelas que fazem parte do ciclo de vivência destas.

De acordo com Medeiros, (2007), em relação aos três espaços sociais onde as pessoas desenvolvem sua vida: familiar, social e profissional; é no espaço profissional que a discriminação contra as pessoas homossexuais se torna mais presente. No ambiente organizacional, ao contrário dos negros, mulheres, deficientes e obesos, discriminados e estigmatizados pelas suas características físicas e mentais, os gays o são pela percepção social de um desvio de conduta moral, que comprometeria seus desempenhos profissionais.

Conforme Croteau (1996) apud Irigaray et al (2010), há evidências de que ser identificado como homossexual no mundo corporativo pode comprometer a ascensão



profissional de um indivíduo, em função de sua dificuldade em elaborar uma rede de contatos (Croteau, 1996), já que, muitas vezes, por constrangimento, não participará de eventos sociais da empresa (Ragins & Cornwell, 2001). Nesse contexto, é comum nas falas dos heterossexuais a presença de estereótipos sobre homossexuais masculinos, sugerindo que se trata de alvos potenciais de piadas. (IRIGARAY, et al 2010).

Percebe-se, portanto, que na sociedade brasileira existe um incrustamento de valores heterocêntricos (MOTT, 2006), que repete a relutância de se discutir a diversidade de orientações sexuais (SIQUEIRA; ZAULI-FELLOWS, 2006), bem como compromete a inserção de um indivíduo no mercado de trabalho e, também, sua ascensão profissional pelo fato de ser identificado como homo ou bissexual (IRIGARAY, 2007).

### **Considerações Finais**

Por meio do presente estudo podemos pressupor que existe uma evidente resistência junto ao público LGBTQIA+, especialmente sobre os indivíduos com maior vulnerabilidade social.

Apesar de não terem sido encontrados trabalhos que abordassem, de forma específica, os desafios dos indivíduos do grupo LGBTQIA+ no contexto dos catadores de materiais recicláveis, podemos inferir que tais indivíduos, considerando sua posição social vulnerável, também são vítimas dessa discriminação, o que acaba agravando a situação de exclusão social, a qual foi evidenciada nos trabalhos abordados na presente pesquisa, maioria delas advindas da natureza do trabalho realizado pelos catadores.

O presente artigo buscou propor uma análise acerca da necessidade de trazer os catadores e as catadoras de materiais recicláveis para o contexto das discussões de gênero, no intuito de compreender e disseminar ações para combate a esta situação. Tal reflexão poderia contribuir também para o entendimento e alcance de estratégia para vencermos os desafios e dificuldades encontrados pelo público LGBTQIA+ na busca por seus direitos como cidadãos, qualidade de vida e dignidade humana, a fim de que estes possam alcançar maior visibilidade na sociedade e nas políticas públicas.

Como limitações do estudo, podemos mencionar a ausência de trabalhos disponíveis que abordassem as dificuldades e barreiras encontradas pelo público LGBT no contexto do trabalho dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, o que trouxe desafios para o desenvolvimento do presente artigo.

Como trabalhos futuros, dentro da perspectiva da inclusão social, sugere-se a realização de um estudo empírico, tendo em vista a lacuna existente na literatura e, ainda, como forma de dar voz aos trabalhadores LGBTQIA+ (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, intersexuais e simpatizantes) no contexto da catação de materiais recicláveis.



## Referências

- BRASIL, (2008). Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual**. Brasília.
- BRASIL, (2010). **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**. D.F. Estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União: Brasília.
- DUARTE, L.S.; XAVIER, S.R.; RAJÃO, R. G. L. (2017). Pimpex Mulheres Guerreiras: projeto para valorização do trabalho das catadoras de materiais recicláveis. **XIV Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social Movendo Outras Engrenagens**. Itajubá-MG.
- FONSECA, J.J.S. (2002). **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- GHIZONI, L. D. (2013). **Clínica Psicodinâmica da Cooperação na Associação de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis da Região Centro Norte de Palmas/TO (ASCAMPA)**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, Brasília, 308 p.
- GIL, A. C. (2007). **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas.
- HOEFEL et. al. (2013). Acidentes de trabalho e condições de vida de catadores de resíduos sólidos recicláveis no lixão do Distrito Federal. **Rev. bras. epidemiol.** 16 (03).
- IIDA, I. (2005). **Ergonomia: projeto e produção**. São Paulo: Edgard Blücher, 614 p.
- IPEA. (2013). **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao\\_social/131219\\_relatori\\_o\\_situacaosocial\\_mat\\_reciclavel\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatori_o_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf). Acesso em 10 de julho de 2021.
- IRIGARAY, H.A.R.; SARAIVA, L.A.S.; CARRIERI, A.P. (2010). Humor e Discriminação por Orientação Sexual no Ambiente Organizacional. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 5, art. 7, pp. 890-906.
- IRIGARAY, H.A.R.; FREITAS, M.E. (2011). Sexualidade e organizações: estudo sobre lésbicas no ambiente de trabalho. **Revista O&S - Salvador**, v.18 - n.59, p. 625-641.
- MEDEIROS, L.F.R.; MACEDO, K.B. (2006). “Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?”. **Psicologia & Sociedade**; 18 (2): 62-71.
- MEDEIROS, M. (2007). O trabalhador homossexual: o direito a identidade sexual e a não-discriminação no trabalho. In: POCAHY, F. **Rompendo o silêncio: homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea. Políticas, teoria e atuação**. Porto Alegre: Nuances.



MELLO, L.; AVELAR, R.; MAROJA, D. (2012). Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Soc. estado**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 289-312.

NETO, H.L.C.; SARAIVA, I.A.S.; BICALHO, R.A. (2014). Diversidade sexual nas organizações: um estudo sobre coming out. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração (RPCA)**. Rio de Janeiro, v. 8.

NEVES, J. L. (1996). Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisa em administração**. São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5.

PRADO, M. A. M.; MACHADO, F. V. (2008). **Preconceito contra homossexualidades: a hierarquia da invisibilidade**. São Paulo: Cortez. 144 p.

Relatório anual do Banco Mundial (2015). Recuperado em 10/07/21 de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/.../WBAnnualReport2015PT.pdf>

SANTOS, T. E. S. (2018). **A visão do trabalho entre pessoas LGBT em situação de rua**. Trabalho de Conclusão de Curso de Administração. Universidade de Brasília – UnB. Distrito Federal.

SIQUEIRA, M.M.; MORAES M.S. (2009) Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Cien Saude Colet**; 14(6): 2115-22.

SIQUEIRA, V. V. S. B. (2015) **Comunidade LGBT: um levantamento das estratégias de interação entre empresas e a comunidade LGBT**. 2015. 90 f. Monografia (Bacharelado em Administração) —Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, M.T.S.; PAULA, M.B.; SOUZA PINTO, H. (2012). O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós consumo. **Revista de Administração de Empresas.**, v. 52, n. 2, p. 246 262.



## **Defensoria Pública de Volta Redonda. Sua Interface com Catadores e Catadoras. História, Avanços e Desafios**

***Public Defender of Volta Redonda. Interface With Waste Pickers. History, Advances and Challenges***

**João Helvecio de Carvalho**

Defensor Público na Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

*joaohelvecio38@gmail.com*

### **Resumo**

Visa o presente artigo, sem arroubos acadêmicos ou literários, apontar o que se fez e como se fez a atuação institucional para efetivação dos direitos e garantias dos catadores e catadoras, indicando a estratégia, os apoios e os resultados dessa atividade, focada no protagonismo social e político do grupo vulnerável, servindo-o com o trabalho exigido dos membros da instituição em diálogo permanente numa perspectiva horizontal.

**Palavras-Chave:** Coleta Seletiva Inclusiva. Emancipação.

### **Abstract**

*The purpose of this article, without academic or literary outbursts, is to point out what was done and how institutional action was carried out to enforce the rights and guarantees of waste pickers, indicating the strategy, support and results of this activity, focused on social and political protagonism of the vulnerable group, serving it with the work required of the members of the institution in permanent dialogue in a horizontal perspective.*

**Keywords:** *Inclusive Selective Collection. Emancipation.*



## **Introdução**

A luta da classe trabalhadora, longe de ser uma retórica ideológica, finca raízes fortes em todos os cantos do mundo, reportando ao fim do século XIX e, com o avanço da revolução industrial, e do sistema capitalista que a norteou, passa a ser imprescindível, necessária e absolutamente crucial e decisiva para garantia de mínimo equilíbrio dentro das relações de mercado, de trabalho, na produção e distribuição de riquezas, ou do seu acúmulo por determinados grupos socioeconômicos, enfatizando o que hoje se acentua, na grande e abissal desigualdade, na qual os dados mais tímidos mostram o volume de bens e valores que algumas poucas famílias, mundo afora, ajuntaram em torno de si e seus conglomerados, sempre na cifra de bilhões de dólares.<sup>1</sup>

Essa distorção econômica monstruosa é a responsável, há séculos, desde os períodos coloniais, por lançar aos níveis mais profundos de vulnerabilidade, milhões de indivíduos.

A aferição desse universo populacional jogado para o lado e para trás, exercício das elites econômicas que seguidamente determinam os rumos políticos das nações, aponta para a existência de escolhas bem definidas, fixando a sua majoritária formação em recorte de raça, gênero, origem, etnia, entre outros.

Nessa definição realizada por quem determina a política econômica, as maiores e mais eloquentes exclusões estão marcadas pela presença de negros, mulheres, LGBTI, egressos do sistema penitenciário, portadores de distúrbios mentais, usuários de drogas lícitas e ilícitas, sem teto, sem escolaridade mínima, moradores de rua ou pessoas em situação de rua e tantos outros prediados.

## **I - Relações devidas, interação permanente e vínculos**

É com esse grupo heterogêneo, marcadamente vulnerabilizado, é que a Defensoria Pública escolhe (deve escolher) trabalhar coletivamente enquanto instituição vocacionada pela Carta Republicana para lutar pela erradicação da miséria, da pobreza, redução das desigualdades sociais, difusão, efetivação e proteção dos Direitos Humanos.

Assim é que, partindo de pretéritos relacionamentos, construídos desde a década de 80, no pós imediato da reabertura política, com o fim formal da Ditadura Civil Militar, ainda no tempo de estudante de Direito, ocasião em atuava na militância estudantil, na luta por moradia e na reorganização das entidades populares, sindicais e partidárias, ocorrem os reencontros em espaços comuns da resistência democrática, ainda hoje necessária, em 2008.

Organizado pelo MEP Movimento Ética na Política, que tem como um dos mais importantes projetos o PVC Pré Vestibular Cidadão, no qual diversos profissionais, inclusive Defensores Públicos, se voluntariaram ao longo dos vários cursos, com muitos frutos e retorno, o evento debatia tema corriqueiro, relevante, mas sem pertinência com o assunto aqui focado. Contudo, lá estavam como participantes exatamente alguns catadores e catadoras, alunas do tal curso popular pré-vestibular.





Embora sempre “esbarrando” nas lutas e eventos, nesse dia houve uma atração específica entre o Defensor e essa representação legítima e histórica dos catadores e catadoras.

A dupla Euvaldo e Nazaré estava, na qualidade de principais lideranças da categoria, organizando uma caravana de Catadores e Catadoras para participarem do Festival Lixo e Cidadania que se realizaria no mês de setembro daquele ano em Belo Horizonte.

A tarefa árdua, longe de ser arregimentar o grupo, afinal o evento reuniria gente do Brasil inteiro, com as mais diversas experiências bem-sucedidas na atividade de resíduos sólidos, na qual a presença de grandes líderes nacionais, estaduais e locais já estava confirmada, inclusive do Presidente da República, era angariar recursos financeiros para arcar com as despesas de viagem e alimentação do grupo.

Apresentada a demanda em tal encontro, sugeriram-se várias modalidades de financiamento, partindo da solidariedade individual dos presentes e de outras pessoas com as quais sempre foi possível contar. Esse esforço imediato garantiu a alimentação durante a viagem, sendo que no local havia oferta de refeições, a partir do apoio governamental local ao festival que já era uma tradição na cidade.

Faltava, contudo, a contratação do transporte para a viagem de mais de 8 horas de duração. Definido pelo grupo quantos seriam os representantes no festival, a ideia de solicitar aporte financeiro da Associação dos Defensores Públicos, hoje rebatizada com a designação de gênero feminino, foi a mais aplaudida. Para alegria geral, no mesmo dia, ao final do curso em que mais um encontro fora propiciado, a direção da entidade classista respondia sim ao imprescindível apoio.

Assim, o grupo de 14 catadoras e catadores, acomodados em uma Van se dirigiram à capital mineira para dias de presença e participação no histórico evento.

## **II - Desdobramentos no Interior da Instituição. Circulação Dinâmica Da atuação. Visões Equivocadas. Retomada**

A partir de tal festival, cujo nome contrasta com o que de mais precioso existe, Lixo e Cidadania, impondo reflexão inexorável da conduta humana em relação ao outro, numa perspectiva empática, surgiu nova dimensão na atuação institucional local.

Apropriando de tal possibilidade, a articulação com o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública, que já debatia com lideranças consagradas do movimento nacional, se mostrou extremamente oportuna e necessária, mormente por quem o dirigia, valendo a leitura do brilhante artigo.<sup>2</sup>

Nessa perspectiva, transcender a atuação institucional para além da tarefa jurídica formal, do modelo de gabinete, surgiu apoio da então Chefia Institucional, sendo possível, já em 2009, a realização, com suporte e presença da Associação Nacional, de evento congregando cooperativas e associações da Baixada Fluminense e da Região Sul Fluminense, evento que ocorreu na cidade



de Mesquita, estando na mesa de abertura, o Defensor Público Geral e o Presidente da entidade classista nacional.

Focados nessa imperiosa necessidade de manter a organização do grupo e dar a ele o máximo de visibilidade e reconhecimento, viabilizam-se sucessivos eventos, não somente no âmbito da Defensoria Pública, mas sobretudo nos espaços associativos, onde sempre houve maior apoio à época, especialmente entre os anos de 2011 a 2014, período no qual a atuação institucional, neste formato, de certa forma foi inibida ou nada incentivada no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Foi sob esta limitação, trabalhando em outras frentes que, em 2011, mais exatamente em Outubro, a partir do debate latino-americano sobre a efetividade das 100 regras de Brasília, cuja releitura fora realizada em Buenos Aires em 2010, numa ótica democrática e participativa, com a criação do Fórum Justiça (<http://forumjustica.com.br>), cujos pilares são a Participação Popular, o Reconhecimento dos grupos vulneráveis e sua visibilização e a Redistribuição de riquezas, alinhados com diversos atores do movimento popular, lideranças sindicais, religiosas e do meio acadêmico, monta-se um espaço plural de articulação para acolher as lutas mais sensíveis dos grupos vulnerabilizados, fundando o GT local do Fórum Justiça, sediado em Volta Redonda.

Desde então, já há quase 10 anos, a experiência do encontro, da troca e do debate franco acerca das necessidades, prioridades, formas de luta, recomeços, tratamento das frustrações, confraternizações e festejos de algumas vitórias só enriquecem e fortalecem, reciprocamente, todos e todas que dela experimentam.

Como apontado, entre 2011 e 2014 a atividade desenvolvida não contou com suporte oficial algum da instituição, tempo em que esse modelo de atuação institucional em nada era incentivado, muito menos recebia apoio ou reconhecimento.

Foi a partir de 2015, com o advento de nova gestão na Defensoria Pública, grupo que ainda se encontra na liderança institucional, é que se aprofunda a relação com as catadoras e catadores, voltando a sede estadual da instituição a ser espaço de encontros de diversos setores de populações vulneráveis, entre elas o segmento da coleta seletiva.

Logo na chegada, a nova Chefia Institucional convocou a sociedade civil organizada, a que nos interessa, à toda evidência, de origem periférica e discriminada, para debates sobre a gestão, entre eles o Plano Plurianual (PPA) que define o que gastar, onde gastar e como gastar em um período de 4 anos na ótica da Lei Orçamentária Anual.

Também, dando sinais de comprometimento com o que se debruçara ao longo de quase duas décadas, a nova equipe gestora da Defensoria convocou o debate sobre a instalação da Ouvidoria Externa, nomenclatura exótica, eis que a lei que a criou teve por premissa a vedação de agente interno para o seu exercício, logo, a gênese normativa já pressupõe alguém de fora dos quadros defensoriais.

Seguidos eventos se tornaram possíveis de articular com essa nova e obrigatória forma de gerir espaços manifestamente destinados para os avanços, queridos pela norma constitucional. As parcerias locais se fortaleceram e novos rumos puderam ser trilhados.



## **Conclusão**

Aqui, congregam-se até os dias atuais, instituições de relevância ímpar para o avanço da política pública estabelecida em nível nacional e que se encontra em flagrante descumprimento.

A UFF com as expertises acadêmicas, seja da graduação ou da pesquisa, especialmente do comprometimento da Incubadora Tecnológica Solidária, a Defensoria Pública da União, que tem braço forte no GT Nacional da temática, o Fórum Justiça na sua formulação em tripé, que ressignifica a luta popular ao indicar a necessidade de participação, reconhecimento e redistribuição, o Ministério Público Estadual e do Trabalho, além de segmentos populares com suas contribuições e práticas exitosas.

Esse verdadeiro ajuntamento, partindo do protagonismo das catadoras e catadores e seus organismos, propiciou avanços importantes na quebra da inércia estatal em dar vazão ao que a lei nacional define como direitos e garantias da categoria. A partir dele, no final de 2016, foi possível barrar ato administrativo do então Prefeito, derrotado nas urnas, que pretendia prorrogar a atuação de empresa convencional na Coleta Seletiva e afastar as pretensões das cooperativas que, por vários e seguidos anos, queriam assumir a atividade, desde que sob remuneração e contratação regulares. Em diálogo com o Prefeito eleito, a norma em comento foi afastada e no início de 2017 já se organizava a estratégia junto ao governo municipal para construção da política municipal de coleta seletiva inclusiva, o que se tornou realidade com a implantação de um Comitê de Acompanhamento, na contratação de cooperativas para a coleta em todo o território da cidade e, - após avanços e retrocessos, de muita mobilização, mesmo durante as restrições da Pandemia, como a realização de Audiência Pública Virtual -, a sanção do projeto de lei, elaborado no âmbito do Comitê, que instituiu a Política Municipal de Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores e Catadoras.

Esse formato de atuação institucional parece ser o caminho para a obtenção de resultados minimamente satisfatórios, ante a dialógica abordagem do tema, centrada na pessoa humana, na interação com o ambiente e na prevalência dos seus direitos fundamentais, os quais somente podem ser concretizados se o comprometimento institucional extrapolar os limites dos gabinetes e da passiva atuação burocratizada, afinal a Defensoria Pública deve ir ao encontro dos grupos vulneráveis e com eles construir as soluções para o incremento das possibilidades constitucionais, fazendo política emancipatória com afeto.

## **Referências Bibliográficas**

ENGELS, Friedrich. *Sobre o Direito à Moradia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

---

<sup>1</sup> ENGELS, Friedrich. *Sobre o Direito à Moradia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

<sup>2</sup> Erradicação da Pobreza na Atuação da Defensoria Pública: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10, por Patrícia Fonseca Carlos Magno de Oliveira.



**Resíduos Sólidos e Responsabilidade Estendida do Produtor  
Proposta do GAIA para a sociedade civil na América Latina –  
GAIA Aliança Global por Alternativas à Incineração**

***Solid Waste and Extended Producer Liability  
GAIA proposal for civil society in Latin America – GAIA Global Alliance for  
Alternatives to Incineration***

**Elisabeth Grimberg**

Coordenadora da área de resíduos sólidos do Instituto Pólis - Estudos, Formação,  
Assessoria em Políticas Sociais –  
*beth@polis.org.br*

**RESUMO**

O tema deste artigo é a responsabilidade estendida do produtor de resíduos pós-consumo e seu objetivo geral é apresentar propostas e elementos necessários para a implementação deste instrumento em países da América Latina, de maneira participativa, transparente e com a integração dos catadores de materiais recicláveis, a fim de obrigar o setor produtivo a arcar com os custos relacionados à prevenção de danos ambientais e à gestão adequada dos resíduos em todo o ciclo de vida do produto.

**Palavras-chave:** Responsabilidade estendida do produtor. Resíduos. Implementação.

**Abstract**

*The theme of this article is the extended producer responsibility and its general objective is to present proposals and necessary elements for the implementation of this tool in Latin American countries, in a participatory, transparent way and with the integration of recyclable material collectors, in order to oblige the productive sector to bear the costs related to the prevention of environmental damage and the proper management of waste throughout the product's life cycle.*

**Keywords:** *Extended producer responsibility. Waste. Implementation.*



## **Contexto introdutório**

### *Responsabilidade e Prevenção estendida do produtor*

O debate para elaborar propostas que responsabilizem o setor produtivo pelo impacto do atual padrão de produção, consumo e pós-consumo tem como objetivo, antes de tudo, conscientizar sobre a importância da prevenção de danos ambientais irreparáveis que coloquem em risco o ecossistema e a vida humana, a partir de evidências fornecidas por pesquisas científicas. Para isso, é necessário estabelecer políticas, programas e ações com objetivos claros a serem cumpridos pelo setor produtivo e garantir, dessa forma, uma mudança no perfil dos produtos colocados no mercado, a fim de eliminar esses produtos e recipientes tóxicos e de uso único, maximizando sua durabilidade e possibilidade de reparação e, assim, romper com a lógica do crescimento econômico a qualquer custo.

É essencial ter métricas que avaliem os impactos do processo produtivo em sua totalidade para garantir um uso responsável dos recursos naturais de acordo com a capacidade de transporte e regeneração do planeta. Ou seja, estabelecer uma lógica onde "quem polui, paga", em que empresas com potencial de poluição assumem os custos de prevenção da poluição, e as empresas poluidoras pagam pelo reparo. No entanto, a necessidade de os produtores assumirem a responsabilidade pós-consumo não os isenta de poluir o meio ambiente, continuando os danos coletivos. Assim, o princípio aqui proposto para a prevenção da poluição e preservação da qualidade de vida do planeta baseia-se, em primeiro lugar, na não geração de resíduos, e segundo, na redução do número de produtos e embalagens tanto quanto possível.

É preciso atender de maneira especial o uso de tecnologias de destruição de materiais como incineração, coprocessamento, gaseificação, pirólise e até mesmo o descarte de materiais recicláveis em aterros sanitários. As empresas omitem suas responsabilidades legitimando essas tecnologias, cujo uso é cada vez mais difundido na América Latina.

Um dos danos irreparáveis causados pelo plástico utilizado na fabricação de produtos e embalagens é a poluição dos ecossistemas marinhos e aquáticos, bem como do solo e do ar.

### **Como mencionado no Atlas de Plásticos (Heinrich Böll Stiftung,2020):**

O plástico pode contaminar em todas as fases de seu ciclo de vida, desde a extração de petróleo e gás para produção, até seu descarte inadequado, depositando-o em aterros sanitários, reciclando-o incorretamente ou queimando-o. O uso e produção de plásticos aceleraram em um ritmo vertiginoso, com mais da metade tendo sido fabricado após 2005. Quem controla o mercado são algumas grandes empresas multinacionais que estão investindo coletivamente cerca de US\$ 200 bilhões para aumentar sua capacidade de produção de mais petroquímicos, a maioria dos quais será convertido em plástico. Aproveitando o gás de xisto dos EUA, o plano é construir ou expandir mais de 300 instalações de produção, com a expectativa de adicionar 40% mais plástico ao comércio até 2025. A oferta de plástico excede em muito a demanda.



Ao mesmo tempo, as empresas de plástico e petroquímica estão cada vez mais cautelosas com a crescente "guerra" contra o plástico. Embora algumas empresas tenham pelo menos reconhecido sua responsabilidade pela poluição, elas continuam afirmando publicamente e agressivamente que o verdadeiro culpado pela poluição plástica é o consumidor. Marcas de consumo estão abrindo mercados maciçamente em novas regiões – Ásia, África, América do Sul – plenamente conscientes de que na maioria dessas regiões a infraestrutura de resíduos e reciclagem está muito atrás da maioria dos países do norte do mundo. No entanto, movimentos como Break Free From Plastic, que reúne mais de 1.500 grupos da sociedade civil, estão trabalhando para agir antes que seja tarde demais para salvar nosso planeta da crise do plástico.

A Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA) e várias outras instituições e redes que trabalham para o meio ambiente, como o Break Free From Plastic e GAIA, entre outros, afirmaram que a poluição plástica é um problema sério em ascensão e exige uma resposta urgente e global. Foram iniciados diálogos com o setor produtivo e a sociedade civil para encontrar soluções para a elaboração de um Tratado Global sobre Plásticos.

### **Responsabilidade Estendida do Produtor, justiça e equidade social**

É importante que a construção dos sistemas REP seja considerada garantia de equidade e justiça social. Isso significa reconhecer e valorizar o trabalho histórico feito pelos catadores em toda a América Latina, incorporando-os em todas as etapas de sua implantação, desde o projeto inicial, baseado nos circuitos existentes para fortalecê-los, em vez de criar novos circuitos aos quais os recicladores devam se unir para continuar trabalhando.

Isso implica, entre outras coisas, reconhecer a presença de trabalhadores informais como: pessoas que trabalham sozinhas ou em grupos informais, associações ou cooperativas, em aterros sanitários ou similares, prestando um serviço informal aos governos, a grandes geradores e à comunidade em geral. Além de identificá-los, é necessário convidar os diferentes atores que trabalham na coleta, classificação e comercialização de recicláveis para a elaboração do sistema REP a ser proposto. Por sua vez, deve ser elaborado um mapeamento dos interesses que são disputados neste negócio, para evitar situações injustas e desiguais de disputa. O debate não é apenas com os atores que participam direta e formalmente do negócio, por isso o tratamento justo dos catadores deve ser garantido, em um diálogo horizontal, sem discursos de caridade.

Para garantir condições de equidade é necessário criar uma estratégia para: (1) estabelecer os termos para a efetiva integração das cooperativas de catadores; 2) pensar um treinamento sobre o modelo REP para que possam participar da tomada de decisões em pé de igualdade; 3) criar um projeto piloto onde implementar a REP e realizar uma transição para o novo sistema em condições dignas e seguras e com a devida valorização econômica de seu trabalho.

Além de sua participação na criação do novo sistema, os planos nacionais, regionais e municipais devem integrar o serviço prestado pelos recicladores em todas as etapas em que já atuam, e garantir seu acesso aos espaços públicos. Da mesma forma, o setor produtivo deve fornecer infraestrutura e espaço às cooperativas, sem prejuízo de garantir recursos para financiar o pagamento dos serviços prestados por elas, ou seja, coleta seletiva, classificação e educação



ambiental da população. Para garantir a equidade social, deve-se considerar uma forma de tornar transparente a distribuição dos fundos para identificar facilmente quem presta os serviços, quem os recebe e qual é o custo para cada um. Na mesma linha, deve haver transparência a partir do contrato firmado entre empresas de reciclagem e cooperativas, que deve ser elaborado em conjunto para chegar a um acordo sobre as regras de funcionamento adequadas e um valor justo para o serviço. Para proteger o trabalho dos catadores, todas as normas e acordos alcançados devem ser encontrados em relatórios que sejam obrigatórios e de fácil acesso tanto para as organizações de catadores quanto para a sociedade como um todo.

Também podem ser criados incentivos para que os municípios tenham acesso a recursos federais e estaduais para a estruturação dos catadores, seja na formação de equipes e entrega de recursos, treinamentos ou no acesso a espaços públicos para a implantação de unidades de classificação.

Na valorização do trabalho dos recicladores é essencial identificar todos os serviços executados por eles, para que na implantação da REP seja contemplado um pagamento justo para cada uma de suas tarefas, que podem ser, entre outras: coleta, classificação, processamento, educação. Por fim, isso permitirá a melhoria das condições de depósito de materiais cujos valores são atualmente baixos.

## **1. Elementos para a construção de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos com Responsabilidade Estendida do Produtor.**

### *1.1 Conceituação de lixo urbanos*

O lixo urbano é o detrito domiciliar e o desperdício de outras fontes, como comércio, serviços, unidades de saúde e educação, serviços de alojamento e alimentação, e outros resíduos cuja natureza e composição sejam semelhantes ao lixo doméstico. Os resíduos urbanos também incluem, entre outros, detritos provenientes da manutenção de parques e jardins e resíduos de áreas públicas. Os resíduos perigosos para o consumo doméstico, também chamados de resíduos especiais de geração universal, são cobertos por essa definição.

Os resíduos de grandes comércios que não são semelhantes aos resíduos domésticos, e os resíduos da indústria, agricultura, silvicultura, pesca, construção e demolição, bem como resíduos patogênicos de saúde, são excluídos dos resíduos urbanos.

## **2. Definição de Responsabilidade Estendida do Produtor (REP)**

A definição de *produtor* decorre a partir de que a responsabilidade pelos resíduos gerados após o consumo é de quem introduziu o produto ao mercado, como os donos da marca.

A definição de Responsabilidade Estendida do Produtor deve levar em conta todo o ciclo de vida do produto, não apenas sua fase pós-consumo. Portanto, deve:





- a) obrigar o produtor a priorizar as ações preventivas, ou seja, avaliar os produtos e embalagens que ele coloca no mercado e planejar substituições dentro de um prazo determinado. Deve eliminar os produtos que usam materiais tóxicos que não possam ser reciclados, bem como aqueles que usam plásticos de uso único (descartáveis). Por outro lado, o produtor deve considerar como objetivo o uso de material reciclado em seus produtos, que são durabilidade, possibilidade de ser reparado e reutilização, além de recicláveis.
- b) que formalmente, por lei, torne os produtores responsáveis pelos impactos que seus produtos podem ter após sua vida útil.
- c) transferir a responsabilidade financeira pela gestão de resíduos dos municípios aos produtores, de forma prioritária, e que transfira, também, responsabilidades de tipo informativa e legal para seus produtos ao longo de seu ciclo de vida.

Se entendemos que a REP é implantada por meio de instrumentos políticos, administrativos, econômicos e informativos, é necessário especificar que o setor produtivo deve contribuir para a melhoria ambiental considerando o ciclo de vida completo do produto, além de todas as fases do ciclo de sua vida útil. Isso vai desde sua concepção até seu pós-consumo, garantindo sua recuperação e reciclagem, e quando isso é impossível, seu descarte final em aterros sanitários.

O setor produtivo também deve fornecer informações, de forma transparente e acessível ao público, sobre as características de seus produtos (composição, nível de toxicidade, origem das matérias-primas, quantidade de produtos posicionados no mercado, etc.).

Na definição da REP deve-se esclarecer que se trata de um conjunto de medidas, regras e normas estabelecidas pelo Estado, que exige que os produtores assumam o compromisso de: (a) redesenhar produtos para que sejam o mais duráveis possível, reutilizáveis, recicláveis e reparáveis, a fim de reduzir o uso de recursos naturais e energia em cada etapa de seu ciclo de vida; (b) Buscar manter a qualidade do produto e, ao mesmo tempo, estar totalmente livre de tóxicos; (c) Assumir a responsabilidade financeira por todas as etapas do produto, como o manuseio de produtos depois de consumidos, quando já são resíduos, por meio do financiamento das operações de coleta seletiva de materiais recicláveis realizados por associações ou cooperativas de catadores e/ou município (isso inclui remunerar o tempo envolvido na separação de materiais que não serão comercializados).

Entre as responsabilidades a serem financiadas estão os serviços de educação ambiental da população, implantados pelo poder público. Por outro lado, as empresas devem financiar o serviço administrativo responsável pelo monitoramento do sistema, contratação de auditorias independentes, etc. Por fim, o setor produtivo também deve pagar pela coleta e tratamento de produtos não recicláveis, ou seja, o lixo, bem como os custos de ações preventivas e limpeza de produtos descartados nas ruas, litoral, rios, etc.

A REP deve possibilitar identificar diferenças entre cada produtor individual, a fim de poder reconhecer os produtores que fazem melhorias em seus produtos e colocar uma carga financeira maior sobre aqueles que não as têm.



Com o objetivo de formular um modelo REP que inclua cooperativas de catadores e recicladores, acreditamos que os produtores devem financiar e planejar a infraestrutura industrial necessária para garantir a reciclagem de todos os resíduos sólidos suscetíveis de transformação em outros produtos.

Existem dois modelos de REP:

1) Os produtores são responsáveis pelo pagamento e também pela gestão de resíduos, ou seja, pela gestão direta ou contratação de empresas ou cooperativas de catadores.

2) Os produtores são responsáveis por pagar apenas os custos do sistema e esse recurso vai para o Estado, responsável pela gestão. Existem diferentes maneiras em que isso é operacionalizado. Por exemplo, em alguns locais os produtores pagam diretamente aos municípios o custo de coleta e tratamento de seus produtos, e em outros casos é criado um Fundo Nacional, gerido pelo Estado, que é distribuído entre os municípios, cooperativas, etc.

A REP envolve o estabelecimento de planos nacionais e regionais e metas progressivas de prevenção de resíduos, o redesenho de produtos não suscetíveis de reciclagem, a redução de sua fabricação e o reaproveitamento e reciclagem de produtos. Deve-se notar que o reaproveitamento será entendido como a substituição de embalagens descartáveis por recipientes retornáveis para garantir seu reaproveitamento, ou a reciclagem de todos os resíduos sólidos suscetíveis à transformação em outros produtos. Também devem ser estabelecidas metas para remover de circulação os produtos que contenham substâncias tóxicas, e entregar produtos sem embalagem ou invólucros. As empresas que utilizam embalagens retornáveis podem ter uma redução de suas cotas de contribuição para um fundo REP.

As empresas, por sua vez, podem incorporar custos sociais e ambientais nos preços daqueles produtos que impactam o meio ambiente, o que seria um desincentivo ao consumo e à geração de produtos problemáticos.

Para garantir que a lei REP seja plenamente implantada devem ser criados mecanismos de controle social, acompanhamento e sanção, sob a forma de lei, para as empresas que não cumprem as responsabilidades estabelecidas pela REP.

Destacar a importância da criação de uma política pública que garanta a implantação de programas permanentes de educação ambiental que orientem as formas de separação dos resíduos em três frações: recicláveis, orgânicos e lixo. Um programa eficaz de educação ambiental resultará em menos resíduos misturados com materiais recicláveis que irão para cooperativas de catadores, onde serão classificados. Ou seja, uma separação correta reduzirá a quantidade de resíduos que chega às cooperativas, por um lado, e, por outro, também beneficiará a qualidade dos resíduos orgânicos tratados sob a forma de compostagem e/ou biodigestão.

### **3. O Princípios orientadores da REP**

A gestão de resíduos na América Latina deve ser transformada em uma política que minimize a geração de resíduos e garanta uma gestão sustentável dos materiais produzidos por meio de instrumentos regulatórios, definidos por lei, com vistas a:



- a) Proteção, preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde humana. Criação de instrumentos para a prevenção dos diversos tipos de impacto dos resíduos na saúde humana.
- b) Prevenção de impactos e danos ambientais pela redução da extração de matérias-primas e da geração de resíduos, pelo não uso de substâncias tóxicas, pelo uso de materiais recicláveis e reciclados.
- c) Garantir uma medição uniforme do progresso global na implementação de medidas de prevenção de resíduos, estabelecendo indicadores, metas comuns e instâncias de controle social.
- d) Promover o aumento da vida útil e reutilização do produto através da criação e suporte de redes de reutilização e reparo.
- e) Estabelecer padrões mínimos de durabilidade e garantias para os produtos disponíveis no mercado.
- f) Estabelecer sistemas de venda de produtos que permitam ao consumidor reduzir o uso de embalagens.
- g) Garantir o uso prudente, eficiente e racional dos recursos naturais.
- h) O uso de energias renováveis.
- i) A proibição da tecnologia de incineração e outras tecnologias envolvendo a destruição de resíduos.
- j) A promoção de empreendimentos econômicos de acordo com o conceito de economia solidária a fim de integrar catadores, suas associações e cooperativas, de forma digna, estruturada e remunerada em um sistema de recuperação e reciclagem de materiais recicláveis.
- k) Aumentar a eficiência energética e utilização de recursos na produção de bens, reduzindo a dependência de recursos não renováveis.
- l) Proibição de produtos e embalagens de plástico, de uso único, e que utilizem materiais mistos.

Uma política de gestão sustentável de resíduos deve exigir que os produtores otimizem o uso dos recursos e garantam que o desperdício seja valorizado como um recurso que possa contribuir para a transição para um modelo de economia circular – "*cradle to cradle*" – do berço ao berço. Essa transição deve visar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou seja, um modelo de gestão de resíduos inclusivo, socialmente justo e equitativo, que crie oportunidades para atores locais e comunitários, baseados em circuitos de produção e consumo curtos. A REP deve promover sinergias entre a economia circular, verde, inclusiva e solidária e as políticas energética, climática, agrícola, industrial e científica, beneficiar o meio ambiente (em termos de redução das emissões de gases de efeito estufa) e contribuir para uma economia voltada para a produção do bem comum e o bem-estar social da população como um todo.



#### **4. Sistema operacional**

Os desafios da gestão municipal de resíduos residem na composição altamente complexa e mista destes, em sua proximidade direta com os resíduos gerados pelos cidadãos, e na alta visibilidade e impacto que gera um manejo adequado deles para o meio ambiente e a saúde humana.

A gestão de resíduos urbanos requer:

- a)** Diagnósticos confiáveis de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos a nível nacional que incluam dados sobre o trabalho dos catadores, seja em aterros, aterros sanitários ou individualmente, nas ruas das cidades, coletivamente, em associações ou cooperativas.
- b)** O rastreamento adequado dos fluxos de resíduos, que passa pela caracterização de resíduos sólidos de origem, tipos de materiais, quantidades produzidas, principais marcas por categoria de produto e por materiais.
- c)** Funcionamento eficiente do sistema de coleta em três tipos (materiais recicláveis, materiais para compostagem, lixo).
- d)** Estruturação de um sistema de classificação eficaz, com equipamentos adequados a cada realidade regional.
- e)** Garantia de infraestrutura de coleta seletiva ajustada à composição e quantidade específica de resíduos adequadas a cada realidade regional.
- f)** Estruturação de um sistema de financiamento apoiado pelo setor privado que inclua todas as etapas da operação de recuperação de resíduos sólidos. Vale citar o documento que contém a Diretiva da União Europeia para sistemas REP (30/05/2018): "Países que desenvolveram sistemas eficientes de gestão de resíduos urbanos geralmente têm melhor desempenho na gestão geral de resíduos, incluindo o cumprimento das metas de reciclagem".
- g)** Elaboração de um plano nacional de gestão de resíduos sólidos e planos municipais estaduais em que a sociedade tenha participação ativa em sua fase de construção e também no monitoramento de sua implementação.
- h)** Desenvolvimento de uma educação participativa que sensibilize a população para se comprometer de forma efetiva com a separação em três tipos de lixo domiciliar.
- i)** Coordenação dos governos locais perante o sistema a ser implementado: Estabelecimento de regras e normas para o funcionamento da operação de coleta de materiais recicláveis e destinação destes para associações e cooperativas, bem como resíduos destinados a aterros sanitários. E garantia de mecanismos de controle social por meio de comissões mistas para monitorar o funcionamento dos sistemas REP e o cumprimento adequado das obrigações e metas de redução e reciclagem. Os governos municipais também terão responsabilidade financeira e operacional pela coleta diferenciada de resíduos orgânicos e tratamento por meio de sistemas de compostagem em escala e/ou biodigestão.



## 5. Criação de um marco regulatório para a gestão de resíduos sólidos

Para implantar o sistema REP de forma eficaz, é necessária a implementação de uma lei que estabeleça princípios, diretrizes, objetivos, instrumentos, obrigações, metas, sanções e mecanismos de controle. Essa lei deve, por sua vez, contemplar todas as dimensões necessárias para uma gestão sustentável dos resíduos sólidos, definindo a divisão das responsabilidades entre governos, produtores e cidadãos.

## 6. Criando um fundo REP

Todas as empresas que geram resíduos pós-consumo serão responsáveis pelo financiamento dos serviços de coleta seletiva, classificação e pré-processamento de resíduos recicláveis, e dos programas de divulgação e educação ambiental da população, que serão implantados pelos governos municipais em conjunto com as cooperativas de catadores. Eles também serão responsáveis por fornecer informações sobre os produtos que instalam no mercado (composição, potenciais efeitos nocivos) e por cobrir custos administrativos.

Para viabilizar o pagamento desses serviços, será criado um Fundo REP em nível estatal que deverá ter critérios claramente definidos para garantir que esse recurso seja transferido de forma transparente aos fundos municipais que, por sua vez, devem garantir o pagamento dos serviços prestados pelas cooperativas e/ou associações de catadores e outros custos associados.





Os critérios para essa divisão de responsabilidades financeiras serão suportados pelo setor privado, mas devem ser explícitos, transparentes e, idealmente, devem estabelecer pagamentos diferenciados por produtor, que reflitam as características ambientais dos produtos que colocam no mercado. Os regulamentos devem estabelecer critérios de eco modulação das taxas, com base em sua reciclagem, conteúdo de múltiplos materiais ou mono-material, conteúdo de substâncias tóxicas, etc.

Assim, os valores destinados aos recursos municipais devem incluir a cobertura dos custos integrais do sistema de coleta seletiva de materiais recicláveis e dos serviços prestados pelos catadores, por cada município e adaptados à realidade de cada um.

As diretrizes para a estruturação e operação de ambos os fundos devem ser dadas por uma comissão nacional com representação dos diferentes setores envolvidos nesse processo, como produtores, associações e cooperativas de catadores, redes Lixo Zero, governos e instituições que representam os municípios. Além disso, são necessárias comissões do município para controlar a aplicação dos recursos e definição de procedimentos adequados à realidade de cada município.

Caso o governo municipal assuma a responsabilidade pela coleta seletiva de materiais recicláveis, o setor privado deverá remunerá-lo pelo serviço prestado.

## **7. Criação de instâncias de controle do sistema REP**

A lei de resíduos sólidos deve estabelecer a criação de comissões nos níveis estatal/central e municipal para garantir a implantação de um sistema de REP de forma a contemplar de forma equilibrada as diversas visões dos atores envolvidos: produtores, associações e cooperativas de catadores, redes Lixo Zero, governos. E também de forma a garantir o respeito às regras, normas e obrigações estabelecidas, bem como o cumprimento das metas. As Comissões Municipais também garantirão a identificação de possíveis violações de obrigações e 11 determinarão a aplicação de sanções.

As Comissões devem ter caráter deliberativo e uma composição plural que traga equilíbrio de forças para obter resultados efetivos em seu desempenho. O direito à informação pública sobre o funcionamento do sistema deve ser estabelecido na Política Nacional de Resíduos Sólidos ou em uma lei de REP específica, observando um conjunto de normas estabelecidas com base nos melhores critérios e práticas internacionais.

Entre esses princípios, destacam-se:

- O acesso é a regra; o sigilo é a exceção (divulgação máxima).
- O requerente não precisa dizer por que e para que quer a informação (sem exigência de motivação).
- As hipóteses de sigilo são limitadas e legalmente estabelecidas (limitação de exceções).
- Entrega gratuita de informações, exceto pelo custo de reprodução (gratuidade da informação).



- Divulgação pró-ativa de informações de interesse coletivo e geral (transparência ativa).
- Criação de procedimentos e prazos que facilitem o acesso à informação (transparência passiva).

Os representantes do setor produtivo devem explicar detalhadamente, no âmbito das comissões municipais e também no âmbito estatal/central, os valores arrecadados pelos fundos e os pagamentos realizados por serviços de coleta seletiva de materiais recicláveis e pré-processamento, seja para serviços prestados pelas prefeituras, seja por cooperativas de catadores ou ambos. Também devem ser disponibilizadas informações sobre a composição dos resíduos que circulam no mercado e sua reciclagem.

O governo central e os governos municipais e outros atores envolvidos na cadeia de coleta seletiva e tratamento de resíduos devem garantir a transparência das informações relativas às despesas incorridas, por meio do uso ou não de recursos. Também deve ser assegurado o acesso a informações sobre os produtos colocados no mercado, sua recuperação ou descarte final.

## **8. Elementos estratégicos para a implementação da REP**

- a) A vontade política e o compromisso dos poderes legislativo e executivo em definir o sistema REP em diálogo com as partes envolvidas, tanto na fase de elaboração do marco regulatório (quanto em sua regulamentação), quanto na implementação da lei.
- b) Organização da sociedade civil que atua no campo do lixo zero, e mobilização do movimento social dos catadores em cada país para a elaboração de propostas claras que possam subsidiar ações de *advocacy* em conjunto com parlamentos e governos.
- c) A organização dos movimentos e redes de catadores a nível nacional e latino-americano deve estabelecer um consenso interno em relação às propostas da REP e de política nacional de gestão de resíduos e construir acordos políticos com outras redes da sociedade civil.
- d) Garantia de compromisso das indústrias com a implantação do sistema REP com tecnologias ambientalmente adequadas e incorporação das associações e cooperativas de catadores, como prestadores de serviços.

## **2. Processo político organizacional para uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e REP - 10 passos**

1.- Cenário: país sem política nacional de resíduos sólidos (PNRS)

	<b>Criar uma articulação de atores estratégicos.</b>
--	--





- **Primeira etapa:** criar uma articulação política cujo objetivo central é formular propostas para a elaboração de uma PNRS.


É fundamental promover uma articulação de atores estratégicos da sociedade civil para definir acordos políticos entre os diversos segmentos sociais em relação às propostas que serão defendidas em cada país. Os membros da GAIA na América Latina, em parceria com outros atores identificados como estratégicos, podem assumir esse papel em cada país e consolidar o progresso a nível regional. Outros atores podem ser associações de catadores, como a Rede LACRE.

A seguir, as instituições a serem convidadas a participar do processo de construção política pró-ativa (desde que existam nos países que atuarão nesse processo):


- Associações nacionais que representem municípios e tratem de questões relacionadas a resíduos sólidos, saneamento básico, água e meio ambiente. No Brasil, por exemplo, existem: ANAMMA - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente; ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento; ABM - Associação Brasileira de Municípios; CNM - Confederação Nacional de Municípios.
- Gestores públicos estaduais/centrais e municipais com um histórico de compromisso com a gestão sustentável dos resíduos (é importante que eles venham de um espectro variado de partidos para dar um caráter supra-partidário).
- ONGs, fundações e institutos com experiência na área de resíduos sólidos ou em questões como saneamento básico, água, em defesa do meio ambiente ou dos direitos do consumidor.
- Associações de juristas que atuam em causas ambientais.
- Instituições que atuam na defesa do consumidor.
- Ministério Público Federal e Estadual.
- Defensoria Pública Federal e Estadual
- Parlamentares comprometidos com causas ambientais e sociais, como as de resíduos sólidos. É importante que deputados e senadores de diferentes partidos políticos participem para garantir o caráter supra-partidário nos espaços de debate.
- Instituições de ensino e pesquisa com experiência em resíduos sólidos e meio ambiente em geral, seja no que diz respeito aos catadores, ou ao direito do consumidor. No caso do Brasil, a UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas - São Paulo teve participação de destaque no processo de elaboração de propostas de REP e na discussão e defesa contra o setor privado.
- A mídia tem um papel muito importante neste debate. Ela deve ser mobilizada para se capacitar sobre o que significa um sistema REP e a mudança no paradigma de gestão e benefícios que isso implica.




Observação: em cada realidade regional (país) deve ser avaliada a convocação do setor privado desde o início do processo de debate e a elaboração de propostas a serem negociadas com o parlamento.

	<b>Levantamento de projetos de lei e propostas existentes sobre resíduos sólidos.</b>
---	---

• **Segunda etapa:** realizar um levantamento de todos os projetos de lei e propostas existentes sobre resíduos sólidos a serem tomados como referência nas discussões durante a elaboração de uma PNRS que contemplou a REP e outras dimensões da gestão de resíduos.

	<b>Acessar diagnósticos confiáveis.</b>
---	---

• **Terceira etapa:** acessar diagnósticos confiáveis sobre a gestão de resíduos sólidos em cada país que permita a construção de referências específicas para a definição de diretrizes, instrumentos, responsabilidades, produtos a serem regulados por meio da REP, metas, etc., na elaboração de uma PNRS.

	<b>Preparar coletivamente um documento com propostas de PNRS</b>
---	--

• **Quarta etapa:** elaborar coletivamente um documento com propostas de PNRS que contemple a Responsabilidade Estendida do Produtor e sirva de referência para debates e diálogos com os principais segmentos desse processo. (Os elementos constituintes desse documento estão descritos nos itens acima desta proposta.)

	<b>Debates entre atores alinhados com os princípios de gestão com responsabilidade socio-ambiental.</b>
--	---



- **Quinta etapa:** organizar debates entre redes e instituições em consonância com os princípios fundamentais da gestão de resíduos sólidos com responsabilidade socio-ambiental, tais como: Redes de Lixo Zero, movimentos de catadores de base, ONGs, instituições de ensino e pesquisa (pesquisadores). Construir em conjunto propostas que sejam sistematizadas em um documento que servirá de referência em debates públicos.

	<b>Debates com representantes do parlamento.</b>
--	--

- **Sexta etapa:** organizar debates públicos com parlamentares para apresentar as propostas em desenvolvimento no congresso sobre PNRS e REP. Na ausência de propostas em curso, as articulações da sociedade civil podem criar esse "espaço político" através de um conselho e, assim, pressionar para abrir o debate. A relevância de convocar o setor privado nesta etapa deve ser avaliada em cada país.

	<b>Criar um grupo com representantes da sociedade civil.</b>
--	--

- **Sétima etapa:** agrupar-se com representantes da sociedade civil legitimados no processo de discussão de PNRS e REP. Isso servirá de exemplo para estabelecer um diálogo entre a sociedade civil e o parlamento. A relevância de convocar o setor privado nesta etapa deve ser avaliada de país a país.



	<b>Identificar atores do setor privado receptivos à discussão REP.</b>
---	--

- **Oitava etapa:** identificar representantes do setor privado com uma posição receptiva para discutir um sistema REP. Convidá-los a apresentar sua visão em debates onde também possam ouvir à sociedade civil, gerando assim uma discussão que contribua para os processos de elaboração de PNRS e REP.



	<b>Garantir representantes legítimos da sociedade civil para a discussão parlamentar.</b>
---	---



- **Nona etapa:** à medida que é concretizado o processo de elaboração de uma PNRS e uma REP no parlamento, é essencial garantir representantes legítimos da sociedade civil que estabeleçam canais de diálogo direto com coordenadores ou relatores da comissão.



**Representantes da sociedade civil participam de consultas e audiências públicas.**

- **Décima etapa:** os representantes da sociedade civil identificados no processo de construção das propostas PNRS e REP devem participar de consultas e audiências públicas a nível nacional e/ou estadual (como no caso do Brasil).

## **2. Cenário: país com PNRS, sem contemplar REP**

Representantes da sociedade civil devem pressionar pela abertura da discussão no Congresso Nacional para que seja criado um projeto de lei que atenda a REP. Os passos a seguir são os mesmos que acabaram de ser mencionados.

## **3. Regulamentação da Lei de PNRS e/ou REP**

Na elaboração de uma lei que estabeleça PNRS e/ou REP nos países da região, devem ser garantidos mecanismos para implantar de maneira efetiva as responsabilidades de cada setor. As comissões de controle social devem ser de composição plural e incluir os diferentes segmentos representados, produtores, associações e cooperativas de catadores, redes Lixo Zero e governos, de modo a garantir um equilíbrio de forças políticas na tomada de decisões. A lei também deve assegurar as condições econômicas para viabilizar a participação de todos os membros das comissões (financiamento estatal de transferência, hospedagem e outras despesas que possam ser exigidas pelos representantes das comissões).

## **4. Observações**

Outras questões a serem incorporadas a uma política nacional de resíduos sólidos são, entre outras, a análise e avaliação do ciclo de vida do produto ou rotulagem, que deve ser considerada como uma das responsabilidades do setor privado.



## Referências bibliográficas

LEI N° 12.305 - Política Nacional de Resíduos Sólidos, Governo Federal, Brasília. 2 agosto 2010. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)

DECRETO N° 7.404 - Regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Governo Federal, Brasília. 23 agosto 2010.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)

Directive (Eu) 2018/851 of the European Parliament and of the Council. Amending Directive 2008/98/EC on waste. UE. 30 de maio de 2018.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L1.2018.150.01.0109.01.ENG>

Lei n° 20.920 - Estabelece o Marco para a Gestão de Resíduos, a Responsabilidade Estendida do Produtor e a Promoção da Reciclagem. Legislação chilena. 17 de maio de 2016.

Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission. DG Environment. 2014.

[http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu\\_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPRX20-%20Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPRX20-%20Final%20Report.pdf)

Aprendendo com a experiência dos outros: Responsabilidade Estendida do Produtor na Alemanha e nos Países Baixos. Conference paper. Bruno Milanez e Bührs. 2004. [https://www.researchgate.net/publication/278966658\\_Aprendendo\\_com\\_a\\_experiencia\\_dos\\_outros\\_Responsabilidade\\_Estendida\\_do\\_Produtor\\_na\\_Alemanha\\_e\\_nos\\_Paises\\_Baixos](https://www.researchgate.net/publication/278966658_Aprendendo_com_a_experiencia_dos_outros_Responsabilidade_Estendida_do_Produtor_na_Alemanha_e_nos_Paises_Baixos)

Fluxos Específicos de Resíduos. Agência Portuguesa do Ambiente <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=197>

A responsabilidade estendida do produtor no contexto latino-americano. Gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos na Argentina. Thomas Lindhqvist, Panate Manomaivibool, Naoko Tojo. Setembro de 2008.

Enciclopédia jurídica - PUCSP

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/334/edicao-1/principio-do-poluidor-pagador>  
Atlas do Plástico, Fundação Heirinch Boll, 2020.

<https://br.boell.org/sites/default/files/2020-11/Atlas%20do%20PI%C3%A1stico%20%20vers%C3%A3o%20digital%20-%2030%20de%20novembro%20de%202020.pdf>

Progress on Plastics Update Issue 14

<https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/03/Progress-on-Plastics-Update-Issue-14.UNEA5.1-Feb-2021-1.pdf>



**Webinars:**

- Webinar EPR Masterclass: Criação de Sistemas EPR Inclusivos. 27 de abril, 2021.
- O sistema REP na Espanha: lições aprendidas. 10 de junho de 2021. Organizado pela GAIA Latin America.
- REP no Chile e perspectivas de implantação para embalagem. 15 de julho de 2021. Organizado pela GAIA Latin America.

**Entrevistas realizadas:**

- Cecilia Bianco e Mirko Moskat - Oficina Ecológica. Rosário. Argentina. 4 de dezembro de 2018.
- Exequiel Roberto Estay Tapia - Lacre Vermelho, Reciclador de Base chileno. Santiago. Chile. 6 de dezembro de 2018.
- Macarena Guajardo - Fundación Basura. Santiago. Chile. 12 de dezembro de 2018.

**Outras referências:**

- Conjunto de diálogos com líderes da MNCR sobre logística reversa no Brasil desde a aprovação da Lei PNRS em 2010 até agora, 2018.
- A experiência do Instituto Pólís no processo de elaboração da Lei PNRS de 1998 a 2010 e no processo de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos ao longo de 2011.

**GAIA América Latina e o Caribe**

**2021**



## **Política de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos no Brasil: emprego, renda e a experiência das cooperativas**

### ***National Solid Waste Policy in Brazil: employment, income, and the experience of cooperatives***

**André de Melo Modenesi**

Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
*amodenesi@gmail.com*

**Kleyton da Costa**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
*kleyton.vsc@gmail.com*

**João Felipe Ribeiro**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Economia  
*joao.agrob@gmail.com*

**Juliane Furno**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Departamento de Economia  
*Julianefurno@gmail.com*

**Paulo F. E. de Alvarenga II**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Departamento de Direito  
*estesdealvarenga@gmail.com*

#### **Resumo**

As cooperativas de catadores dependem de políticas públicas voltadas para o setor de saneamento básico. Nos governos que adotam/implementam políticas de fomento à coleta seletiva de resíduos sólidos, as cooperativas tendem a se desenvolver: o número de cooperados e o volume processado aumentam. A experiência da ASMARE e da COOPAMARE ilustra perfeitamente esse padrão. Nos governos progressistas, em que há o objetivo claro de estimular a atividade, ambas cooperativas floresceram. No entanto, elas perderam cooperados e reduziram sua atividade nos períodos em que as mesmas políticas foram esvaziadas. A análise reforça a necessidade de reativação das políticas de estímulo à coleta seletiva de resíduos sólidos, de forma inclusiva e solidária.

**Palavras-chave:** Política de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos. Economia Circular. Economia Solidária.

#### **Abstract**

*The cooperative society of solid waste collectors depends on public policies aimed at the basic sanitation sector. In governments that adopt/implement policies to encourage the selective collection of solid waste, cooperatives tend to develop: the number of cooperative members and the volume processed increase. The experience of ASMARE and COOPAMARE perfectly illustrates this pattern. In progressive governments, where there is a clear objective to stimulate activity, both cooperatives have flourished. However, they lost cooperative members and reduced their activity in periods when the same policies were emptied. The analysis reinforces the need to reactivate policies to encourage the selective collection of solid waste, in an inclusive and solidary way.*

**Keywords:** *National Solid Waste Policy. Circular Economy. Social and Solidarity Economy.*





## **Introdução**

A política pública de resíduos sólidos é peça fundamental de estratégia de desenvolvimento econômico de qualquer país. Ela se torna ainda mais relevante no caso dos subdesenvolvidos, particularmente o Brasil. Neste caso, trata-se de um vetor resultante de duas políticas complementares: a política ambiental e, também, a política social. Há enorme sinergia entre ambas, vide o trabalho nas cooperativas de catadores, que são fonte de renda, emprego, educação e/ou cultura para os catadores e para toda a sociedade (Asmare, 2012).

Além de promover o desenvolvimento local e a sustentabilidade ambiental, os catadores de materiais recicláveis contribuem, direta e indiretamente, para a geração de emprego e de renda. Tal atividade produtiva insere-se em um paradoxo: por um lado, é essencial à coletividade; por outro, amarga profunda invisibilidade social e, comumente, é alijada de políticas públicas – capacitação dos trabalhadores, concessão de crédito, oferta de materiais para a reciclagem etc.

O Ministério do Trabalho e Emprego já reconhece e classifica a atividade dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis como uma profissão, e a qualifica como trabalhadores da coleta e seleção de materiais recicláveis, responsáveis pelo seu aproveitamento, seleção, preparação e posterior comercialização dos produtos que eram anteriormente caracterizados, apenas, como lixo.

Dentre as 651 organizações constantes do banco de dados do Anuário da Reciclagem 2021 analisadas, 358 delas informaram o número de associados/cooperados. Esse universo totaliza 9.754 catadores espalhados pelo Brasil. No entanto, há histórico de divergências com relação à métrica, Santos (2013), por exemplo, utilizou uma versão anterior dos microdados da amostra do Censo de 2010 disponibilizada pelo IBGE em 2012 e encontrou 163.371 catadores no Brasil. Silva, Goes e Alvarez (2013, p. 42-43), também utilizando uma base de dados de 2012 do Censo de 2010, chegou a um número bem maior do que 387.910 catadores no Brasil. Já Crivellari, Dias e Pena (2008 apud Dias, 2009, p. 92) mencionaram a existência de 229.568 catadores, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE do ano de 2006.

A renda média mensal por catador pertencente às organizações pesquisadas é de R\$ 1.098,00. As regiões norte e nordeste têm rendimentos inferiores à média nacional, enquanto as regiões sul e sudeste ultrapassam a mesma. A Região Sudeste é a campeã em quantidades destinadas à reciclagem, 141 mil toneladas, o que representa 43,2% do total nacional.

Constam do Banco de Dados do Anuário da Reciclagem outras 1.199 associações e cooperativas que não responderam à pesquisa. Ambas, se somadas, representam um total 1.850 organizações de catadores identificadas. Ainda que não seja foco desse trabalho, nota-se que esses números, provavelmente, são subavaliados, face à escassez de dados e a dificuldade de se valorar acuradamente a produção do setor.

O expressivo contingente desses trabalhadores, especialmente nas grandes cidades, relaciona-se a dois elementos importantes: a) o aceleração da urbanização, concentração espacial e desenvolvimento da sociedade de consumo e; b) às características estruturais do mercado de trabalho que, desde a transição do escravismo para o assalariamento, guarda as marcas mais profundas do subdesenvolvimento, tais como um excedente estrutural de força-de-trabalho;



heterogeneidade estrutural da estrutura de alocação laboral; baixos salários e marginalidade social (BARBOSA, 2003).

O contingente de trabalhadores de coleta seletiva e reciclagem de materiais reutilizáveis guarda uma relação anticíclica com a atividade econômica. Em momentos de taxas mais elevadas de crescimento do produto que, geralmente, são precedidas de redução do desemprego, portanto, de elevação da renda nominal dos trabalhadores, a quantidade desses trabalhadores tende a ficar estável. Já nos períodos de recessão e/ou semiestagnação, com elevação do desemprego e da informalidade tende a aumentar o número de trabalhadores envolvidos nessa atividade, visto que — para trabalhadores menos qualificados — a atividade de catador de material reciclável é uma porta de entrada e permanência no mercado de trabalho, ainda que de forma informal e com reduzida presença de cobertura de direitos trabalhistas e/ou previdenciários (IPEA, 2017).

Segundo Dias (2002), assim como o “lixo” a sociedade busca invisibilizar os seus catadores, buscando formas com que ambos desapareçam. Dessa feita, é comum que a presença de locais de reciclagem, muitas vezes realizada na própria via pública, ou mesmo de concentração desses trabalhadores sejam desvalorizados social e economicamente. No entanto, a coleta seletiva e a venda desses materiais têm se demonstrado rentável e não somente para pessoas em situação de rua e para os catadores. Ainda segundo Dias (2002), é possível encontrar pessoas que se dedicam a essa atividade como forma de compor a renda familiar e a fazem como atividade principal. A remuneração dos catadores no ano de 2008 chegou a ser 73% do salário-mínimo da época (TORRES, 2008), um valor semelhante ao que representou o emprego doméstico no mesmo período (78%) (FURNO, 2016). Portanto, em que pese o baixo valor social e monetário, ainda assim representa — para os padrões salariais brasileiros — uma atividade que garante a sobrevivência da população que a ela se dedica.

A existência, e de natureza rentável, dessa atividade é — ainda — muito sintomático das características do próprio capitalismo periférico e de industrialização truncada brasileiro. Diferentemente do que apregoava a Cepal com a tese da “dualidade básica” como elemento que travancava o pleno desenvolvimento do capitalismo, Francisco de Oliveira (2003) vai, paradoxalmente, identificar que a existência de um setor de baixa produtividade e ligado aos serviços, antes de atestar seu atraso dispõe sobre o seu projeto *sui generis*. Dentro da estrutura do capitalismo dependente, essas não são “deformações”, mas sim a lógica própria de reprodução ampliada do capital, em bases periféricas. O tamanho desproporcional dos serviços de baixo valor agregado na economia brasileira ocorreu absorvendo crescentemente força de trabalho e se faz como um dos motores da acumulação do capital, portanto, a economia de baixa produtividade não é contraditória com a acumulação, dentro de uma lógica que privilegia aos lucros de poucos e o trabalho degradado de muitos.

Esse artigo, portanto, tem como tema central uma análise comparativa entre duas experiências de cooperativas de trabalhadores catadores de materiais recicláveis em duas grandes cidades, a saber: a Associação dos Catadores de Papéis, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE), de Belo Horizonte, e a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE), da cidade de São Paulo São Paulo.



Nosso objetivo é analisar o papel do setor público, especialmente das políticas públicas para o fomento e ampliação dessa atividade produtiva. O artigo está dividido em três seções além desta introdução e da conclusão. Na primeira, é feita uma breve descrição das poucas informações sobre o setor. Na segunda sessão, é tratada a experiência da ASMARE. Na terceira, é analisada a COOPAMARE. Por fim, apresentamos nossas conclusões. A principal é que o desempenho dessas cooperativas depende da existência de políticas públicas.

## **1. Caracterização do Emprego Formal dos Trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclável**

Sob a análise do Anuário de reciclagem 2021 e dos dados que compõem o histórico do levantamento, tal como estudo realizado pela ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais), estima-se que o número de empregos diretos no setor aumentou em uma década e passou de um total em torno de 284 mil para 332 mil postos de trabalho. Sendo eles, de empregos diretos, de 283.734 em 2010, e de 332.142 em 2019, um aumento de 117%. Em observação na região Sudeste, tem-se um aumento modesto de 34.215 para 40.648 unidades de trabalho.

O relatório expressa que dentre as 651 organizações que foram analisadas, 358 delas informaram o número de associados/cooperados. No entanto, constam do Banco de Dados do Anuário da Reciclagem outras 1.199 associações e cooperativas, as quais não responderam à pesquisa. Ambas, se somadas, representam um total 1.850 organizações de catadores identificadas. Esse universo totaliza 9.754 catadoras e catadores espalhados por todo Brasil.

No mesmo período, a renda média mensal por catador pertencente às organizações pesquisadas foi de R\$ 1.098,00, no entanto, as regiões norte e nordeste obteve rendimentos inferiores à média nacional, enquanto as regiões sul e sudeste ultrapassam a mesma. A Região Sudeste atingiu o maior volume de resíduo destinados à reciclagem, 141 mil toneladas, o que representa 43,2% do total nacional.

Ainda que não seja foco desse trabalho, nota-se que esses números, provavelmente, são subavaliados, face a dificuldade de se valorar a produção do setor, tanto como a dificuldade de obtenção de dados precisos, este, em função da sensibilidade do setor e da variabilidade das políticas. Segundo avaliação realizada pelo IPEA (2017), no mesmo ano a renda dos catadores também sofreu fortes variações em função do movimento do dólar e dos preços internacionais das commodities relacionadas aos principais produtos que eles coletam, tais como petróleo (plástico), minério de ferro, alumínio, celulose, entre outros. Períodos de crise econômica podem afetar gravemente a demanda por esses produtos, impactando negativamente na renda dos catadores, já que as unidades industriais optariam entre o material reciclado e a matéria-prima virgem, tendo como critério aquela que lhes implica menor custo. Tal fato, em conjunto a proximidade física com relação à indústria compradora, reflete na dinâmica da cooperativa e dos/as catadores/as, os quais, muitas vezes, aumentam consideravelmente o ritmo e o tempo de trabalho, por meio de jornadas exaustivas, para compensar parte dessa queda nos preços.

Um dos instrumentos de avaliação da renda e do emprego no Brasil são microdados obtidos através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pelo Ministério



do Trabalho e Previdência. A base de dados analisada é composta por dados anuais entre 2003 e 2020. Além disso, considerou-se neste estudo quatro Estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. A escolha desse Estados se deu através do grau de urbanização e retrospectiva histórica no setor de coleta de materiais recicláveis.

Para identificar os catadores nos microdados disponibilizados pela RAIS foram considerados três códigos na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sendo eles: 5192/05 - catador de material reciclável; 5192/10 - selecionador de material reciclável; e 5192/15 - operador de prensa de material reciclável. Assim, as análises foram elaboradas a partir da definição de *trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável*, sendo esta definição a agregação das três classificações mencionadas anteriormente.

A Tabela 1 apresenta a dinâmica da remuneração dos trabalhadores de coleta e seleção de materiais recicláveis entre os anos de 2003 e 2020. Os dados foram deflacionados a partir do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) anual para que se pudesse observar a variação real no salário médio dos catadores. De acordo com os dados, entre 2003 e 2020 a média salarial dos catadores entre os três Estados em análise foi de R\$480,83 reais em 2003 para R\$1.362,66 reais em 2020, o que representa uma variação real de 183% em dezessete anos.

	<b>BA</b>	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>SP</b>	<b>Média</b>
<b>2003</b>	343,23	412,39	577,54	590,14	480,83
<b>2020</b>	1.169,64	1.227,50	1.509,73	1.543,76	1.362,66
<b>Variação Real</b>	241%	198%	161%	162%	183%

Tabela 1 - Remuneração dos trabalhadores de coleta e seleção de materiais entre 2003 e 2020 para os Estados selecionados.

Elaboração própria com base na RAIS/TEM

A Figura 1 apresenta a dinâmica da remuneração média (nominal) dos trabalhadores de coleta e seleção de materiais recicláveis entre os anos de 2003 e 2020 para os Estados selecionados. Os dados apontam uma tendência de crescimento no Estado da Bahia entre os anos de 2003 e 2013. Após esse período a remuneração média dos catadores deste Estado entrou em um ciclo de estagnação que persiste até o final do recorte histórico considerado na análise. Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro apresenta uma tendência de crescimento da remuneração média dos catadores, sendo esta acentuada a partir do ano de 2016<sup>1</sup>. O comportamento de estagnação também foi observado nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, onde a remuneração média se estagnou a partir de 2016 e apresentou um movimento de queda entre os anos de 2019 e 2020.



Figura 1 - Evolução da remuneração média dos trabalhadores de coleta e seleção de materiais recicláveis entre 2003 e 2020 por Estados selecionados. Elaboração própria com base em RAIS/TEM

A Figura 2 descreve o número de catadores nos Estados selecionados para os anos de 2005, 2010, 2015 e 2020. Esse recorte permite observar a evolução no número de catadores durante diferentes períodos da história recente do Brasil. Em relação aos números absolutos, nota-se que o Estado de São Paulo é aquele com o maior número de catadores para os anos analisados. Entretanto, ocorreu um movimento de queda no número de catadores formais entre os anos de 2005 e 2015, com uma elevação entre 2015 e 2020. O Estado da Bahia apresentou um movimento diferente, com crescimento entre 2005 e 2015 e queda entre 2015 e 2020. O Estado do Rio de Janeiro também observou um movimento similar ao observado no Estado de São Paulo, mas em menor escala, ou seja, uma diminuição no número de catadores formais entre 2005 e 2015 e um crescimento entre 2015 e 2020. O Estado de Minas Gerais foi aquele que manteve uma tendência de crescimento durante o período que compreende os anos de 2005 a 2020.

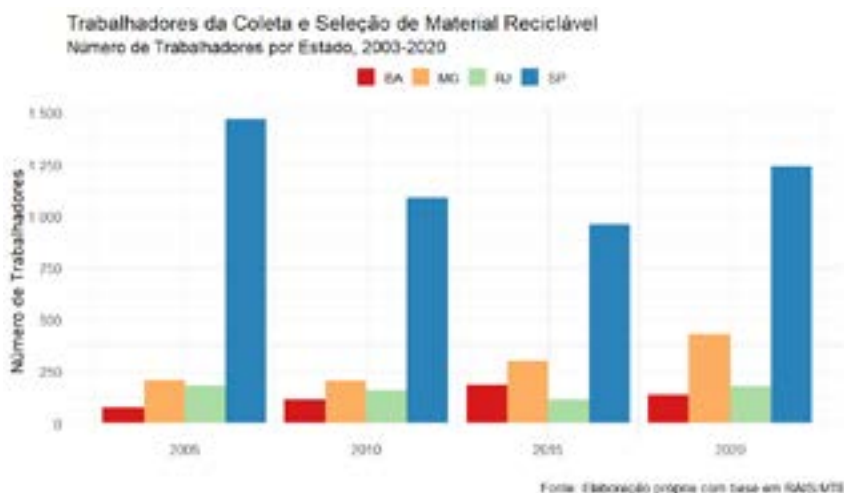


Figura 2 - Número de catadores formais nos anos de 2005, 2010, 2015 e 2020 por Estados selecionados. Elaboração própria com base em RAIS/MTE

Analisando a participação dos Estados no total de catadores empregados (Tabela 2), nota-se que o Estado da Bahia obteve um crescimento na sua participação de 75% (de 3,99% em 2005 para 6,99% em 2020). O Estado de Minas Gerais foi aquele que obteve o maior crescimento



de participação entre os Estados analisados, sendo esta de 110,73% (de 10,62% em 2005 para 22,37% em 2020). Para o Estado do Rio de Janeiro se observa uma queda de 3,83% na sua participação em relação ao total (de 9,48% em 2005 para 9,11% em 2020). E para o Estado de São Paulo a queda de 15,55% na participação foi a maior observada entre os Estados analisados (de 75,92% em 2005 para 64,11% em 2020).

	BA	MG	RJ	SP
<b>2005</b>	3,99%	10,62%	9,48%	75,92%
<b>2010</b>	6,01%	10,46%	8,18%	56,34%
<b>2015</b>	9,53%	15,54%	5,85%	49,66%
<b>2020</b>	6,99%	22,37%	9,11%	64,11%
<b>Varição 2020/2005</b>	75,32%	110,73%	-3,83%	-15,55%

Tabela 2 - Participação dos Estados no total de catadores empregos e variação entre 2005 e 2020. Elaboração própria com base em RAIS/TEM

Outro fator de análise observado a partir dos dados está na estratificação dos catadores a partir do gênero. A Tabela 3 apresenta o percentual de catadores nos Estados selecionados por sexo quinzenalmente entre 2005 e 2020. Analisando a média do percentual entre os Estados selecionados, nota-se que em média o sexo feminino aumentou a sua participação na força de trabalho formal de catadores em 11,45% (de 21,06% em 2005 para 23,21% em 2020). Por consequência, a participação do sexo masculino diminuiu 2,64% (de 78,94% em 2005 para 76,79% em 2020). Essa variação é distribuída de forma desigual entre os Estados analisados. No Estado da Bahia a participação de catadores do sexo feminino aumentou 26,75% entre 2005 e 2020, com uma queda de 8,16% para o sexo masculino. O Estado de Minas Gerais foi o único que observou uma queda na participação do sexo feminino, sendo de 8,31% com um aumento de 3,36% para o sexo masculino. No Estado do Rio de Janeiro a participação do sexo feminino aumentou 3,98% e do sexo masculino diminuiu 0,66%. Por fim, o Estado de São Paulo também registrou um aumento expressivo na participação de catadores do sexo feminino com um crescimento de 23,39% e uma queda na participação do sexo masculino de 5,09%.

	Sexo	BA	MG	RJ	SP	Média
<b>2005</b>	Feminino	23,38%	28,78%	14,21%	17,87%	21,06%
	Masculino	76,62%	71,22%	85,79%	82,13%	78,94%
<b>2010</b>	Feminino	9,48%	32,67%	34,18%	29,96%	26,57%
	Masculino	90,52%	67,33%	65,82%	70,04%	73,43%
<b>2015</b>	Feminino	23,37%	31,33%	25,66%	25,23%	26,40%
	Masculino	76,63%	68,67%	74,34%	74,77%	73,60%
<b>2020</b>	Feminino	29,63%	26,39%	14,77%	22,05%	23,21%
	Masculino	70,37%	73,61%	85,23%	77,95%	76,79%
<b>Varição 2020/2005</b>	Feminino	26,75%	-8,31%	3,98%	23,39%	11,45%
	Masculino	-8,16%	3,36%	-0,66%	-5,09%	-2,64%

Tabela 3 - Percentual de catadores formais nos anos de 2005, 2010, 2015 e 2020 por Estados selecionados e sexo. Elaboração própria com base em RAIS/MTE



Em geral, são poucas as indústrias compradoras de material reciclável, o que resulta na formação de um mercado oligopsônico, com poucos compradores que possuem alto poder de definição do preço e da qualidade final dos produtos a serem comercializados

Para avaliação dos dados utilizaremos como metodologia de referência o cruzamento de informações disponibilizadas por estado, conforme anuário de reciclagem 2021, que tem por base a execução do ano de 2020. A análise do documento tem por finalidade a demonstração do impacto e da relevância dos dados regionais do tratamento de resíduos sólidos e da identificação das características sociais em torno das atividades da cooperativa e dos cooperados.

Nesse sentido, a distinção entre a dinâmica de atuação da cooperativa e das pessoas que realizam a coleta, faz-se necessária para compreensão do papel de cada agente na política de resíduos sólidos. Tal fato, implica, sobretudo, sob a ótica jurídica diversa.

Sob a análise do banco de dados do Anuário da Reciclagem 2021, que tem por base as atividades de 2020, fora observado que dentre as 651 organizações analisadas, 358 delas informaram o número de associados e que tal apuração, permitiu a ilustração de um universo total de 9.754 catadoras e catadores. Em paralelo, as estimativas do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) indicam o número estimado de 800 mil trabalhadores em atividade hoje no Brasil, entre os quais 70% seriam mulheres. A estimativa é compatível com os dados do IPEA quando considerada as trabalhadoras organizadas em cooperativas e associações, a maioria é negra ou parda, segundo o IPEA.

Em relação aos dados de faturamento, 375 organizações, as quais forneceram os dados, indicaram o faturamento de R\$ 159 milhões no ano obtido com a venda dos materiais, (0,0182758621 em relação ao PIB de 2021), com média de R\$ 424 mil por associação ou cooperativa e renda média mensal de R\$ 1.098,00; por catadores pertencentes às organizações pesquisadas. Já em relação à quantidade de material coletado, estimou-se a coleta de 943 mil toneladas entre 1.850 associações e cooperativas participantes, gerando um faturamento de 784,5 milhões de reais para estas organizações.

Em um estudo realizado pelo Cepea em 2013, demonstra que o grupo social é representado por 400 mil catadores de resíduos sólidos em todo o Brasil. Somados os membros das famílias, chegam a 1,4 milhão de brasileiros que sobrevivem do lixo. Sobretudo, a maioria dos catadores é formada por homens jovens, negros ou pardos. Eles têm baixa escolaridade e vivem nas cidades com uma renda média de R\$ 571,56.

Anteriormente, como marco importante, no ano de 2010 entra em vigor a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que incluiu formalmente a categoria na cadeia produtiva e gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil, fato que se constitui divisor de águas na ótica de participação do setor público.

Segundo pesquisa realizada pelo IPEA, com base nos dados do Censo 2010, constatou-se a existência de cerca de 388 mil catadores de materiais recicláveis em todo o território brasileiro. Entretanto, o Movimento dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) estimava que no mesmo ano existiriam cerca de 800 mil a 1 milhão de catadores em atividade, e que seriam responsáveis pela coleta de 90% de tudo que foi reciclado no Brasil.





Em paralelo, na mesma avaliação do IPEA, foi analisado que a renda média foi de R\$ 561,93, substancialmente inferior aos R\$ 1.271,88 da população ocupada total e pouco acima do salário-mínimo vigente no momento do Censo de 2010, que era de R\$ 510,00.

No intuito de promover estímulos para fortalecer o setor, o governo federal emitiu em 2009 a Medida Provisória no 476. Esta medida dispõe sobre a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aquisição de resíduos sólidos por estabelecimento industrial a serem utilizados como matérias-primas ou material intermediário na fabricação de seus produtos.

Em 2010, em uma parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ipea e a Presidência da República, ocorreu a publicação da Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos (Milanez et al., 2010).

Esta atenuação no recrudescimento dos valores da SENAES em comparação aos valores totais se deu em razão da supressão de Programas e Ações de outras Unidades Orçamentárias.

Os anos de 2012 e 2013 marcaram ascensão dos valores aportados para a SENAES, com queda a partir de 2014, vertiginosa de 2016 a 2017, resultando na desimportância flagrante dada para a Secretaria, que teve como episódio central a perda de status da SENAES junto MTE, Com a extinção do Ministério do Trabalho, suas funções foram remanejadas para um departamento do Ministério da Cidadania, passando a ser uma subsecretaria, embora ainda fossem destinados recursos para Ações de Economia Solidária, mas em valores irrisórios, geridos pela Administração Direta Federal.

A evolução do orçamento e da execução orçamentária para o SENAES entre os anos de 2013 e 2018 apresenta uma tendência de queda bastante clara, com uma aceleração ainda maior a partir de 2016 (SILVA, 2018). Essa aceleração da queda orçamentária pode ser explicada, entre outros fatores, pela condução da política fiscal brasileira que a partir de 2015 assumiu uma postura centrada na hipótese de *austeridade expansionista*. Com isso, os investimentos públicos e os gastos com maior impacto social foram suprimidos e levaram a economia para um cenário de riscos sociais profundos. Dada a fragilidade institucional da política de economia solidária – não há previsão constitucional – os recursos direcionados para esse tipo de ação (estratégica na lógica de um estado que tenha uma posição de planejamento) podem ser suprimidos de acordo com a mudança dos interesses políticos ou de uma reorientação da política fiscal.

Assim, o que se observou foi a inserção da temática da Economia Solidária na composição orçamentária federal a partir de 2004, com a elevação dos aportes para a SENAES até 2014, pari passo à configuração de Ações orçamentárias diversas, colaborativas com demais instâncias, reforçando mesmo o conceito de solidariedade, atingindo diferentes demandas dos empreendimentos econômicos solidários. Contudo, a partir de 2014, o que se verificou foi a redução dos aportes ano a ano, culminando com a simples supressão da SENAES do rol institucional, primeiro sendo deslocada e rebaixada em 2016, e sendo finalmente extinta em 2019.



## 2. ASMARE

A década de 1980 experimenta o fim de um ciclo econômico que – em que pese de aprofundamento das desigualdades sociais – logrou ao Brasil taxas elevadas de crescimento econômico. A recessão do início da década, seguida de ciclos curtos de baixo crescimento, deixou de herança um cenário de fraco dinamismo interno, hiperinflação e elevado desemprego no fim da década. Portanto, o alvorecer dos anos 1990 – já no limiar da primeira experiência de governo de corte neoliberal – foi marcado pelo aumento do contingente de desemprego, elevação do nível de pobreza e opções no campo da política social que, a despeito da nascente Constituição Cidadã de 1988, reduziram gradativamente o papel do Estado como garantidor de serviços de caráter universal (FURNO, 2016).

No entanto, a mesma década de 1980 que vivencia um colapso do modelo desenvolvimentista no campo econômico, é palco para um processo de soerguimento do que ficou conhecido como “Novos Movimentos Sociais” (SADER, 1988). Do conjunto de novas organizações políticas, ganha força as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) como um braço do setor mais progressista da Igreja Católica, vocacionados a apoiar e fomentar organizações da sociedade civil a despeito de um caráter meramente assistencialista, mas com forte conteúdo reivindicativo e mobilizador. Das CEBs surgem diversas “pastorais sociais” entre elas a “Pastoral de rua” que será a organização política que, no início dos anos 1990, criará – em conjunto com os catadores a ASMARE.

Além da Pastoral, a Arquidiocese de Belo Horizonte e a Cáritas brasileira também se empenharam na construção da Associação, que logo no seu nascedouro tinha no seu âmago, além do elemento da geração de trabalho e renda, o resgate da cidade dessa população (CARDOSO, 2003).

A Associação ganha relevo após diversos embates com o Poder Municipal que empreendeu diversas tentativas de desocupação violenta da área em que os associados haviam ocupados para desenvolverem suas atividades (TORRES, 2008). A destruição de barracos e de materiais recolhidos, em conjunto com a organização prévia da associação, reforçou um sentimento de indignação e de pertença e gradualmente, após reuniões e assembleias periódicas, os catadores foram adquirindo consciência coletiva dos seus direitos e que o “lixo” poderia ser, também, matéria-prima para indústria de recicláveis, além de aflorar a percepção da importância ambiental e financeira da reciclagem (CARDOSO, 2003).

Portanto, o surgimento da ASMARE, em 1990, assumindo um papel reivindicatório junto a comunidade, forçou a administração pública a um rompimento com a postura histórica em relação aos catadores, constituindo-se não apenas em demandantes de políticas públicas, mas, sobretudo, em sujeitos partícipes do seu desenho e execução. Em 1990 a Prefeitura implantou a coleta seletiva através da Lei Orgânica do Município, preconizando que a coleta deveria ser feita, preferencialmente, por cooperativas. No entanto, as pretensões da Prefeitura à época era implantar um sistema de terceirização do trabalho, o que se constituiu em uma segunda batalha da Associação para que essa lograsse primazia contratual. (DIAS, 2002).

A importância da contratação direta de cooperativas ainda pode ser reforçada pela própria estrutura gerencial dessas organizações. Na medida em que são cooperativos, portanto, não há um



dono dos meios de produção, as decisões de produção e comercialização tendem a constituir um processo pedagógico e de exercício da democracia direta e participativa, elemento importante para a formação da cidadania. Além disso, como não há fins lucrativos, senão que a reprodução dos próprios trabalhadores, não há apropriação privada do excedente, que é repartido somente entre aqueles que trabalham. No caso de empresas terceirizadas há uma diferença entre o que o poder público dispense de recursos e o que compõem, efetivamente, a massa salarial, já que há a apropriação por parte do atravessador ou intermediador da mão-de-obra.

Embora o processo tenha iniciado em 1990, é a partir de 1993 que o Poder Público Municipal constituirá uma relação orgânica com a Associação, incorporando-a como parceiro prioritário no Projeto Coleta Seletiva, implementado a partir do Programa de Manejo Diferenciado de Resíduos Sólidos da Superintendência de Limpeza Pública. Também no mesmo ano foi “assinado um convênio de cooperação entre a instituição de catadores, a Prefeitura de Belo Horizonte e a Mitra Arquidiocesana, que viabilizou a manutenção do referido galpão” (GONÇALVES, 2002, p.11).

No ano de 1993, é importante ressaltar, o movimento ganha impulso com a posse de uma nova gestão municipal, em uma aliança política que alçou ao posto de prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). A gestão municipal teve no cargo de Superintendência de Limpeza Pública (SLP) uma ex- Voluntária da associação e militante da área ambiental. Isto impulsionou a relação do poder público com a ASMARE e articulou a capacitação dos associados, com o auxílio da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). (TORRES, 2008). O novo modelo administrativo para os resíduos sólidos urbanos, intitulado “Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos”, surge com três colunas básicas: 1) consistência tecnológica; 2) participação efetiva da comunidade; 3) qualificação e valorização dos trabalhadores do SLU (TAVARES CAMPOS & ABREU, 1996, p.1).

Paralelo a isso, foi criado dentro do SLU uma Assessoria de Mobilização Social cujo objetivo era facilitar o envolvimento da sociedade na coleta seletiva através de ações lúdico-pedagógicas, utilizando criatividade e aproveitando momentos culturais já estabelecidos para envolver a população com os catadores. (TORRES, 2008). Ou seja, se coadunou uma perspectiva de fortalecimento da associação que não apenas passou pela dimensão da garantia de trabalho e renda, senão que por elementos importantes tais como educação, cultura e atividades de lazer.

Pesquisa realizada por Dias (2002) com os associados da ASMARE identificou de 29% dos entrevistados (a maioria) credita aos “relacionados” o elemento que mais gosta na associação, seguido de 25% que identificaram o resgate à cidade. O fato da ASMARE promover atividades associativas resgata um elemento importante e, cada vez menos presentes em grandes cidades, o da sociabilidade e do exercício de relações e laços comunitários. O resgate à cidadania também é um ponto central quando se trata de uma atividade tão frequentemente associada a invisibilidade social.

Ainda segundo a pesquisa, quando perguntados sobre o motivo porque se associou, 49% afirmaram que foi pela “segurança” enquanto apenas 9% credita o motivo aos “ganhos”. O aspecto do retorno financeiro, portanto, é sobrepujado pela segurança, o que também afirma uma



relação coletiva, de práticas de trabalho conjunto com rompem a insegurança do trabalho atomizado realizado individualmente nas ruas.

A ação da Prefeitura previa o provimento de toda estrutura logística e operacional de suporte de trabalho aos catadores, que envolvia galpões para triagem. Implantação de contêiner (denominados de LEVs — Local de Entrega Voluntária) para o recebimento de materiais recicláveis que já eram previamente separados para doação; caminhões para a coleta dos materiais recicláveis e assessoria no processo de capacitação para os catadores associados. Além disso, a Prefeitura repassava mensalmente à ASMARE recursos financeiros com vistas a cobertura das despesas administrativas da entidade (DIAS, 2002)

Segundo Dias (2002) o suporte logístico e operacional do poder público permitiu a incorporação de um maior número de associados à ASMARE, que encontraram nos galpões de triagem uma alternativa para a realização da triagem de recicláveis que antes era realizada nas ruas da cidade de Belo Horizonte.

Em 1997 se estabelece a continuidade da relação com a ASMARE, inclusive, nesse período, a Gestão de Recursos Sólidos Urbanos recebeu diversos prêmios (inter)nacionais, tais como o concurso nacional de “Gestão Pública e Cidadania” e o “Prêmio Saneamento”. A SLU ampliou os Locais de Entrega Voluntária (LEV) e passou a doar o papel, o metal e o plástico para reciclagem na ASMARE. A Prefeitura também intermediou relações com diversas grandes empresas, em especial a Toshiba, para que essas mesmas empresas entregassem nos galpões os materiais para serem reutilizados pelos associados, garantindo a matéria prima principal da geração de renda. A prefeitura realizou e apoiou vários eventos locais, estaduais e municipais de GRSU e coleta seletiva, desenvolveu programas de educação ambiental em coleta seletiva através do teatro e de cartilhas, ofereceu cursos de alfabetização para os funcionários da SLU e forneceu espaço físico e equipamentos para a ASMARE. (TORRES, 2008).

A ampliação das negociações e do material que chegava à associação ampliou o poder de barganha dos trabalhadores e isso fortaleceu os catadores e quebrou a dependência destes com relação aos atravessadores. Segundo Cardoso (2003) a ASMARE passou a receber 107 toneladas de materiais recicláveis por mês dos parceiros. Tal monta fortalece o associativismo e a geração de renda e desenvolvimento local. Para dar conta do volume da demanda de trabalho o quadro de funcionários foi ampliado, assim como a estrutura da ASMARE que passou a contar – além da coleta, separação e armazenamento — com a marcenaria e as oficinas. Além das oficinas de produção, a ASMARE possui um grupo de catadores associados para mobilização social e educação ambiental que desenvolve trabalhos teatrais em escolas e empresas visando à sensibilização e educação para a coleta seletiva. (TORRES, 2008)

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2000, o município de Belo Horizonte coletou em média 3.200 toneladas por dia, representando cerca de 1.430 gramas per capita. A média per capita registrada para o Brasil ficou em 880 gramas. “Isto demonstra que BH está muito acima da média nacional, comprometendo a vida útil do aterro e tornando a coleta de lixo bastante dispendiosa para o Estado.” (TORRES, 2008, p. 103).

Em que pese o sucesso da parceria e embora tenha havia uma série de percalços pelo caminho, a parceria com a ASMARE foi extinta no ano de 2014, no bojo da gestão de Marcio



Lacerda do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Essa medida logrou inúmeros problemas para a associação, tais como: dispensa de todos os funcionários que cuidavam da gestão administrativa e financeira e os vigias; a suspensão do repasse de vale transporte para os catadores e o corte no contrato com a empresa que fornecia o serviço de transporte com caminhão para a realização de coleta de reciclagem com as empresas parceiras, além da suspensão do repasse de recursos municipais. A quebra do convênio, portanto, passou a inviabilizar a atividade dos catadores associados, uma vez que tanto a gestão do empreendimento na sua totalidade quando as despesas passaram a ser assumidas pela ASMARE e não consegue arcar com todos os custos (OLIVEIRA, 2017).

Além disso, trabalhadores associados ouvidos por Oliveira (2017) atribuem à crise outras modificações ensejadas pela nova gestão na Superintendência de Limpeza Urbana, que reduziram a disponibilidade de materiais recicláveis aos catadores. O principal feito foi a troca de caminhões baús para o recolhimento do lixo por caminhões compactadores, com o objetivo de ampliar a cobertura da coleta. No entanto, os moradores já haviam se acostumado a separar e a dispor o lixo de forma adequada para o transporte pelos caminhões baús. Com a introdução dos compactadores os materiais recicláveis são misturados e prensados no caminhão, acarretando perda de qualidade. Na etapa da triagem no galpão, muitos materiais têm que ser descartados por contaminação que, além de reduzir o insumo compromete risco à saúde e segurança dos trabalhadores.

Por fim, diversas empresas que entregavam materiais agora os reciclam, uma vez que a crise econômica impôs a elas desafios financeiros não desprezíveis. Além disso, associados também creditam a crise econômica outras duas questões importantes. A primeira delas é o aumento no número de catadores individuais, que disputam os parques materiais nas ruas e, a outra, é que a crise impacta a demanda agregada, portanto, a propensão marginal ao consumo. Assim, menos consumo é menos lixo, pelo material que serve de matéria prima para a reciclagem.

Com base em questionário por nós elaborado e respondido por um dirigente da ASMARE, ela passou de 218 para 91 associados em 2022; sendo por 45 mulheres e 46 homens. Face a essa brutal redução de pessoas vinculadas, a ASMARE acredita ser em função do desincentivo às cooperativas e da falta de investimento, tal fato dificulta a melhor remuneração e apoio aos associados. Mesmo com a falta de apoio e as demais dificuldades, atualmente recolhem 284 toneladas de resíduos de descarte por mês.

Segundo relato desse dirigente:

Tivemos uma melhora de renda quando tínhamos um governo que tinha muitos programas e projetos voltados para apoiar a reciclagem e que tinha inclusão dos catadores, agora, infelizmente, estamos há 6 anos sem nenhuma ação do governo federal, e que incentive as prefeituras a reconhecerem e apoiarem a nossa prestação de serviços. Hoje, infelizmente, as instituições que muito contribuíram foram sucateadas e até perseguidas pelos órgãos de controle, assim muitas fecharam suas portas, as poucas que sobraram nos assessoram na medida do possível.



Fica clara a importância de uma política de fomento. Nos momentos em que houve uma política minimamente estruturada e operante, a ASMARE prosperou. Com o esvaziamento dessa política, a atividade e o número de associados caíram vertiginosamente.

### **3. COOPAMARE**

Na cidade de São Paulo, a qual possui mais de 12.252 milhões de habitantes, são coletadas cerca de 12 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, diariamente, dos quais apenas 280 toneladas são coletadas de forma seletiva (ALVARENGA II, 2020, p. 16). Mais de 2 bilhões de reais são despendidos anualmente com a gestão de resíduos sólidos pelo município (PMGIRS, 2014, p. 8).

E quem passa pelos bairros de Pinheiros e Vila Madalena em São Paulo pode facilmente notar a presença das carroças de catadores cheias de materiais recicláveis que são coletados nas lojas, nos condomínios de edifícios e nas ruas. Pinheiros e Vila Madalena são bairros de classe média-alta da metrópole paulista e quanto maior a renda dos cidadãos, maior é a quantidade de resíduos sólidos domiciliares ou equiparados que são descartados pela população e recuperados pelas catadoras e catadores que lá trabalham (ALVARENGA II, 2020, p. 132).

E a maior parte de todo esse material recuperado pelos catadores naqueles bairros segue para triagem, acondicionamento e comercialização para uma das primeiras, senão a primeira organização de catadores do Brasil, a COOPAMARE, que fica localizada no próprio bairro de Pinheiros, embaixo do viaduto Paulo VI na Avenida Sumaré, entre as Ruas João Moura e Galeno de Almeida (AYALA, 2004).

A COOPAMARE é uma cooperativa de trabalho sem fins lucrativos criada por vinte catadores com apoio da entidade filantrópica Organização de Auxílio Fraternal - OAF, em 1989. A história da COOPAMARE e de seus mais de 80 catadores cooperativados e 170 catadores autônomos é indissociável do reconhecimento da coleta seletiva como fonte de trabalho, renda e cidadania, bem como enquanto serviço público que deve ser colocado à disposição da população pelos municípios para a destinação adequada de resíduos sólidos de volta à cadeia produtiva (AYALA, 2004)

Foi também no ano de 1989, durante a gestão de Luiza Erundina, que a coleta seletiva surgiu como projeto piloto no município de São Paulo, sem, contudo, incorporar oficialmente os catadores (JACOBI; VIVEIROS, 2009, p. 32). Na capital paulista, a política municipal de limpeza urbana tem como um de seus principais instrumentos a Lei Municipal nº 13.478/02, editada durante o Governo Marta Suplicy, que foi pioneiro no reconhecimento dos catadores como prestadores do serviço público de coleta seletiva e destinatários dos resíduos sólidos domiciliares coletados pelas concessionárias de limpeza urbana (ALVARENGA II, 2020).

Além desta lei, o trabalho dos catadores está regulamentado pelo Decreto nº 48.799/07, que foi editado na gestão Gilberto Kassab e alterou o decreto anterior (Decreto nº 42.290/02), bem como por resoluções da autarquia de limpeza urbana (AMLURB), que recentemente foi extinta para dar origem a uma agência reguladora denominada “SP Regula” (Lei nº 17.433/20).



Passados mais de trinta anos de existência, a COOPAMARE enfrentou muitos desafios como tentativas de despejos de sua sede perpetradas pelas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, bem como tentativa de proibição de circulação das carroças pelas ruas da cidade e mudança arbitrária da sede durante as gestões José Serra e Gilberto Kassab (GRIMBERG, 2007, p. 104).

A COOPAMARE passou também por períodos em que a administração municipal esteve mais aberta ao diálogo e a efetiva participação dos catadores na construção da própria política, como na gestão de Fernando Haddad, que construiu com o apoio dos catadores e da sociedade civil o PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Decreto nº 54.991/2014), ainda em vigor e que reconheceu a existência de diversos coletivos de catadores, cooperativados e autônomos em atuação na cidade de São Paulo.

Conforme o PMGIRS-2014, cerca de 10 mil pessoas trabalham como catadores autônomos (avulsos) na cidade de São Paulo. Como observa Sandro Pereira Silva (2017, p. 14), “essa é a única opção possível de sobrevivência minimamente digna para famílias” em processo de vulnerabilidade.

A partir da gestão João Dória e passando pela gestão Bruno Covas, a COOPAMARE deixou de ser uma das cooperativas com vínculo formal de prestação de serviços com o município de São Paulo. Um dos motivos foi o fato de que a cooperativa estaria situada embaixo do viaduto, local supostamente inapropriado, apesar da adoção de todas as medidas de segurança e de jamais ter acontecido qualquer acidente.

Portanto, a COOPAMARE que tem capacidade de triar e acondicionar aproximadamente 80 toneladas de resíduos sólidos por mês, deixou de prestar esse serviço público ao município, que então destina esses materiais ao aterro sanitário ao invés de reciclá-los, o que é contra a Lei nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Apesar de não estar mais conveniada ao município, a COOPAMARE resiste e continua realizando a coleta seletiva dos resíduos gerados por seus parceiros, empresas, condomínios de edifícios e recebendo material de catadores autônomos.

Ela é referência no Brasil e no mundo, pelo trabalho com a organização autônoma, formação e profissionalização de catadores, com cursos de alfabetização e atualização escolar, assistência social e psicológica, atividades culturais e lazer aos catadores. A cooperativa também promove educação ambiental no bairro e na cidade, além de ser um grande laboratório para os pesquisadores na temática socioambiental.

Com base no questionário por nós elaborado e respondido por um dirigente da COOPMARE, em 2022, ela tinha 21 cooperados, entre elas, 13 mulheres e 7 homens. Além disso, 40 pessoas que realizam o trabalho de coleta, porém, sem vínculo. O grupo realiza o trabalho de coleta de 80 toneladas de resíduos sólidos por mês, ainda que pequeno e com dificuldades, tais como a insegurança sobre o local, que têm sua permissão exposta a variações de governo. O espaço cedido no governo Erundina não dispôs, por exemplo, da mesma percepção de importância no governo Kassab, ressalta a diretoria da cooperativa. Hoje, a cooperativa possui poucas parcerias, dentre elas com a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) e a Rede CATASAMPA.





O faturamento médio mensal da Coopamare costumava oscilar entre R\$ 23.000,00 e R\$ 30.000,00. Porém, o seu faturamento sofreu uma redução de quase 50%, variando entre R\$ 15.000,00 e R\$ 18.000,00. Os custos e despesas da cooperativa consomem 35% do seu faturamento mensal. O restante é dividido entre os cooperados. Não há diferença de remuneração entre os gestores e demais cooperados. Independentemente do trabalho que realizam, aprovaram em assembleia que todos devem receber igualmente, de acordo com os dias e horas trabalhados de cada um.

## Conclusão

Uma política pública de resíduos sólidos é peça fundamental como estratégia de desenvolvimento econômico de qualquer país, com destaque para a relevância que a temática possui a partir das necessidades contemporâneas de mitigação dos efeitos perversos oriundos das mudanças climáticas. Nesse sentido, tal política se torna ainda mais relevante no caso dos países subdesenvolvidos, particularmente o Brasil.

O estudo indica que o desempenho das cooperativas de catadores depende crucialmente da existência de políticas públicas voltadas para o setor – tanto no âmbito federal quanto local. Durante governos que adotam e/ou implementam políticas de fomento à coleta de resíduos sólidos, as cooperativas tendem a se desenvolver: o número de cooperados e o volume processado aumentam.

A partir da análise quantitativa e qualitativa dos empregos formais, obtidos através da RAIS, observou-se que nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia há uma tendência de crescimento no número de catadores entre os anos de 2003 e 2020. Além disso, evidenciou-se que o número de mulheres que atuam na coleta de resíduos sólidos cresceu 11,45% na média para os estados considerados entre 2005 e 2020, enquanto o número de homens registrou uma queda de 2,64%.

A experiência da ASMARE e da COOPAMARE ilustra perfeitamente esse padrão. Nos governos progressistas, em que há o objetivo claro de estimular a atividade, ambas cooperativas floresceram. No entanto, elas perderam cooperados e reduziram sua atividade nos períodos em que as mesmas políticas são esvaziadas. Nossa análise reforça a necessidade de reativação das políticas de estímulo à coleta de resíduos sólidos, sendo uma iniciativa que gera impactos multidimensionais (emprego, renda e sustentabilidade ambiental).

## Referências

ALVARENGA II, Paulo Fernando Esteves de. *A concretização da coleta seletiva com a inclusão social de catadores no percurso histórico das gestões administrativas na cidade de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado / PUC- SP). São Paulo, 2020.

BARBOSA, A. F. *A FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: DA ESCRAVIDÃO AO ASSALARIAMENTO*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia/Unicamp. Campinas, 2003.



BRASIL. Decreto nº 54.991 de 02 de abril de 2014. Aprova as alterações e consolida o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (2014/2033).

CARDOSO, M. B. R. *A ASMARE E SEUS PARCEIROS PÚBLICOS E PRIVADOS: UMA REDE DE COOPERAÇÃO PARA A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA*. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS Programa de Pós-graduação em Administração. Mestrado Profissional em Administração. Belo Horizonte 2003.

COOPAMARE, *Projeto Coopamare. Material de divulgação*. Texto Luci Ayala / Fotos Daniel Renault / Projeto Gráfico Cássia Buitoni. Realização Coopamare; Organização de Auxílio Fraternal e Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

DIAS, S. M; *Lixo e Cidadania: os impactos da política de resíduos sólidos de Belo Horizonte no mundo do trabalho do catador da ASMARE*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

FURNO, J. da C. *A longa abolição no Brasil: Transformações recentes no mercado doméstico*. Dissertação mestrado. Instituto de Economia/Unicamp. Campinas, 2016.

GONCALVES, J. A. *Experiências de coleta seletiva*. São Paulo: Petrópolis, Pastoral de Rua, 2002.

GRIMBERG, Elisabeth. *Coleta Seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo*. Experiências e Desafios. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 148 p. (Publicações Pólis, 49).

JACOBI, Pedro, Org. *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social.* Organização de Pedro Jacobi. – São Paulo: Annablume, 2006. Reimpressão: novembro de 2009.

OLIVEIRA, A. R. *Asmare: Revendo valores e forjando uma nova gestão em contexto de crise*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil. 2017.

OLIVEIRA, F. Francisco de Oliveira, *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Sandro Pereira. *A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma*. Texto para Discussão, 2018. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8929/1/td\\_2434.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8929/1/td_2434.pdf)>.

SILVA, Sandro Pereira. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e possibilidades sob a ótica da economia solidária*. Brasília, 2017.

TAVARES CAMPOS, H.K.; ABREU, M. de F. *Gestão dos resíduos sólidos em Belo Horizonte*. Trabalho apresentado no Congresso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, 25, 2-7 nov. 1996. MEX, D.F., 1996.



TORRES, E. R. *As organizações dos catadores de material reciclável: inclusão e sustentabilidade. O caso da associação dos catadores de papel, papelão e material reaproveitável, ASMARE, em Belo Horizonte, MG.* UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2008.

---

## Notas

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que os dados observados levam em consideração apenas o trabalho formal e, assim, não é possível avaliar a partir deste conjunto de dados o comportamento da remuneração média entre os catadores informais.



## Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na defesa das catadoras e catadores durante a pandemia de Covid-19

### *Performance of the Public Defender of São Paulo State in the defense of waste pickers during the Covid-19 pandemic*

**Caroline Pereira dos Santos**

Mestranda em Ciência Ambiental pelo IEE/USP e bolsista CAPES  
*caroline.pereira.santos@usp.br*

**Davi Quintanilha Failde de Azevedo**

Defensor Público no Estado de São Paulo  
*dqazevedo@defensoria.sp.def.br*

**Paulo Fernando Esteves de Alvarenga II**

Defensor Público no Estado de São Paulo  
*palvarenga@defensoria.sp.def.br*

#### **Resumo**

O presente artigo elucida formas de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na defesa das catadoras e catadores de materiais recicláveis no contexto de pandemia de Covid-19. O texto identifica fundamentos normativos para atuação da Defensoria Pública na área socioambiental e evidencia o posicionamento institucional de defesa daqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade. São apresentados aspectos legislativos direcionados às cooperativas e associações de catadoras e catadores(as) constantes nas políticas de Resíduos Sólidos, passando-se a análise da atuação na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Nesta atuação houve articulação técnica e jurídica para o desenvolvimento de diretrizes para os serviços de coleta seletiva e triagem; recomendação de auxílio emergencial direcionado aos(as) catadores(as); articulação em demandas específicas de cooperativas e associações; elaboração de ofícios; participação no desenvolvimento de curso de capacitação de Defensoras e Defensores Públicos e a construção de protocolo com orientações para a atuação na temática. O artigo evidencia os desafios de implementação das políticas de resíduos sólidos e o cenário de agravamento das condições de trabalho dos(as) catadores(as) durante a pandemia, apresentando efeitos positivos decorrentes da atuação defensorial, com avanços na garantia de uma coleta seletiva com inclusão dos catadoras e catadores.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Catadores. Covid-19.

#### **Abstract**

*This article explain the ways of the Public Defender of São Paulo State acts in the defense of waste pickers in the context of the Covid-19 pandemic. The text identifies normative justification for the Public Defender's performance in the socioenvironmental area and presentes the institutional positioning of defense of those who are in a situation of vulnerability. The legislative aspects directed to the cooperatives and associations of waste pickers included in the Solid Waste policies are presented, with analysis of the performance of the Public Defender of São Paulo State. In this performance, there was technical and legal articulation for the development of guidelines for selective collection services; emergency assistance aimed at waste pickers articulation in specific demands of cooperatives and associations; drafting letters; participation*



*in development of the course for Public Defenders and the construction of a protocol with guidelines for action on the subject. The article discusses the challenges of implementing solid waste policies and the scenario of working conditions of waste pickers during the pandemic, presenting positive effects resulting from Public Defender action, with advances in guarantee of selective collection with the inclusion of waste pickers.*

**Keywords:** *Public Defender. Waste pickers. Covid-19.*

## **Atuação da Defensoria Pública na seara socioambiental**

A Lei nº 80 de 1994 estabelece os princípios institucionais das Defensorias Públicas, além de objetivos, funções e outras disposições. O artigo 4º desta legislação apresenta um rol com as inúmeras funções institucionais da Defensoria Pública, dentre as quais se destaca a atribuição de:

(...) X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (BRASIL, 1994).

O texto normativo apresenta com clareza a função institucional da Defensoria Pública de defesa dos direitos ambientais dos necessitados, ressaltando a admissibilidade de qualquer forma de ação para que este direito seja adequadamente e efetivamente tutelado.

No Estado de São Paulo, a atuação da Defensoria Pública fundamenta-se na Lei Complementar nº 988 de 2006, que organiza a instituição, define suas atribuições e dá outras providências. Neste texto normativo, há atribuição institucional à Defensoria Pública de tutela do meio ambiente, quando relacionada às finalidades institucionais do órgão, além da previsão normativa de criação de um Núcleo Especializado dedicado à temática do meio ambiente (SÃO PAULO, 2006a).

Para Gasparini (2017), a atuação da Defensoria Pública na área ambiental é de grande relevância, pois a população mais pobre é amplamente atingida pela degradação ambiental. A autora exemplifica o papel da Defensoria Pública na promoção do desenvolvimento sustentável por meio da atuação em defesa dos catadores de materiais recicláveis, nas demandas por efetivação do direito ao saneamento básico e na mediação de outros conflitos socioambientais vivenciados por grupos vulneráveis.

Para Fensterseifer (2014, p. 11), a Defensoria Pública possui legitimidade para atuação em defesa do direito fundamental ao meio ambiente, buscando assegurar aos grupos e indivíduos vulneráveis um “mínimo existencial socioambiental”, ou seja, um patamar mínimo de qualidade ambiental que assegure vida digna para esses grupos.

A abordagem de questões socioambientais pressupõe uma análise multidisciplinar, por meio da qual o ser humano é compreendido como parte integrante do meio ambiente, como parte



de um todo, constituindo uma relação de interdependência e transversalidade (KALIL, FERREIRA, 2017, p. 333).

Nessa perspectiva, o uso da terminologia socioambiental revela a necessidade de convergência entre as dimensões social e ambiental direcionando-as a um projeto jurídico-político orientado para o desenvolvimento humano (FENSTERSEIFER; SARLET, 2020, p.18). Desse modo, o uso da expressão socioambiental revela-se mais adequado à atuação da Defensoria Pública nos temas associados ao meio ambiente, por pressupor a articulação entre essas dimensões.

Registre-se que a atuação da Defensoria Pública na temática diferencia-se da atuação de outros órgãos do sistema de justiça, pois caracterizada pela parcialidade, pela defesa dos interesses daqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade socioambiental:

É certo que, por vezes, o Ministério Público e a Defensoria Pública estarão em polos antagônicos nas relações jurídicas socioambientais como, por exemplo, em ação civil pública promovida pelo Parquet para retirar grupos de famílias pobres que ocupam área de preservação permanente (FENSTERSEIFER, 2015, p. 91).

Sendo assim, verifica-se que a atuação da Defensoria Pública na área socioambiental tem fundamento normativo nas legislações que estabelecem as atribuições do órgão e se dará pela ampla defesa dos direitos socioambientais daqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade.

### **Implementação das Políticas de Resíduos Sólidos no contexto da pandemia**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305 de 2010, se apresenta como um importante marco normativo para gestão de resíduos sólidos no Brasil. Dentre os objetivos estabelecidos por esta lei, ressalta-se o da gestão integrada de resíduos sólidos, compreendido como: “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, art. 3º, XI).

O trabalho desenvolvido por cooperativas e associações de catadoras e catadores de materiais recicláveis concretiza a integração de diferentes dimensões, tais como a social, ambiental e econômica, ressaltando-se a importância do trabalho desses coletivos para a materialização do objetivo da gestão integrada dos resíduos sólidos.

A Política Nacional também apresenta a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (BRASIL, 2010, art. 7º, XII) como um de seus objetivos, além de ser um dos seus instrumentos “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, art. 8º, IV).



Esses e outros artigos que contemplam as atividades desempenhadas pelas cooperativas e associações de catadores e catadoras, incluindo a possibilidade de contratação dessas entidades com dispensa de licitação (BRASIL, 2010, art. 36, §2º), revelam o protagonismo desses trabalhadores na gestão de resíduos sólidos, os quais devem ser priorizados, devidamente integrados e remunerados pelas políticas públicas desenvolvidas.

Além do tratamento prioritário dado pela Política Nacional, esta legislação também prescreveu aos estados e municípios o dever de desenvolvimento dos seus respectivos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, estrutura normativa relevante para o incentivo ao desenvolvimento e à consolidação de cooperativas e outras formas de associações de catadoras e catadores de materiais recicláveis.

No Estado de São Paulo, a Política Estadual de Resíduos Sólidos, Lei 12.300 de 2006, apresenta como um de seus objetivos “promover a inclusão social de catadores, nos serviços de coleta seletiva”, prescrevendo ainda que, para o alcance desses objetivos, o poder público deverá “incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que realizam a coleta e a separação, o beneficiamento e o reaproveitamento de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis” (SÃO PAULO, 2006b).

Quanto aos municípios do Estado de São Paulo, dos 645 existentes, 511 possuem Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, um percentual de 79,3%, enquanto 20,7% ainda não desenvolveram seus respectivos planos (TCE, 2021). Em relação à Coleta Seletiva, 448 municípios declararam realizar este serviço, mas em 153 deles (34,2%) inexistiu qualquer forma de parceria com associações ou cooperativas de catadoras e catadores. Dentre os municípios que realizam algum tipo de parceria, as modalidades predominantes foram de disponibilização de estrutura física (56,5%) e de concessão ou doação de equipamentos (47,3%), registre-se que apenas 66 municípios (14,7%) contrataram cooperativas ou associações de catadoras e catadores para execução dos serviços de coleta seletiva (TCE, 2021).

Os dados apresentados revelam a existência de municípios que ainda não desenvolveram seus respectivos planos, importante instrumento para a efetivação da gestão integrada. Ademais, muito embora exista importante arcabouço normativo dedicado à priorização dos trabalhos desenvolvidos por cooperativas e associações de catadoras e catadores, bem como a possibilidade legal de contratação dessas entidades com dispensa de licitação, os dados revelam desafios na contratação dessas entidades, pois dos 295 municípios que desenvolveram alguma forma de parceria, apenas 66 contrataram essas entidades promovendo efetiva remuneração das atividades desempenhadas por esses trabalhadores.

Somando-se aos desafios de implementação das políticas de resíduos sólidos, no ano de 2020, a pandemia de Covid-19 instaurou no país um cenário de crise sanitária e humanitária com efeitos diretos sobre os catadores e catadoras. Nesse sentido, Steigleder (2021, p. 37) apontou para o cenário de agravamento das condições de vulnerabilidade dos catadores durante a pandemia de Covid-19, colocando-os em um dilema, entre a manutenção das atividades de coleta e triagem para sobrevivência e a paralisação das atividades em decorrência dos riscos à saúde.

Nesse sentido, a pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) ressaltou os altíssimos riscos de contaminação enfrentados pelos catadores





e catadoras devido à pandemia de Covid-19, bem como reiterou os altos riscos de adoecimento por outras enfermidades em decorrência do desenvolvimento das atividades laborais em ambientes insalubres. Por outro lado, a pesquisa desenvolvida ressaltou a importância estratégica desses trabalhadores nas atividades de coleta seletiva e destacou a necessidade de remuneração das catadoras e catadores diante de possíveis suspensões das atividades (ABES, 2020).

Nesse contexto, verificou-se que a exposição aos riscos durante a pandemia se deu de maneira desigual para determinados grupos sociais, como no caso dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Diante das problemáticas apresentadas, intensificadas pelo cenário da pandemia de Covid-19, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por intermédio do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH), realizou diferentes ações em defesa dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, algumas das quais serão elucidadas a seguir.

### *Articulação para aprovação das “Diretrizes técnicas e jurídicas para a coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis durante a pandemia de Covid-19”*

Durante a Pandemia de Covid-19 foi desenvolvido um documento capaz de oferecer diretrizes técnicas e jurídicas para as atividades de coleta e triagem de materiais recicláveis realizadas por catadoras e catadores. O documento foi publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público e sua produção envolveu a participação das Defensorias Públicas do Estado de São Paulo e da União, Ministérios Públicos de diferentes estados, órgãos públicos, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, entre outros atores da esfera privada. Por meio de reuniões virtuais, os diferentes participantes dialogaram e construíram coletivamente essas diretrizes (CNMP, 2020).

O documento destacou importantes aspectos da Política Nacional de Resíduos Sólidos relacionados às cooperativas e associações e reforçou o caráter de essencialidade das atividades de coleta seletiva realizadas com inclusão socioeconômica das catadoras e catadores de materiais recicláveis.

Ao abordar a pandemia de covid-19, o documento apresentou esclarecimentos sobre a doença, informando os riscos existentes e os cuidados necessários para evitar o contágio, também apontou a necessidade de uniformidade nas informações apresentadas pelas autoridades ambientais e de saúde sobre a gestão dos resíduos sólidos domiciliares, a fim de oferecer uma avaliação mais consistente sobre os riscos do exercício das atividades de reciclagem durante a pandemia.

Aos municípios foram recomendadas ações estratégicas de auxílio aos catadores e catadoras diante do cenário de calamidade pública que se estabeleceu, com proposição de medidas para minimizar a disseminação do vírus. O documento ofereceu subsídio aos gestores públicos para que avaliassem a viabilidade da continuidade dos serviços de coleta seletiva e triagem, bem como sugeriu a adoção de medidas específicas tanto nos casos de paralisação temporária, quanto nas hipóteses de manutenção das atividades.

Dentre as medidas sugeridas, é possível destacar a recomendação de reforços na segurança das catadoras e catadores por intermédio do fornecimento de Equipamentos de



Proteção Individual (EPIs) específicos e adequados ao combate do coronavírus, a concessão de auxílio financeiro para manutenção da subsistência dos trabalhadores e a promoção de orientações sobre saúde e segurança do trabalhador.

O documento também apresentou esclarecimentos direcionados às cooperativas e associações com orientações para redução dos riscos de contaminação no ambiente de trabalho e esclarecimentos jurídicos sobre a possibilidade de paralisação temporária das atividades pelas entidades, levando-se em consideração o estado de calamidade pública decretado.

### *Aprovação do auxílio emergencial específico para os catadores*

O cenário pandêmico impactou às atividades de reciclagem e exigiu ações específicas voltadas à manutenção da renda dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. As Defensorias Públicas, do Estado de São Paulo e da União, se articularam para que houvesse o estabelecimento de auxílio financeiro específico a esta categoria de profissionais.

Em ofício encaminhado à Prefeitura e ao Estado de São Paulo, as Defensorias recomendaram, independentemente da opção por paralisação ou manutenção das atividades de reciclagem nas cooperativas e associações, a concessão de um auxílio financeiro, no valor de um salário mínimo, para as catadoras e catadores cooperados e associados. Além disso, também foi recomendada a concessão de uma renda básica emergencial às catadoras e catadores avulsos, autônomos ou não conveniados (ANADEP, 2020).

Nesse contexto, a Prefeitura de São Paulo anunciou medida para beneficiar as famílias deste grupo profissional em decorrência da paralisação temporária das atividades de coleta seletiva, como medida de segurança adotada durante a pandemia de Covid-19 (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO, 2020):

A Prefeitura de São Paulo, por meio da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb), vai investir R\$ 5,76 milhões para auxiliar os catadores de materiais recicláveis na capital paulista. A medida vai beneficiar 900 famílias associadas às 25 cooperativas habilitadas no Programa Socioambiental de coleta seletiva. Ao todo, cada família receberá da Prefeitura R\$ 1,2 mil reais mensais, por até três meses. Além dos cooperados habilitados nas cooperativas, outros 1.400 catadores autônomos receberão o recurso de R\$ 1,2 mil mensais, também por até três meses. No caso dos catadores autônomos, a composição do auxílio será dividido da seguinte maneira: R\$ 600 pagos pela Prefeitura e R\$ 600 oriundos do governo federal. (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO, 2020).

Além da adoção de medidas socioeconômicas, as Defensorias também recomendaram medidas de proteção à saúde e segurança das catadoras e catadores. Nos casos de manutenção das atividades de reciclagem, por meio de cooperativas e associações, foi recomendado o fornecimento de EPIs específicos ao combate do coronavírus. Para os catadores avulsos, autônomos e organizados coletivamente sem convênio com a administração pública, também foi



recomendado o fornecimento de EPIs, além da criação, pelo poder público, de ambientes adequados à higienização desses trabalhadores (ANADEP, 2020).

Registre-se ainda que o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos também oficiou os municípios nos quais a Defensoria Pública do Estado de São Paulo atua, para que as medidas segurança e de auxílio socioeconômico das catadoras e catadores também fossem adotadas (ANADEP, 2020).

### **Ofícios durante a pandemia**

O Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos instaurou Procedimento Administrativo para o acompanhamento do restabelecimento das atividades desenvolvidas por cooperativas e associações de catadoras e catadores durante a pandemia. O objetivo era assegurar que a prestação de serviços de coleta seletiva e triagem ocorresse de forma ordenada e segura, evitando-se o contágio por covid-19.

O Ofício conjunto entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e da União foi encaminhado ao secretário estadual de saúde, coordenador do centro de contingências do novo coronavírus, aos secretários municipais e autoridade municipal de limpeza urbana da cidade de São Paulo com diversas recomendações, destacando-se a necessidade de adoção de medidas específicas para a segurança das catadoras e catadores diante da pandemia de covid-19, bem como da necessidade de garantia de renda mínima capaz de assegurar a subsistência desses trabalhadores. Este ofício também sugeriu ao Poder Público a produção de materiais informativos sobre a pandemia, direcionados especificamente aos catadores e catadoras de materiais recicláveis, como forma de exercício do direito à informação e à saúde.

Além do município de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelo NCDH oficiou diversos outros municípios do estado com recomendações de reforço da proteção dos catadores com fornecimento de EPIs específicos (tais como máscaras PFF2, luvas e álcool em gel), de concessão de renda mínima de emergência a todos os catadores (cooperativados ou avulsos), de realização de consultas e negociações de boa-fé com os catadores e catadoras, entre outras medidas.

### **Atuações específicas na defesa de cooperativas e associações de catadores durante a pandemia**

Desde o início da pandemia de covid-19, no ano de 2020, o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos atuou em demandas específicas apresentadas por cooperativas e associações de catadoras e catadores de materiais recicláveis, com instauração de procedimentos administrativos.

A cooperativa de catadores Coopernova, estabelecida no Tietê, requereu junto ao Núcleo atuação em defesa de seus interesses, com demandas relativas a melhorias nas condições laborais e busca por ajustes na remuneração contratada com a Prefeitura. A municipalidade realizou notificação à cooperativa requerendo a regularização da entidade, cientificando os



cooperados que o não atendimento ao requerido ocasionaria o recolhimento de tributos e multas, informando ainda que diante da inexistência de Alvará de Licença para execução das atividades no local, deveria haver imediata paralisação das atividades da cooperativa.

Diante desse cenário, o NCDH, articulou-se com Ministério Público de São Paulo, para coletivamente alcançar resposta mais efetiva a demanda apresentada, com encaminhamento à Promotoria de Justiça responsável pela região, a fim de que fossem averiguadas localmente as denúncias realizadas pelas catadoras e catadores, com encaminhamento para a resolução do caso.

Em outra atuação conjunta, no município de Charqueada, houve articulação entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Ministério Público do Estado de São Paulo e Ministério Público do Trabalho, para firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta por meio do qual o município se comprometeu a melhorar a parceria com cooperativa local, contemplando ações de adequação e regularização da cooperativa, fornecimento de EPIs, incluindo os relativos à prevenção da Covid-19, viabilizando o acesso das catadoras e catadores aos auxílios financeiros existentes, entre outras medidas.

A associação de catadores e catadores de Mogi Guaçu também apresentou demanda junto ao NCDH requerendo remuneração pelos serviços prestados à administração pública local. O Núcleo instaurou procedimento administrativo para analisar a contratação realizada e a remuneração das cooperadas e cooperados. Houve recomendação ao Município de Mogi Guaçu para que fosse assegurada a participação das catadoras e catadores no planejamento do serviço de coleta seletiva, reiterando a responsabilidade do Município pela remuneração dos trabalhadores.

No município de Americana, houve atuação defensorial de acompanhamento da manutenção das atividades de coleta seletiva na Cooperativa Cooperlírrios. Houve adoção de medidas de proteção pela prefeitura, com fornecimento de máscaras, álcool em gel, luvas e demais equipamentos necessários.

Os exemplos apresentados elucidam as demandas das cooperativas e associações de materiais recicláveis durante a pandemia, e reforçam a importância do acompanhamento da Defensoria Pública na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em defesa das catadoras e catadores.

## **Orientação do CONDEGE, curso de capacitação on-line e construção do protocolo para atuação das Defensoras e Defensores Públicos na defesa das catadoras e catadores**

Em maio de 2020, a Comissão de Direitos Humanos do CONDEGE (Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais), publicou uma orientação para a atuação das Defensorias em defesa das catadoras e catadores no contexto de pandemia de Covid-19, tendo em vista a existência de demandas comuns no território brasileiro (CONDEGE, 2020).

Outra ação realizada, foi o desenvolvimento de um curso de capacitação de Defensoras e Defensores Públicos para atuação em defesa das catadoras e catadores de materiais recicláveis, resultado da parceria entre Defensoria Pública da União (DPU), Escola da Defensoria Pública do



Estado de São Paulo, Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) e o Fórum Justiça.

O curso denominado “Catadoras e Catadores e a Atuação das Defensorias Públicas” ocorreu em junho de 2021, com disponibilização online, perpassando aspectos históricos e socioambientais das atividades desenvolvidas por esses trabalhadores, aspectos gerais da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instrumentos desta Política, como a coleta seletiva, responsabilidade compartilhada e logística reversa, além de abordar o papel da Defensoria Pública nesta temática, apresentando exemplos de boas práticas. O evento contou com a participação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, integrantes da sociedade civil, Defensores Públicos, além de outros agentes e estudiosos da temática.

Como resultado desse encontro, houve organização do CONDEGE e da DPU para produção do “Protocolo de atuação em direitos humanos para as Defensorias Públicas na defesa das catadoras/es de material reciclável e reutilizável”. Este documento apresentará orientações para a atuação da Defensoria Pública na temática, perpassando aspectos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, do protagonismo das catadoras e catadores na gestão de resíduos sólidos, além de orientações para a atuação prática das defensoras e defensores públicos.

## **Conclusão**

Verifica-se que o cenário da pandemia de Covid-19 impactou as atividades de coleta e triagem realizadas por cooperativas e associações de catadoras e catadores, exigindo ações para a proteção dos trabalhadores, com o propósito de reduzir os riscos de contaminação, além de medidas socioeconômicas, tendo em vista a condição de vulnerabilidade vivenciada por esses trabalhadores. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio de suas práticas, dialogou com diferentes integrantes do setor público, do sistema de justiça, de movimentos sociais, entre outros agentes, a fim de que houvesse implementação de políticas públicas em favor das catadoras e catadores. As ações realizadas demonstram a importância da atuação desta instituição na seara socioambiental, bem como revelam caminhos possíveis na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, para que os direitos das catadoras e catadores de materiais recicláveis sejam devidamente assegurados.

## **Referências**

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. **2ª Pesquisa ABES Covid e Limpeza Urbana sobre a geração de resíduos e a situação dos trabalhadores do setor com relação ao coronavírus nas capitais brasileiras no período de isolamento pela pandemia da Covid-19.** Disponível em: <https://www.abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Pesquisa-ABES-2.0-Pandemia-COVID-19-Impactos-no-setor-Limpeza-Urbana-10-06-2020.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2022.

ANADEP – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. **CORONAVÍRUS:** Após solicitação da Defensoria de São Paulo, prefeitura anuncia



auxílio financeiro a catadoras e catadores de material reciclável. 06 de abril de 2020. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=43626>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e Territórios e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 06 de jun. de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 06 de jun. 2022.

CONDEGE – Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais. Comissão de Direitos Humanos. **Orientações de Atuação em Defesa dos/as Catadores/As No Contexto Da Pandemia do Novo Coronavírus (Covid 19)**. Maio de 2020. Disponível em: <http://condege.org.br/wp-content/uploads/2022/02/07-Orientacoes-de-atuacao-em-defesa-dos-as-catadores-as-no-contexto-da-pandemia-do-novo-coronavirus-COVID-19-1.pdf>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Diretrizes técnicas e jurídicas gerais para os serviços de coleta seletiva e de triagem de materiais recicláveis, durante a situação de pandemia de Covid-19**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13191-cnmp-publica-diretrizes-tecnicas-e-juridicas-para-os-servicos-de-coleta-seletiva-e-de-materiais-reciclaveis>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para Ação Civil Pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (socio)ambientais: uma questão de acesso à justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. *Temas Aprofundados da Defensoria Pública*. 2ª Ed. Bahia: JusPodium, v. 1, 2014.

\_\_\_\_\_. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupo sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: *Direito Ambiental do Trabalho: apontamentos para uma teoria geral*, vol. 5, (Coord.) FELICIANO, Guilherme Guimarães, et. Al, São Paulo, LTr, 2020.

GASPARINI, Andreia Filianoti. *Novas perspectivas de atuação da Defensoria Pública Estadual: os rumos da tutela ambiental no estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas), Universidade Federal da Fronteira do Sul, Rio Grande do Sul, 2017.



KALIL, Ana Paula Maciel Costa; FERREIRA, Heline Sivini. A dimensão socioambiental do Estado de Direito. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr., 2017.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006b. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12300-16.03.2006.html>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 988 de 09 de janeiro de 2006a. Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

**SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura investe R\$ 5,76 milhões para auxiliar catadores de recicláveis afetados pela pandemia de coronavírus.** No total, 2,3 mil de catadores habilitados em cooperativas e autônomos receberão auxílio financeiro por até 3 meses. 31 de março de 2020. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-investe-r-5-76-milhoes-para-auxiliar-catadores-de-reciclaveis-afetados-pela-pandemia-de-coronavirus-1>. Acesso em: 06 de jun. de 2022.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Logística reversa de embalagens em geral e a Coleta Seletiva: uma correlação. *In*: BESEN, Gina Rizpah; JACONI, Pedro; SILVA, Christian Luiz (Org.). **10 anos da Política de Resíduos Sólidos: caminhos e agendas para um futuro sustentável**. São Paulo, IEE-USP, 2021.

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual – Estamos avançando na gestão do lixo? Publicação em 09 de março de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-estamos-avancando-gestao-lixo>. Acesso em: 06 de jun. de 2022.





PROTOCOLO DE ATUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS PARA DEFENSORIAS  
PÚBLICAS NA DEFESA DE CATADORAS/ES DE MATERIAL RECICLÁVEL  
E REUTILIZÁVEL

ESTE PROTOCOLO CONTÉM ORIENTAÇÕES E REGRAS A SEREM UTILIZADAS PELAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS, DO DISTRITO FEDERAL E DA UNIÃO NA DEFESA DE CATADORAS/ES DE MATERIAL RECICLÁVEL E REUTILIZÁVEL

Protocolo elaborado a partir da atuação de defensoras e defensores públicos e de debates realizados no Curso “Catadoras e Catadores e a Atuação das Defensorias Públicas”, ocorrido em 14, 21, 28 de junho e 5 e 12 de junho de 2021. Primeira Minuta aprovada na 2ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Condege, realizada no dia 26.11.2021 e debatida com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR e pela Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) em 24/11/2022 e em 09/02/2022. Minuta final aprovada pela Defensoria Pública Geral da União em 01/09/2022 e pela plenária do Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais.

Grupo de Trabalho Catadoras e Catadores da Defensoria Pública da União (DPU)

Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do CONDEGE

Setembro de 2022



## APRESENTAÇÃO

I - O PROTAGONISMO DA CATADORA E DO CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL E REUTILIZÁVEL NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PNRs. A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA – INTERESSE SOCIOAMBIENTAL. AGENTE AMBIENTAL DE FATO E DÍVIDA HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO. NECESSIDADE DA QUEBRA DO CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA. INCLUSÃO SOCIAL E EMANCIPAÇÃO ECONÔMICA DOS CATADORES CONCOMITANTEMENTE AO ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NOS LIXÕES (DECISÃO POLÍTICA). POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei nº 12.305/10 é norma geral e constitui no ordenamento patamar mínimo que deve ser concretizado pelos entes federativos, no que diz respeito à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Pode ser definida como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, além de definir responsabilidades do Poder Público e dos geradores, incluindo o setor privado e os consumidores.

Para melhor compreendermos a relação entre a política pública dos resíduos sólidos com as catadoras e os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis é importante observarmos a partir de uma perspectiva socioambiental<sup>1</sup>.

Ora, não restam dúvidas de que o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos é uma necessidade inquestionável para a humanidade, portanto a questão ambiental é de suma importância e relevância. Precisamos cuidar bem do nosso planeta, até para que seja possível a vida digna e saudável da presente e das futuras gerações.

Logo, não podemos esquecer que esse processo de transformação social (e cultural) envolve “agentes públicos de fato” (as catadoras e os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis) responsáveis por realizar aquilo que o poder público e o setor empresarial nunca fizeram. As catadoras e os catadores são executores/as desse relevante serviço público (esses profissionais sobrevivem da atividade de catação por várias

---

<sup>1</sup> As obrigações sociais vão ao encontro dos princípios de proteção ambiental. A importância da proteção ambiental não está dissociada do aspecto social envolvido. A eficiência do sistema de coleta seletiva está intimamente relacionada com a efetiva participação das catadoras e dos catadores no processo.



décadas – para não falarmos em séculos<sup>2</sup>). Na omissão do Poder Público e do setor empresarial, são as catadoras e os catadores que realizam o serviço, quase sempre em um processo econômico de subsistência (nas ruas, nos lixões<sup>3</sup> e/ou aterros controlados<sup>4</sup>, por exemplo). Em que pese o labor da categoria, o poder público está muito aquém de atingir números razoáveis para a reciclagem e para extinção dos lixões. O país somente recicla percentual inferior a 4% dos resíduos sólidos urbanos produzidos e ainda são despejados nos lixões e aterros controlados quase 30 milhões de toneladas/ano de resíduos sólidos urbanos<sup>4</sup>. Daí o protagonismo das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nessa política pública inclusiva. A lei nacional de regência, portanto, apenas buscou resgatar essa incontroversa dívida histórica para com essas trabalhadoras e esses trabalhadores.

Esse protagonismo está expresso na legislação em diversos pontos, dentre os quais, o conceito legal dos resíduos sólidos ou sua natureza jurídica (artigo 6º, VIII) que vinculam esses materiais à atividade dessas/es trabalhadoras/es.

I.1 – DO CONCEITO E DA NATUREZA JURÍDICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO CATADOR – ART. 6º, VIII, DA LEI Nº 12.305/2010. DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E PROTETOR-RECEBEDOR – ART. 6º, II, DA LEI Nº 12.305/2010. DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. DO RESÍDUO SÓLIDO ENQUANTO BEM SOCIOAMBIENTAL – DUPLA TITULARIDADE. PROTAGONISMO DA CATADORA E DO CATADOR X PROPRIEDADE DOS RESÍDUOS SÓLIDOS – BEM DIFUSO – PROPRIEDADE DIFUSA.

Um dos mais relevantes temas que necessitamos abordar quando tratamos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos e a relação desse diploma (regras, princípios, objetivos, instrumentos e regulamentos afins) com as catadoras e os catadores é a natureza

---

<sup>2</sup> História dos Catadores no Brasil – Antônio de Pádua Bosi – 1ª ed. São Paulo: Verona, 2015. O Autor percorre relato histórico sobre a atividade de catação no Brasil e no mundo, identificando registros sobre a atividade desde há muito tempo.

<sup>3</sup> Lixão: unidade/local onde são depositados resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente inadequada. Não contam com um conjunto de sistemas e medidas necessários para proteger a saúde das pessoas e o meio ambiente contra danos e degradações. <sup>4</sup> Aterro Controlado: é uma unidade de disposição final de resíduos sólidos urbanos sem tratamento do solo - solução intermediária entre os lixões e aterros sanitários, não sendo ainda a maneira mais adequada no que tange a geração de poluição para o meio ambiente; Aterro Sanitário: é um espaço de destinação final de resíduos sólidos urbanos que possui impermeabilização do solo e drenagem dos líquidos gerados. É uma forma mais adequada de destinação final que os lixões e aterros controlados, pois reduz a contaminação no meio ambiente gerada pelos rejeitos. (Anuário da Reciclagem 2020 – Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - ANCAT).

<sup>4</sup> Panorama 2020 – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>



jurídica dos resíduos sólidos e, também, os contornos jurídicos da propriedade desses materiais.

De início, registramos que não se trata de tarefa fácil e exigirá do intérprete considerável esforço hermenêutico. Ora, ao interpretar uma regra deve o intérprete debruçar-se sobre o todo – desde a lei nacional (Lei nº 12.305/2010), passando pelo seu regulamento (Decreto nº 10.936/22), as legislações estaduais e municipais. Obviamente, sempre observando as normas constitucionais e os tratados de direitos humanos.

Seguindo esse raciocínio e considerando o mencionado protagonismo desses trabalhadores na lei de regência, verificamos que a partir do conceito legal instituído naquele diploma – Artigo 6º, VIII - natureza jurídica dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis –, quis o Legislador vincular os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis aos trabalhadores – catadoras e catadores.

Para melhor compreensão, transcrevemos parte por parte o teor da regra mencionada: o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.” (artigo 6º, VIII). A primeira observação é no sentido de o substantivo “bem” não estar acompanhado dos adjetivos “público” ou “privado” (espécie de bem difuso<sup>5</sup> ou de dupla titularidade<sup>6</sup> – do poder público, do gerador ou do catador). A segunda observação é a adição à expressão “bem econômico” da expressão “e” (conjunção aditiva) “de valor social” (trata-se de bem socioambiental<sup>8</sup>). A terceira observação sobre a regra está na parte final, no arremate derradeiro: “gerador de emprego e renda e promotor de cidadania” (essa parte final cuida de vincular o bem socioambiental ao seu proprietário preferencial<sup>7</sup> – a catadora e o catador).

O princípio inserido no artigo 6º, VIII, da lei de regência revela que os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis são bens indispensáveis para que a catadora e o catador realizem seu trabalho. Assim, o defensor ou defensora, ao se deparar com uma situação que gere dúvida ou dubiedade sobre qual caminho seguir no tocante ao tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, a solução deve se inclinar em prol das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Além de ser a parte mais vulnerável no processo, a lei nacional reconhece o seu protagonismo, qualificado com direitos. Daí decorre a aplicação do princípio do *in dubio pro catador*.

Outrossim, registramos que essa digressão não esgota a discussão sobre esse polêmico tema, ao revés, apenas indica um dos caminhos a ser seguido pelo intérprete, em especial se esse intérprete é membro da Defensoria Pública, presente a sua

<sup>5</sup> Sirvinskas, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. Editora Saraiva : São Paulo – 9ª ed. Pag. 99 - 100.

<sup>6</sup> Lemos, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – 2014 – pag. 87. <sup>8</sup> Lemos, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo. 3ª ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais – 2014 – pag. 83 - 102.

<sup>7</sup> Importante registrar que para aperfeiçoar a propriedade é imprescindível a manifestação de interesse da associação, cooperativa ou coletivo de catadoras e catadores. Isso porque a posse/propriedade está diretamente ligada ao cumprimento das obrigações legais atinentes à destinação e à disposição final dos resíduos sólidos/rejeitos.



parcialidade na defesa das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Outro aspecto importante de registro trazido pelo marco legal é a necessidade de inclusão social e emancipação econômica das catadoras e dos catadores antes do encerramento das atividades dos lixões.

I.2 – DA INCLUSÃO SOCIAL E EMANCIPAÇÃO ECONÔMICA DAS CATADORAS E DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS. DO ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES NOS LIXÕES (DECISÃO POLÍTICA): SÓ PODE ENCERRAR AS ATIVIDADES NOS LIXÕES DEPOIS QUE INCLUIR A/O ÚLTIMA/O CATADOR/A. PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SOLIDARIEDADE PASSIVA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. SISTEMA DE COLETA SELETIVA E SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA. POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS pode ser definida como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos<sup>8</sup>.

Essa política pública concentra no conteúdo mínimo dos Planos Nacional, Estadual, Municipal e Distrital (artigos 14 e seguintes) estipulação de metas, programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas (Art. 15, VI – Plano Nacional; e 17, VI – Plano Estadual; artigo 19, XI c/c 36, II, §§ 1º e 2º - Plano Municipal), ponto de contato entre as obrigações legais dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a configurar solidariedade (passiva) na transição para o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (encerramento das atividades nos lixões, por exemplo, pressupõe a anterior implantação dos sistemas de coleta seletiva e logística reversa, com a participação das catadoras e dos catadores).

É dizer que todos os entes da federação são responsáveis pela inclusão social e econômica das catadoras e dos catadores<sup>910</sup>. Esclarece-se que a inclusão não se resume

<sup>8</sup> Vale ressaltar que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), na forma da Lei 14.026/2020, aprovou, por meio do documento nº 02500.027257/2021-36 a Resolução nº 79, de 14 de junho de 2021, constituindo a norma de referência nº 1 para regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

<sup>9</sup> Veja os artigos 1º, caput; 4º; 7º, VIII; 8º, VI e XIX; 10; 12, caput; 15, V e VI; 17, V e VI; 19, XI; 25; 29, caput e parágrafo único;

<sup>10</sup> , caput; 44, caput; 51, todos da Lei nº 12.305/2010



apenas à contratação direta das organizações de catadores/as (artigo 75, IV, j da Lei n. 14.133 de 1 de abril de 2021). Este é apenas o seu ato derradeiro. A exegese permite concluir que a inclusão é gênero do qual são espécies a incubação/capacitação dos catadores; incentivos às cooperativas e associações, e até mesmo, por exemplo, a indenização paga a catadoras/es no contexto de encerramento das atividades nos lixões. Assim, resumidamente, tais obrigações do poder público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) estão previstas na lei de forma expressa.

Portanto, a regra inserta no Artigo 54 da lei de regência deve ser interpretada à luz dos diversos valores/princípios/regras que compõem o ordenamento jurídico. A despeito da recente alteração introduzida pela Lei nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos - aqui incluído o encerramento das atividades nos lixões - deve considerar a obrigação legal dos entes da federação a esse respeito. E isso está expresso na Lei da PNRS: o encerramento das atividades nos lixões deve ser associado à inclusão social e econômica das associações e cooperativas de catadoras e catadores (art. 15, V e VI, 17, V e VI, 19, IX). Os planos de resíduos sólidos são uníssomos em vincular tais objetivos. Ora, é dever encerrar os lixões, assim como é dever a inclusão social e econômica das associações e cooperativas de catadoras e catadores (não é assistencialismo, mas direito à continuidade na atividade histórica após sua formalização com a implantação do sistema de coleta seletiva). E a transição para o sistema de coleta seletiva (com participação dos catadores), obviamente, impõe um planejamento cronológico que priorize a inclusão (transição para coleta) antes do encerramento. Encerrar primeiro, incluir depois, é impossível.

Da interpretação das regras e princípios postos, portanto, surge a seguinte norma: O encerramento das atividades nos lixões pressupõe a anterior inclusão social e econômica das catadoras e dos catadores. Somente é legítimo falar no encerramento das atividades dos lixões após a inclusão da/o última/o catador/a.

Logo, para (e antes de) encerrar as atividades nos lixões o poder público necessita cumprir um conjunto de obrigações correlatas, como a implantação do sistema de coleta seletiva (e do sistema de logística reversa) com a participação das catadoras e dos catadores. O encerramento, portanto, só cumprirá os mandamentos legais quando houver essa transição das/os trabalhadoras/es (dos lixões para a coleta seletiva).

I.3 – SISTEMA DE COLETA SELETIVA E SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE PASSIVA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA – GÊNERO (CAPACITAÇÃO, CONTRATAÇÃO DIRETA, PARTICIPAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DA LOGÍSTICA REVERSA E INDENIZAÇÃO – ESPÉCIES). SENTIDO E ALCANCE DA EXPRESSÃO “PRIORIZARÁ” – ART 36 § 1º DA LEI 12.305/2010.



A contratação para prestação de serviço no sistema de coleta seletiva é um direito das associações, cooperativas e até mesmo dos coletivos<sup>11</sup> de catadoras e catadores que realizam esse serviço historicamente nas diversas regiões do país, conquistado a partir do marco legal de 2010.

E isso porque a expressão priorizará contida no art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/2010 deve ser interpretada a partir do reconhecido protagonismo das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, na medida em que só se pode falar em reciclagem no Brasil a partir do trabalho exercido pelas/os catadoras/es (fato incontroverso – aspecto histórico).

No que diz respeito à lei de regência, esse protagonismo pode ser percebido em diversos momentos: 1) a expressão "inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores" (repetida mais de uma dezena de vezes), assim como a própria expressão "catador", repetida dezenas de vezes; 2) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36, § 2º); 3) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII ("o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania"), espécie de vetor interpretativo ou, podemos dizer, consagração do princípio in dubio pro catador; 4) o princípio do protetorrecedor, expresso no artigo 6º, II - como as/os catadoras/es realizam a coleta, minimizando os impactos ambientais, se credenciam como credores em face daqueles que deveriam fazê-lo. Tudo isso cuidadosamente reforçado no Decreto nº 7.404/2010, art. 40, 41 e 43, I, II e III, mantido no artigo 36 do Decreto nº 10.936/22.

Diante disso, havendo coletivo de catadoras/es no município realizando a coleta seletiva, esse coletivo deve ser contratado (após processo de incubação, capacitação e formalização em associação ou cooperativa). Decisão em sentido contrário exigiria justificativa fundamentada.

Esse, portanto, o sentido e alcance da expressão "priorizará", prevista no art. 36 § 1º, da Lei 12.305/2010.

Mas há também aquelas cidades, em que categorias de catadoras/es com demandas específicas de inclusão socioeconômica (catadores cooperados, independentes e em situação de rua), somente passaram a aplicar a legislação após ordem judicial. Existem também aqueles municípios que, ignorando a "proibição do retrocesso socioambiental", atentam contra as Políticas Nacional e Estaduais em matéria de Resíduos Sólidos e, ao invés de incentivarem a coleta seletiva promovida pelos catadoras/es locais, esmagam toda e qualquer iniciativa daqueles que, já excluídos do ciclo de vida inicial dos produtos,

---

<sup>11</sup> Havendo coletivo de catadores/as é obrigação do poder público fomentar, estimular, capacitar/incubar e auxiliar na formalização do grupo em cooperativas ou associações, visando o fortalecimento institucional e possibilitando a contratação direta para a prestação do serviço público de coleta seletiva.





por ausência de emprego e de dinheiro para consumi-los, retiram dos resíduos a sua fonte de sobrevivência.

#### I.4 – PAPEL DA DEFENSORIA. ATUAÇÃO SOCIOAMBIENTAL E EM DEFESA DOS INTERESSES DOS/AS CATADORAS/ES.

Muitos municípios não reconhecem a importância do trabalho prestado pelas/os catadoras/es e se negam a cumprir o que determina a lei, por exemplo, a contratação prioritária e direta das cooperativas de materiais recicláveis e reutilizáveis. Esta exclusão e falta de reconhecimento tem gerado conflitos socioambientais entre os catadores e as administrações públicas municipais, ocasionando o surgimento de uma grande demanda nas defensorias públicas.

Nesse cenário, as Defensorias Públicas surgem como importante instituição para fazer valer a política de resíduos sólidos e o direito de catadores/as. Diferente de outras instituições, as Defensorias devem atuar com parcialidade, no sentido de representarem os interesses das/os catadoras/es, realizando e defendendo uma interpretação da lei conforme tais interesses, o que acaba por permitir posicionamentos e teses mais incisivas para a inclusão social e econômica das/os catadoras/es. Embora o móvel da política pública indique relevante importância para o interesse socioambiental, na hipótese de tensão entre o interesse ambiental e o interesse de catadoras/es, a defensoria deverá manter a parcialidade na defesa dos interesses das catadoras e dos catadores.

Essa “parcialidade” permite que a Defensoria trabalhe sob a perspectiva de proteção ao meio-ambiente “com gente”, ou seja, não desvinculado da noção de que os seres humanos fazem parte também dos ecossistemas, devendo com estes estabelecer relações harmônicas e sustentáveis.

De maneira geral, a Defensoria é uma instituição essencial que está cada vez mais contribuindo e atuando em defesa dos interesses dos/as catadores/as e, neste sentido, surge o presente protocolo de atuação, elaborado conjuntamente pelo GT Catadoras/es da DPU e pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do CONDEGE, a fim de difundir estratégias de atuação efetivas.

#### CONCLUSÃO

Assim, considerando ser objetivo do Grupo de Trabalho Catadoras e Catadores da Defensoria Pública da União (DPU) e da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do CONDEGE o fortalecimento da atuação institucional e a formulação de propostas e de projetos estratégicos relacionados ao desenvolvimento de políticas integradas, o presente Protocolo foi submetido, em 02/09/2022, ao Conselho de Defensoras e Defensores Públicos Gerais e à Defensoria Pública Geral da União tendo sido aprovado por unanimidade.



Espera-se que esse singelo documento, indicador do compromisso institucional primordial com a defesa dos Direitos Humanos, traga contribuições aos(as) defensores(as) Públicos(as) em atuação pelo país no exercício cotidiano na defesa dos direitos de catadoras e catadores.

A COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA, instituída pelo CONSELHO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS, o GRUPO DE TRABALHO CATADORAS E CATADORES DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU) resolvem - em cumprimento aos artigos 5º, XXII, XXIII (função socioambiental da propriedade), 182, 184 (Plano Diretor) e 192 (desenvolvimento equilibrado) da Constituição Federal; à Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável (Protocolo Verde); à Lei de Resíduos Sólidos (Lei 12305/10); o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC - art. 11); a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000); do Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018, o qual estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos; os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas; as Diretrizes para Multinacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445 de 2007, com alterações da Lei nº 14.026, de 2020; com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999; Lei 6938 de agosto de 1981, Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente; Lei nº 14.133 de abril de 2021, art. 75, inc. IV, alínea j. Dispensa de Licitação para contratação de associações ou cooperativas de catadores; Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Política Nacional de Educação Ambiental; Lei N. 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da CR/88; Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003. Direito à informação em matéria ambiental; Resolução CONAMA 313, 22 de novembro de 2002; Lei nº 11.107/2005. Consórcios Públicos. Lei que regulamenta o Art. 241 da CR/88; Lei nº 11.445/2007. Lei Federal de Saneamento Básico; Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, regulamenta a Lei 11.445, que institui a Lei Federal de Saneamento Básico; Lei nº 12.187/2009. Política Nacional sobre Mudança de Clima, art. 4º, II, diminuição do GEE; Decreto 7.390, de 9 de dezembro de 2010, regulamenta a Lei 12.187, que institui a Política Nacional sobre Mudança de Clima; Lei nº 12.305/2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos; Decreto nº 7404, de 23 de dezembro de 2010, regulamenta a Lei 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (obs. criava o Comitê para implantação de Sistemas de Logística Reversa – verificar se foi extinto); Decreto nº



9.177, de 23 de outubro de 2017, regulamenta a Logística Reversa; Decreto nº 10.388, de 5 de junho 2020. Logística Reversa de medicamentos. Plano Nacional de Meio Ambiente; Plano Nacional de Educação Ambiental - PNEA; Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável – PPCS. Programa Pró-Catador e Política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos - PSAU - formular o presente PROTOCOLO DE ATUAÇÃO, com o intuito de aprimorar, uniformizar e fortalecer a atuação institucional dos(as) Defensores(as) Públicos(as) em todo País, propondo-o nos seguintes termos:

## PARTE I - TEMAS RELEVANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS PARA A ATUAÇÃO PRÁTICA DAS DEFENSORIAS NA INCLUSÃO DAS/OS CATADORAS/ES

### Encerramento de lixões com inclusão das/os catadoras/es na coleta seletiva

1. A obrigação legal de encerramento das atividades nos lixões prevista no artigo 54, da Lei 12.305/2010, deve ser interpretada sistematicamente, considerando especialmente o protagonismo da catadora e do catador, assim o/a Defensor/a deve observar que catadores/as (formalizados em associações ou cooperativas ou não e, ainda, as/os autônomas/os/avulsos/as) que executem suas atividades em lixões sejam incluídas/os anteriormente à desativação dos lixões nos respectivos sistemas de coleta seletiva (art. 15, V e VI, 17, V e VI, 19, IX da PNRS).

1.1 O/A Defensor/a atentar-se-á para a necessidade de implantação anterior do sistema de coleta seletiva, a fim de que seja possível a transição desses trabalhadores antes do encerramento das atividades nos lixões. A transição para o sistema de coleta seletiva (com participação das/os catadoras/es) deverá incluir um planejamento cronológico que priorize a inclusão (transição para coleta) antes do encerramento.

1.2 O/A Defensor/a atuará para que os planos (nacional, estaduais, municipais e distrital) de resíduos sejam uníssomos em vincular o encerramento de atividades em lixões à inclusão efetiva e implementação da coleta seletiva, garantindo o direito à continuidade na atividade histórica, com incentivo à formalização, capacitação, incubação, dentre outros (artigo 40 a 44, do Decreto nº 7.404/2010).

1.3 O/A Defensor/a trabalhará para que os processos de inclusão social e econômica das catadoras e catadores sejam acelerados concomitantemente com o encerramento das atividades nos lixões, uma vez que afronta qualquer possibilidade de resguardo de condições mínimas sanitárias e de dignidade humana, presente a solidariedade (passiva) na transição para o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Essa política pública concentra no conteúdo mínimo dos Planos Nacional, Estadual, Municipal e Distrital (artigos 14 e seguintes) estipulação de metas, programas, projetos e ações para o atendimento das metas



- 1.4 A/O Defensor/a atuará também no sentido de recuperação ambiental da área degradada decorrente de desativação do lixão, provocando e acompanhando o cumprimento da obrigação pelos órgãos responsáveis.

#### Responsabilidade Compartilhada

2. O/A Defensor/a Público/a solicitará a observância da implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (art. 3º, XVII; 6º, VII, da Lei 12.305/10), verificando o cumprimento das atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos (art. 3º, XVII).

2.1 O/A Defensor/a Público/a verificará se o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos<sup>13</sup> segue a lógica da responsabilidade compartilhada, recomendando sua inclusão caso não previsto, vez que caberá ao poder público, na forma do artigo 36 da PNRS, articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

2.2 A atuação da Defensoria também se voltará para conscientização ambiental e o papel dos geradores de resíduos sólidos domiciliares, que são os consumidores de produtos, com a disponibilização adequada para a coleta ou, quando o caso, mediante a devolução dos produtos, após seu uso, aos sistemas de logística reversa.

3. Considerando as obrigações previstas nos incisos I a IV do art. 31 da PNRS, que trata da responsabilidade compartilhada do setor empresarial, o/a Defensor/a observará o que preveem os acordos setoriais e as políticas de resíduos sólidos estaduais e municipais a respeito da logística reversa em especial daqueles resíduos mais importantes para o trabalho das catadoras e catadores, como embalagens em geral,

---

previstas (Art. 15, VI – Plano Nacional; e 17, VI – Plano Estadual; artigo 19, XI c/c 36, II, §§ 1º e 2º - Plano Municipal), ponto de contato entre as obrigações legais dos Entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a configurar solidariedade (passiva) na transição para o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (encerramento das atividades nos lixões, por exemplo, pressupõe a anterior implantação dos sistemas de coleta seletiva e logística reversa, com a participação das catadoras e dos catadores)

<sup>13</sup> Os Planos de Resíduos Sólidos foram elencados como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 8º, I). Por meio dos planos buscam-se soluções adequadas, com base em “diagnóstico, metas, diretrizes, programas e ações estabelecidos com coerência e viabilidade técnica, e política” (CRESPO; COSTA, 2012, p. 284). A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu que os entes da Federação, de forma escalonada, deveriam elaborar e implementar os respectivos planos (arts. 14 a 19), assim como o setor empresarial, os “planos de gerenciamento de resíduos sólidos” (art. 20). Para cada um dos planos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu conteúdos mínimos (arts. 15, 17, 19 e 21).



papel, plástico, metais e vidros, zelando pelo cumprimento das metas previstas, uma vez que cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, o dever de estruturar e implementar sistemas de logística reversa e, sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos, adotar medidas para o recolhimento dos produtos mencionados no art. 33 da Lei 12.305/10 e seus resíduos, após o uso, com sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, considerando o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente.

3.1 Considerando a existência de diferentes programas e projetos privados criados por diferentes setores econômicos para a implementação da logística reversa, com por exemplo: “De mãos dadas para o futuro”, “Eu Reciclo”, dentre outros, caberá a/ao Defensor/a verificar se esses programas também incluem ou priorizam a atuação e contratação das organizações de catadores/as, conforme as metas estabelecidas nos acordos setoriais e nos planos de gestão e gerenciamento de resíduos, municipais, estaduais e nacional, assim como, a própria lei 12.305/2010.

#### Educação em direitos

4. O/A Defensor/a Público/a elaborará projeto de educação em direitos com os/as catadores/as acerca de seus direitos e obrigações legais, contribuindo para que a atividade seja desenvolvida de maneira inclusiva, solidária e digna.

4.1 O/A Defensor/a Público/a deve incluir em projetos de educação em direitos o trabalho social e educacional junto à comunidade de valorização e reconhecimento social do trabalho dos/as catadores/as, deixando claro que estes indivíduos desempenham papel indispensável para a garantia do desenvolvimento sustentável local, sem prejuízo de estimular o consumo consciente e a destinação adequada de resíduos por parte da população.

#### Incubação e formalização das organizações de catadoras e catadores

5. O/A Defensor/a, após levantamento realizado, buscará incentivar a inclusão de catadoras/es independentes em cooperativas ou associações, inclusive com a busca ativa em lixões, bem como prestará assistência jurídica às cooperativas ou associações informais, de modo a permitir o acesso aos benefícios e incentivos fiscais, além dos demais direitos previstos em lei.

5.1 Nos municípios em que não há lixões e/ou os catadores/as não tenham acesso aos locais de disposição final dos rejeitos, a alternativa é buscar parceria com os órgãos do poder público municipal, como por exemplo a Secretaria de Assistência Social,



para auxiliar na busca ativa dessas trabalhadoras/es. A busca ativa pode ser feita com o apoio do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis - MNCM e a Associação Nacional de Catadoras e Catadores de Materiais Recicláveis - ANCAT, além de CRAS/CREAS, tendo como parâmetro de busca os respectivos territórios de abrangência. Outros exemplos de potenciais parceiros são postos/agentes de saúde, líderes comunitários, associações de moradores e igrejas.

- 5.2 É importante que a busca ativa seja feita com apoio de equipe multidisciplinar, especialmente assistentes sociais. Durante esse processo, recomenda-se a aplicação de questionário socioeconômico, para levantamento de dados e identificação de demandas urgentes, de curto, médio e longo prazo.
- 5.3 Nesse momento de aproximação, é importante que o/a Defensor/a informe aos catadores sobre os seus direitos e sobre a organização necessária para a categoria ter acesso às garantias legais.
- 5.4 O/A Defensor/a deve realizar reunião no território das/dos catadores para esclarecer a importância da criação de uma cooperativa ou associação, explicando a diferença entre essas duas possibilidades<sup>14</sup>. Nesse momento, as/os catadoras/es devem ser motivadas/os a se unirem em defesa do acesso ao trabalho digno, salubre e protegido, cujo impacto socioambiental os qualificam como agentes do meio ambiente.
- 5.5 Com a concordância do grupo em criar uma cooperativa ou associação, o/a Defensor/a deve auxiliar o coletivo nesse processo de formalização, com a elaboração do estatuto e o registro nos órgãos competentes.
- 5.6 Nos casos de criação de uma associação, segue sugestão de passo a passo:
  - A) contato com o Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas: os escritórios de cada comarca dispõem de lista própria de documentos exigidos para registrar a criação (ou alteração estatutária) de uma associação;
  - B) edital de convocação para Assembleia de Fundação: nesta etapa é importante preparar o edital para convocação das pessoas interessadas em fundar a associação, em dia, hora e local combinados; C) elaboração e reunião para leitura do estatuto: a leitura do estatuto social poderá ser realizada no dia da assembleia de fundação ou em reunião

---

<sup>14</sup> “a diferença essencial entre associações e cooperativas está na natureza dos dois processos: as associações têm por finalidade a promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe, filantropia’, em contrapartida, ‘as cooperativas têm finalidade essencialmente econômica e seu principal objetivo é viabilizar o negócio produtivo dos associados junto ao mercado’. A compreensão desta diferença é o que determina a adequação a um ou a outro modelo. Enquanto a associação é adequada para levar adiante uma atividade social, a cooperativa é mais adequada para desenvolver uma atividade comercial em média ou grande escala de forma coletiva.” (<https://www.cataamazon.net/copia-os-catadores-de-residuos-soli>, último acesso em 17 de novembro de 2021) “A associação tem uma grande desvantagem em relação à cooperativa, ao engessar o capital e o patrimônio. Em compensação, apresenta algumas vantagens para grupos que querem se organizar, mesmo para comercializar seus produtos: o gerenciamento é mais simples e o custo de registro é menor, assim como é menor o número de associados necessários para a formalização do empreendimento.” (<https://sponge.eco.br/blog/cooperativa-ou-associação-de-catadores/>, último acesso em 17 de novembro de 2021)



preliminar, para permitir a contribuição dos interessados, bem como sejam esclarecidas dúvidas. O endereço da associação indicado em seu estatuto/contrato social deverá ser de um imóvel que disponha de IPTU regularizado. Também é importante que o prédio da sede da associação disponha de instalações adequadas para realizar reuniões<sup>15</sup>, pois, caso contrário, não será emitida a Inscrição Municipal e o Alvará de Funcionamento. Para a formalização da associação, é possível a indicação de endereço de futura/o associada/o, sendo que a operacionalização da associação pode ocorrer em outro local mais propício; D) Assembleia de Fundação da Associação: neste momento será aprovado o estatuto social, feita a escolha dos integrantes da Diretoria e a colheita das assinaturas dos interessados a compor a associação;

E) Criação da pessoa jurídica de direito privado: mediante o registro no Ofício de Registro de

Pessoas Jurídicas, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e inscrição municipal.

5.7. Nos casos de criação de uma cooperativa, segue sugestão de passo a passo:

A) Verificar se há número mínimo de ao menos 7 (sete) catadoras/es<sup>16</sup> para criação da cooperativa; B) Elaboração de proposta de estatuto e contato com o Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas e Junta Comercial para verificar documentos exigidos;

C) Edital de convocação para a Assembleia Geral de Constituição: sugere-se preparar o edital para convocação das pessoas interessadas em fundar a cooperativa, em dia, hora e local combinados; D) Registro na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) ou entidade estadual<sup>17</sup>. De acordo com a Lei 5.764/71, artigo 107, para o seu funcionamento, as cooperativas são obrigadas a registrarem-se nas entidades estaduais da OCB<sup>18</sup>.

E) Elaboração e reunião para leitura do estatuto: a leitura do estatuto social poderá ser realizada no dia da assembleia de fundação ou em reunião preliminar, para permitir a contribuição dos interessados, bem como sejam esclarecidas dúvidas.

<sup>15</sup> Por se tratar de uma política pública inclusiva, é obrigação do município criar todas as condições para efetivação de tal política, o que inclui a criação das condições estruturais necessárias, por exemplo, a cessão de imóvel e equipamentos de proteção adequados, custos com documentação, licenças e o que mais se fizer necessário.

<sup>16</sup> Inicialmente, vale destacar que, segundo a Lei 5.764/71, para uma cooperativa constituir-se são necessárias 20 pessoas que contribuam para o exercício de uma atividade econômica de proveito comum, sem o objetivo de remunerar o capital de seus sócios, ou seja, sem finalidade de lucro. Em 19 de julho de 2012, foi promulgada a Lei 12.690, que instituiu e disciplinou a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho e, especificamente para este ramo, reduziu o número mínimo para 7 (sete) sócios para constituição.

<sup>17</sup> É possível que o cadastramento junto à OCB seja dispensável por via administrativa ou judicial, a depender do município ou Estado. Tal exigência geralmente é realizada para Cooperativas em estágio mais avançado de organização.

<sup>18</sup> Conforme artigos 107, parágrafo único, e 108, caput e parágrafo 1º, da Política Nacional de Cooperativismo, para registro na OCB ou na entidade estadual, a cooperativa pagará, se a soma do respectivo capital integralizado e fundos não exceder de 250 salários-mínimos, 10% do maior salário-mínimo vigente, ou, se aquele montante for superior, 50%. Deve, ainda, anualmente, após o encerramento de seu exercício social, recolher a Contribuição Cooperativista para a OCB, no montante de 0,2% do capital integralizado e fundos da sociedade cooperativa no exercício social do ano anterior.





F) Assembleia de Fundação da Cooperativa: momento em que será aprovado o estatuto social, feita a escolha dos integrantes da Diretoria e do Conselho Fiscal e a colheita das assinaturas dos interessados a compor a cooperativa;

G) Registro na Junta Comercial: com envio de quatro vias do ato constitutivo (ata da Assembleia de Constituição), do estatuto e da lista nominativa, sendo que todas as páginas devem ser rubricadas pelas fundadoras e pelos fundadores;

H) Registro na Receita Federal: devem ser apresentadas ficha cadastral e complementar (CNPJ); cópia do CPF, RG e comprovante de residência da diretoria; listagem nominativa das/os cooperadas/os.

5.8. O processo de formalização de cooperativas ou associações poderá também contar com apoio de projetos de incubação e capacitação, podendo o/a Defensor/a articular tal tipo de assessoramento. Importante a busca de parceria com universidade e sociedade civil, bem como o planejamento de suas ações, por meio, por exemplo, de agenda mensal de atividades, no intuito de que seja atingida a finalidade para a qual foi constituída a pessoa jurídica.

5.8.1 O/A defensor/a deve ter em mente que a inclusão das/os catadoras/es é um processo, não basta apenas a contratação da cooperativa ou associação pelo poder público municipal. É necessário que a cooperativa ou associação passe por um processo de incubação, ou seja, tenha acompanhamento de técnicos, para auxiliar no desenvolvimento do empreendimento, tanto em seu aspecto social como econômico, com o objetivo de que, ao final do processo, a cooperativa/associação alcance a sua independência e autonomia (ter condições de “andar com suas próprias pernas”).

5.8.2. São eixos de áreas específicas de ação da incubação<sup>19</sup>: 1) viabilidade da cooperativa e 2) viabilidade econômica - 2.1) administração (aspectos jurídicos e contábeis); 2.2) produção e comercialização; 2.3) inserção produtiva; e 2.4) educação e qualificação profissional.

5.9 O município deve realizar cadastro das/dos catadoras/es autônomas/os, a fim de subsidiar o processo gradual de inclusão social desses trabalhadores no sistema de coleta seletiva.

5.10 O/a Defensor/a Pública/o provocará o poder público para que haja a assunção de responsabilidade sobre o estímulo e fomento às cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis, fornecendo amparo e subsídios para o estabelecimento formal destes grupos de trabalho.

5.10.1 A assessoria técnica prestada pelo poder público a pessoas e grupos que já realizam espontaneamente trabalhos relacionados à coleta e separação de resíduos sólidos deve incluir apoio para a formação de cooperativas/associações; fornecimento de assistência material e humana para viabilizar o funcionamento destes grupos de trabalho; o oferecimento de treinamentos, capacitações e outras ações no sentido de orientar a atuação prática destas cooperativas/associações;

<sup>19</sup> [http://www.itcp.coppe.ufrj.br/metod\\_eixos.php](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/metod_eixos.php), último acesso em 13 de setembro de 2021.



5.10.2. A título de elucidação e com fundamento em contratos já realizados, poderão ser requeridos do Poder Público: o custeio de contas de água, energia, telefone; o fornecimento de material de escritório, de limpeza e de combustível para os caminhões; a manutenção do maquinário; o fornecimento de EPIs; o pagamento do transporte diário dos cooperados/associados; a disponibilização de assistente social; de vigilante ou sistema de segurança; contador; entre outras possibilidades.

5.10.2.1 O/a Defensor/a cobrará do poder público a disponibilização de locais adequados para instalação de galpão de triagem e para as demais atividades das cooperativas/associações, assim como de equipamentos e veículos para o transporte dos materiais;

#### Inclusão Social e emancipação econômica

6. O/A Defensor/a buscará a inclusão social e emancipação econômica de catadoras/es de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme preconizado em lei (art. 7º, XII, 8º, IV, 15, V, 17, V, 18, §2º, II, 19, XI, 21, §3º, I, 33, §3º, III, 36, § 1º e 2º, 42, III, 44, II, todos da Lei 12.305/10).

6.1 Para iniciar esse processo de inclusão, o/a Defensor/a solicitará ao Município o cadastro de catadoras/es em programas sociais, especialmente no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que se trata de relevante base de dados para se entender o universo da catação<sup>20</sup>, bem como a criação de programa de inclusão e formalização do trabalho de catadoras/es nos sistemas municipais de coleta seletiva.

6.2 O processo de inclusão pode ser gradual, com a concordância das catadoras e dos catadores, em um processo de construção pelo diálogo, sempre que possível.

#### Catadores/as Avulsos/as autônomos/as ou não organizados

7. A/o Defensor/a solicitará do ente federativo a realização de um cadastro dos/as catadores/as autônomos/as, avulsos/as, não organizados(as)<sup>21</sup>, de modo a melhor

<sup>20</sup> A Portaria nº 177/2011 prevê que alguns grupos populacionais devem ter atendimento diferenciado para inclusão no Cadastro Único, o que inclui catadoras e catadores de materiais, de modo que o Município poderá realizar mutirões de atendimento voltados para este público, por meio de postos itinerantes de atendimento ou entrevistas domiciliares. Sobre o assunto: Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Brasil). Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. 2017. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro\\_unico/Manual\\_Gestao\\_Cad\\_Unico.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf).

<sup>21</sup> A Defensora ou Defensor poderá se deparar com demandas relativas a catadores/as autônomos ou avulsos, isto é, aqueles/as trabalhadores/as que não fazem parte de associações ou cooperativas de catadores. Tais demandas podem estar relacionadas ao conflito com os órgãos de fiscalização ambiental e de zeladoria urbana, como circunstâncias que envolvem o armazenamento e transporte do material coletado. O fato de não estarem organizadas em associações ou cooperativas agrava a situação de vulnerabilidade social, econômica, política e informacional a que tais pessoas estão submetidas. Suas condições de trabalho são mais precarizadas. Direitos decorrentes das políticas de resíduos sólidos previstas pelo ente federativo, como contratos com o poder público e acesso à bolsa-reciclagem, não os alcança e muitas dessas pessoas encontram-se em situação de rua. O trabalho de catação é reconhecido como uma ocupação profissional pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), previsto na Portaria n. 397, de 9 de outubro de 2002, do Ministério do Trabalho, sob o Código n. 5.192-05. As condições gerais de exercício da atividade são assim definidas: “O trabalho é exercido por profissionais que se organizam de forma autônoma ou em



orientar as ações estatais e políticas públicas, bem como a garantir maior proteção para esse setor. Ademais, deve-se buscar junto a Secretaria responsável pela assistência social do ente federativo o acesso desses trabalhadores e trabalhadoras, ainda que não formalizados/as, ao Cadastro Único e a benefícios socioassistenciais previstos nas normativas locais.

8. A/o Defensor/a atuará para que o/a trabalhador/a autônoma/o ou avulso/a não sofra processos de criminalização de sua atividade pelo fato de ainda não estar organizado<sup>23</sup>. Em nenhum momento, qualquer tipo de vedação, proibição ou criminalização do trabalho de catação poderá ser realizado. Eventual acondicionamento inadequado dos materiais recicláveis não pode implicar em penalização do trabalhador, e sim na capacitação, fomento a organização e até mesmo a destinação de estrutura física e maquinário para adequação da atividade.

8.1 Sugere-se que o/a Defensor/a realize o levantamento sobre a existência no ente federativo de atuação de Comissão, Comitê ou outro espaço plural de controle social (art. 3º, inc. VI, da Lei 12.305/2010). Esse comitê será responsável pela elaboração de um plano que tenha por foco a emancipação social e econômica do catador e da catadora de material reciclável e reutilizável. É importante identificar a Secretaria responsável por esse comitê, tentar incidir em suas deliberações a partir das demandas das/os catadores/as, bem como fomentar a sua criação a partir da articulação junto ao poder público e sociedade civil.

#### Coleta Seletiva

9. A/O Defensor/a Público/a atentará que a coleta seletiva<sup>22</sup> tenha natureza jurídica de serviço público essencial. Logo, o ente municipal pode prestá-la direta ou indiretamente. No primeiro caso, valendo-se do contrato de prestação de serviço

---

cooperativas. Trabalham para venda de materiais a empresas ou cooperativas de reciclagem. O trabalho é exercido a céu aberto, em horários variados. O trabalhador é exposto a variações climáticas, a riscos de acidente na manipulação do material, a acidentes de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana.” 23 Conforme já mencionado no presente protocolo, a atuação institucional deve ser guiada pelo incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores (artigo 8º, IV). Para tanto, deve demandar do poder público que as ações estatais sejam orientadas nesse sentido. Além disso, deve-se buscar sempre que possível agregar as demandas dos/as catadores/as autônomos com os/as trabalhadores/as cooperados/as. Trata-se de um processo complexo e que exige tempo e o envolvimento de vários atores. Nesse sentido, é importante a busca por parcerias, como a academia e organizações da sociedade civil para o período de incubação de novas cooperativas.

<sup>22</sup> Nos termos da Lei n. 12.305/2010, a coleta seletiva é um dos instrumentos essenciais (art. 8, III) da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e ela consiste na “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição” (art. 3º, V). Estabelecer sistemas de coleta seletiva é um dever legalmente atribuído aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que são os Municípios (art. 36, II, § 1º, da Lei n. 12.305/2010). Atualmente, os melhores sistemas municipais de coleta seletiva primam pela separação em três frações, que seriam os resíduos sólidos urbanos secos, os orgânicos e os rejeitos, apenas os últimos devem ser dispostos de maneira final em aterros sanitários, devendo os dois primeiros serem reutilizados e reciclados, em cumprimento à diretriz da ordem de prioridade, que consiste na “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.” (art. 9, caput, da Lei n. 12.305/10). As modalidades mais tradicionais de coleta seletiva praticadas no Brasil são: porta a porta e os pontos de entrega voluntária (PEVs) (GRIMBERG; BLAUTH, 1998, p. 28).



público, ou ainda, delegá-la, por meio de contratos de concessão ou permissão de serviço público.

9.1 Na forma do Decreto Regulamentador da PNRS (Decreto nº 10.936/22), no art. 8º, § 1º, a/o Defensor/a deve exigir que o Município implemente as coletas seletivas em três frações: secos, orgânicos e rejeitos, ou seja, que os resíduos sólidos sejam segregados previamente nessas três frações e recolhidos de forma seletiva sem que sejam misturados.

9.3 A/ O Defensor/a deve, considerando a separação e coletas seletivas em três frações, exigir que cada uma das frações seja dada o tratamento adequado ambientalmente, destinando-se os resíduos orgânicos para as técnicas de compostagem e biodigestão e não para os aterros sanitários ou lixões. A atuação das catadoras e catadores também deve ser priorizada nessas atividades.

9.2. O defensor/a levantará informações acerca de previsão orçamentária específica para a coleta seletiva do município, como atividade integrante da limpeza urbana e do saneamento básico. Caso inexistente ou insuficiente, o/a Defensor/a poderá orientar as/os catadoras/es e a população interessada sobre a necessidade de participação no processo de aprovação do orçamento.

Das linhas especiais de financiamento para atividades relacionadas à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos pelas instituições financeiras federais.

9.3. A/O Defensor/a deverá instar o poder público, em todas as suas esferas, a instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender às iniciativas previstas no art. 42 da PNRS, dentre as quais a implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para as organizações de catadoras/es.

Obrigatoriedade de Contratação Direta de Cooperativas/Associações de Catadoras/es de Materiais Recicláveis pelos Municípios

10. A/o Defensor/a Público/a atuará para que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e o Decreto nº 7.217/2010, que considera catadoras/es como prestadoras/es do serviço público de manejo de resíduos sólidos, sejam contratadas/os mediante dispensa de licitação.

10.1. Conforme disposto no artigo 36, §1º da PNRS o poder público priorizará a organização e funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, sendo a contratação dispensável de licitação nos termos da alínea j, inciso IV, do artigo 75 da Lei nº 14.133/21<sup>23</sup>. Tal

---

<sup>23</sup> Art. 75. É dispensável a licitação: [...] IV – na contratação que tenha por objeto: [...] j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com



priorização de contratação vincula o poder público em razão da política pública ser obrigatoriamente inclusiva e condicionar a contratação das cooperativas uma vez existentes no município<sup>24</sup>.

10.2. O/A Defensor/a Público/a atuará para que o poder público realize contratação formal de modo a garantir maior proteção jurídica às cooperativas de catadoras/es de material reciclável.

10.2.1. Nas tratativas, é possível a formalização de convênio ou termos de colaboração, que são instrumentos de fomento, para formalizar as parcerias com as organizações de catadores, podendo ser etapa de transição para contratação direta de prestação de serviço<sup>25</sup>.

10.2.2 - Ainda que o coletivo de catadoras e catadores de materiais recicláveis não se encontre formalizado em cooperativa ou associação, esse coletivo também está protegido pela lei nacional, tendo direito à participação na coleta seletiva, devendo o/a Defensor/a Público/a cobrar do poder público o incentivo à sua organização e contribuição para sua capacitação (arts. 7, XII; 8, IV; 15, V; 17, V; 18, §1º, II; 19, XI; 42, III; 44, II, da Lei nº 12.305/10 e arts. 28, VI; 40 a 44; 80, III; 81, I, do Decreto nº 7.404/2010) e formalização.

---

sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública; (Lei nº 14.133/21).<sup>26</sup> O sentido e o alcance da expressão "priorizará", prevista no art. 36 § 1º, da Lei 12.305/2010, deve ser interpretada a partir do reconhecido protagonismo, já que só se pode falar em reciclagem no Brasil a partir do trabalho exercido pelos catadores. É o que se infere, de forma clara, na lei de regência que prevê: 1) a "inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores" (expressão repetida mais de uma dezena de vezes), assim como a própria expressão "catador"; 2) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36 § 2º); 3) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII ("o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania"). Tudo isso foi reforçado no Decreto nº 7.404/2010, nos art. 40, 41 e 43, I, II e III, no sentido de que o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos e a logística.

<sup>24</sup> O sentido e o alcance da expressão "priorizará", prevista no art. 36 § 1º, da Lei 12.305/2010, deve ser interpretada a partir do reconhecido protagonismo, já que só se pode falar em reciclagem no Brasil a partir do trabalho exercido pelos catadores. É o que se infere, de forma clara, na lei de regência que prevê: 1) a "inclusão social e econômica das cooperativas e associações de catadoras e catadores" (expressão repetida mais de uma dezena de vezes), assim como a própria expressão "catador"; 2) a expressa dispensa de licitação para essas contratações (art. 36 § 2º); 3) o conceito legal (natureza jurídica) dos resíduos sólidos previsto no art. 6º, VIII ("o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania"). Tudo isso foi reforçado no Decreto nº 7.404/2010, nos art. 40, 41 e 43, I, II e III, no sentido de que o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos e a logística reversa priorizarão a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda e os caminhos para que isso ocorra.

<sup>25</sup> A utilização desses instrumentos pode ser útil no estágio inicial de formalização das parcerias, mas pode colocar em risco a própria adequação do serviço público de coleta seletiva e a subsistência das organizações de catadores, pela dificuldade de se estabelecer a remuneração pelo serviço prestado e a garantia ao equilíbrio econômico-financeiro para a sua prestação. Assim, o regime contratual é o mais propício para assegurar os direitos das catadoras e catadores e as condições de regularidade, continuidade e eficiência na prestação do serviço público.



11. O/A Defensor/a zelará para que a contratação inclua remuneração justa pelo trabalho de coleta e separação de materiais recicláveis prestado por trabalhadores, associações e cooperativas de catadoras/es, atentando-se à Lei 12.690/2012, incluindo pagamento por todos os serviços prestados, ou seja, o de coleta, separação, destinação de rejeitos, educação socioambiental e qualquer outro tipo de serviço, uma vez que a simples venda do material reciclável<sup>26</sup> pelas cooperativas e organizações de catadoras/es é uma receita alternativa do contrato e na maioria dos casos não é suficiente para o custeio das despesas operacionais e remuneratórias das catadoras e catadores em condições dignas;

11.1. É possível que o trabalho dos/as catadoras/es seja objeto de programas públicos e privados de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)<sup>27</sup>, nos termos da Lei nº 14.119/21. Entretanto, a modalidade de pagamento prevista em tais programas não se confunde com a remuneração pela prestação do serviço público de coleta seletiva ao município no âmbito da responsabilidade compartilhada instituída pela Lei nº 12.305/10.

#### Grandes geradores de resíduos sólidos

12. O/a Defensor/a Público/a poderá dialogar com o Poder Executivo e Poder Legislativo Federal, Estadual, Municipal, a fim de regulamentar a destinação do material reutilizável e reciclável - matéria-prima do trabalho das catadoras e dos catadores, especialmente de grandes geradores<sup>28</sup>, em benefício de catadoras/es. Haja

<sup>26</sup> A entrega às cooperativas e organizações de catadores dos resíduos sólidos urbanos recicláveis, que foram coletados diretamente pelo Município ou por outro parceiro, como concessionárias, não exime o ente federativo ou privado de estabelecer o preço e pagar pela prestação do serviço público de processamento e comercialização realizados por catadores, bem como pela disposição final dos rejeitos advindos do trabalho dos catadores.

<sup>27</sup> O trabalho realizado por catadores gera benefícios relevantes para a sociedade e para os ecossistemas à medida que promove a economia de recursos naturais e propicia que os resíduos sólidos urbanos possam ser reaproveitados e reciclados, portanto, pode ser enquadrado como espécie de serviços ambientais, que, são “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”(Lei nº 14.119/21, art. 2º, III). Veja exemplos em: Estado de Minas Gerais - Bolsa reciclagem (Lei 19.823 de 2011; Decreto nº 45.975 de 2012); Projeto de lei da assembleia legislativa do Rio de Janeiro, sob o nº 1709/2012, que dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro aos catadores de materiais recicláveis. Disponível em: [http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/e4e1843a6035893983257a61006247a\\_d?OpenDocument&ExpandSection=-1](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/e4e1843a6035893983257a61006247a_d?OpenDocument&ExpandSection=-1). Projeto de lei da assembleia legislativa do Espírito Santo, sob o nº 151/2013, que dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro aos catadores de materiais recicláveis - Bolsa Reciclagem. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/antigo\\_portal\\_ales/images/documento\\_spl/38348.pdf](http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento_spl/38348.pdf).

<sup>28</sup> Os grandes geradores, via de regra, solicitam que as catadoras e catadores estejam organizados e disponham de infraestrutura, como galpão e licença ambiental, para que possam receber a doação dos resíduos por eles descartados. De modo que o/a Defensor/a Público/a precisa se certificar que cooperativas e/ou associações de catadoras/es estejam regularizadas ou auxiliar na regularização. 31 A Lei Federal nº 11.445/2007 em seu art. 3º inc. I alínea c cumulado com art. 10 da Lei 12.305/2010 preveem que incumbe ao Distrito Federal e Municípios a gestão integrada (inclusiva) dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, com a ressalva de que a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos incluem tão-somente “as atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final





vista que a Política Nacional, ao disciplinar a Natureza Jurídica do Resíduo Sólido, enquadrou, entre os seus princípios, “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”, à luz do disposto no inc. VIII do artigo 6º da PNRS, de modo que tais resíduos devem ser destinados prioritariamente às cooperativas e/ou associações de catadoras/es.

12.1 Caso o grande gerador de resíduos comercialize o referido material de modo irregular, sem contabilização (conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE), poderá ser cobrado que tal atividade de comercialização conste no objeto social da empresa e que tenha licenciamento ambiental para armazenamento dos resíduos. Do contrário, as empresas poderão ser obrigadas judicialmente a fazer a destinação para as cooperativas ou associações de catadoras/es em caso de irregularidades.

12.2. O/a Defensor/a Público/a poderá articular com o Poder Executivo Municipal (Secretaria ou setor responsável dentro do Município pela gestão de resíduos sólidos), para que os grandes geradores de resíduos sólidos<sup>31</sup>, conforme porventura definido pelo próprio município, apresentem um plano ou programa interno de gerenciamento dos resíduos sólidos em que contemple a destinação dos resíduos produzidos às cooperativas ou associações de catadoras/es de materiais recicláveis e reutilizáveis, que devem ser contratadas e remuneradas pela prestação do serviço aos grandes geradores.

12.3. O/a Defensor/a poderá questionar o poder público municipal no sentido de que este determine aos geradores (“estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços”) equiparados a domicílio<sup>29</sup> e aos grandes geradores, a fim de delimitar coerentemente a incidência do art. 27, § 2º, da Lei 12.305/2010<sup>30</sup>, que disciplina que a

---

ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”. De maneira que, qualquer coleta, transporte ou disposição final que não seja considerada de “resíduos sólidos domiciliares” ou “de limpeza urbana” não incumbirá ao Distrito Federal e Municípios, mas será de responsabilidade do próprio gerador.

<sup>29</sup> 4.2 A Lei 12.305/2010, em seu art. 13, parágrafo único, autorizou ao poder público municipal (se caracterizados como não perigosos e em razão de sua natureza, composição ou volume) a equiparação dos “resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços” (art. 13 caput inc. I alínea d) aos resíduos domiciliares. Desse modo, enquanto o município não instituir, por meio de lei e/ou decreto regulamentador, os parâmetros# para determinar os “geradores de resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços equiparados a domicílio” e que, portanto, não serão considerados “grandes geradores”, deverá prevalecer a regra geral da Lei nº 11.445/2007, de modo que a gestão dos resíduos em qualquer um destes locais (estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços) não poderá ser considerada serviço público e não será de responsabilidade do Distrito Federal ou Municípios.

<sup>30</sup> Art. 27. (...)

§ 2º Nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, observado o disposto no § 5º do art. 19. (destacamos) 34 O direito da sociedade à informação e ao controle social figura dentre os princípios da PNRS no art. 6º inc. X. Por isso, deve ser assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007 e na Lei n.º 12.305/2010 em seu art. 3º inc. VII.





etapa de responsabilidade do gerador que for realizada pelo poder público deverá ser remunerada pelo respectivo gerador – mediante preço público.

12.4. Se a Prefeitura estiver incluindo o manejo dos resíduos sólidos ou rejeitos descartados pelos grandes geradores, indevidamente e ilegalmente, na coleta, transporte ou disposição final convencional (dos “resíduos domiciliares ou equiparados” e de “limpeza urbana”), o gestor poderá eventualmente responder em “ato de improbidade administrativa por renúncia de receita”.

Comitê de Acompanhamento de Coleta Seletiva. Controle Social e a Necessidade de Manutenção de um Processo de Construção Dialogal

13. O/a Defensor/a Público/a poderá articular com o poder público a criação de um espaço para acompanhamento (Comitê) da agenda política municipal e das políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos<sup>34</sup>, com a participação plural e paritária das/os próprias/os catadoras/es, defensorias públicas, ministérios públicos, universidades, sociedade civil, etc.<sup>31</sup>., com vistas a acompanhar, especialmente, a implantação do sistema municipal de coleta seletiva e o processo de inclusão das catadoras e dos catadores de material reutilizável e reciclável.

13.1 O trabalho em rede entre as cooperativas e associações também deve ser fomentado em tal espaço de participação do Comitê, incluindo a possibilidade de venda conjunta dos materiais recicláveis, resultando na ampliação do diálogo e no fortalecimento da atuação coletiva dos catadores e catadoras, inclusive com a possibilidade de organização em cooperativas de segundo grau (cooperativa de cooperativas).

13.2 O/a Defensor/a Público/a, diante do protagonismo do/a catador/a na legislação ambiental e na PNRS<sup>32</sup>, deverá ser cientificado/a das atividades de elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos nacional, estaduais e municipais, podendo participar das discussões, apresentar propostas, realizar reuniões para escutar as partes interessadas e, posteriormente, acompanhar as ações, projetos e programas propostos e, em todas

---

<sup>31</sup> A complexidade da política pública inclusiva exige bastante diálogo, sempre com a participação das catadoras e dos catadores, além de parceiros identificáveis na localidade, tais como as universidades, a sociedade civil, os ministérios públicos (atentando-se para possíveis conflitos de interesses), conselhos municipais de meio ambiente (que dispõe de recursos provenientes do fundo de apoio ao meio ambiente), entre outros.

<sup>32</sup> O Dec. 7404/2010, que regulamenta a PNRS, no Art. 45, § 1º impõe que os órgãos competentes assegurem ampla publicidade, inclusive por meio da rede mundial de computadores, à proposta preliminar, aos estudos que a fundamentaram, ao resultado das etapas de formulação e ao conteúdo dos planos referidos no Capítulo II deste Título, bem como assegurem o controle social na sua formulação, implementação e operacionalização.



as etapas, prestar assistência ao coletivo de catadoras/es e zelar pela prioritária inclusão socioprodutiva destes profissionais<sup>33</sup>.

#### Incineração e Recuperação Energética

14. Caso o/a Defensor/a se depare com o licenciamento, instalação ou operação de um incinerador ou outra tecnologia de destruição de resíduos, com recuperação energética ou não<sup>34</sup>, deverá se atentar à ordem de prioridade disposta na Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual prevê a recuperação energética, como forma de disposição final de rejeitos e não de resíduos (artigo 9º, §1º, Lei 12.305/2010), considerando que a reciclagem trará maiores benefícios socioambientais. Além disso, recomenda-se que seja analisado não só o impacto ambiental e na saúde da população, mas também no trabalho das/os catadoras/as de materiais recicláveis, observando a origem do financiamento do projeto para eventual atuação perante o órgão financiador<sup>35</sup>.

#### PARTE II - ORIENTAÇÕES PARA ATUAÇÃO PRÁTICA

##### Orientações Gerais - Levantamento de Informações

15. O/A Defensor/a Público/a inicialmente levantará informações e contatará Cooperativas/Associações de Catadores/as, bem como Movimentos Sociais de Catadores/as para conhecimento das principais demandas locais;

16. Sugere-se o mapeamento de como a Política Nacional de Resíduos Sólidos vem sendo cumprida. Assim, o/a Defensor/a poderá realizar envio de ofício com os seguintes questionamentos ao Município:

- A) O Município realiza coleta de resíduos sólidos urbanos?
- B) Toda a população do Município é atendida pela coleta de resíduos sólidos urbanos? Em caso negativo, qual a parcela da população é atendida? C) O Município realiza coleta seletiva?
- D) Toda a população do Município é atendida pela coleta seletiva? Em caso negativo, qual a parcela da população é atendida?
- E) Qual é a destinação do material recolhido?
- F) Qual a quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados mensalmente? Qual percentual advém de coleta seletiva?

<sup>33</sup> A gestão integrada (inclusiva) de resíduos sólidos concretiza-se por meio de um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável, nos termos do art. 3º, inc. XI, da Lei n.º 12.305/2010.

<sup>34</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 274, DE 30 DE ABRIL DE 2019. Disciplina a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos referida no § 1º do art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010 e no art. 37 do Decreto nº 7.404, de 2010.

<sup>35</sup> Sobre o assunto confira o “Protocolo de Atuação em Direitos Humanos para Defensoras(es) Públicas (os) em Projetos de Grandes Impactos” elaborada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Condege e disponível em: <http://condege.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Protocolo-de-Atuacao-Direitos-HumanosProjetos-de-Grandes-Impactos.pdf>. Confira também a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, internalizada no Brasil pelo Decreto.



- G) O Município possui aterro sanitário? Para qual(is) aterro(s) ou lixão(ões) os rejeitos são destinados? Há encaminhamento de resíduos ou rejeitos para incineradores ou fornos de coprocessamento?
- H) Os materiais coletados passam por triagem? Em caso afirmativo, qual a quantidade de material encaminhado para reciclagem e de rejeitos gerados após a triagem?
- I) O Município elaborou Política Municipal de Resíduos Sólidos? Houve criação de alguma Secretaria ou coordenação responsável por implementar a Política de Resíduos Sólidos? Se sim, favor enviar cópia do ato instituidor. Elaborou programa, ações, ou plano de trabalho a ser implementados de acordo com cronograma de execução? Se sim, favor enviar cópia do respectivo ato instituidor.
- J) Como é feita a prestação do serviço de coleta seletiva? Quem é o responsável pelo transporte dos resíduos? Existe alguma empresa privada envolvida com a coleta seletiva? Especifique; K) Existem catadores/as de materiais recicláveis no Município? Sob qual forma de organização os/as catadores/as exercem tais atividades? O Município possui parceria com cooperativas/associações? Qual o trabalho desenvolvido por elas? Como ocorre a seleção das cooperativas/associações que recebem resíduos da coleta seletiva? O Município possui cadastro de catadoras e catadores autônomos?
- L) Há remuneração pelos serviços prestados por Cooperativas/Associações de catadores (as)? Há contrapartida/incentivos/medidas indutoras e/ou linhas de financiamento do Município pelo serviço prestado por elas? Se sim, favor especificar.
- M) O Município realiza algum tipo de campanha de conscientização ambiental com a população a respeito da separação de resíduos sólidos e coleta seletiva? Há alguma orientação específica à população em relação ao descarte de materiais potencialmente contagiosos e de uso pessoal e sanitário, tais como lenços ou papel higiênico em sistemas destinados à coleta de resíduos recicláveis?
- N) Quais as cooperativas de catadores do município seguem os princípios básicos do cooperativismo ou são cooperatos<sup>36</sup>?
- O) O Município possui instituição de taxa ou tarifa para coleta seletiva e reciclagem, limpeza urbana ou manejo de resíduos sólidos? Quanto é destinado para a coleta seletiva e reciclagem anualmente? E para os outros de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos?
- P) Há prestação de serviço contratado voltado à chamada coleta de resíduos urbanos comum (não seletiva)? Em caso positivo, é realizada pelo próprio município (ou

---

<sup>36</sup> São as “chamadas “falsas cooperativas”, “cooperatos” ou “cooperfraudes”, as quais são constituídas por empresários para intermediação de mão de obra, casos em que empregados são obrigados a se associarem às cooperativas para receberem remuneração nessa condição” (PEREIRA; SILVA, 2012, p. 65.). Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3872/1/bmt53\\_econ04\\_novalei.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3872/1/bmt53_econ04_novalei.pdf) “A Nova Lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações.” IPEA. Mercado de Trabalho. 53. Nov. 2012.



- administração indireta) ou por sociedade empresária? Favor indicar o valor do contrato.
- Q) Qual a previsão orçamentária para a coleta de resíduos sólidos do município? Existe rubrica específica para o serviço de coleta seletiva? Em caso positivo, qual o valor?
- R) Existem lixões em atividade no município? Em caso positivo, nele há notícia da presença de catadoras/es? Se sim, o Município possui algum cadastro dessas/es trabalhadoras/es? Informar sobre esse ponto o que julgar necessário.
- S) Existe alguma forma de participação social na política pública de resíduos sólidos (comitê municipal, por exemplo)?
- T) Há recurso federal investido ou a ser aplicado na política pública municipal de resíduos sólidos? E recurso estadual?
- U) O município participa de algum consórcio (ou outra forma de parceria) para execução dessa política? Em caso positivo, especificar.
- V) O Município participa de alguma parceria ou de algum sistema de logística reversa? Favor especificar. As ações do poder público são remuneradas neste sistema de logística reversa? As cooperativas de catadores estão incluídas neste sistema? De que forma?

#### Expedição de Recomendações

17. Caso os direitos das catadoras e catadores não estejam sendo observados, o(a) Defensor(a) poderá expedir RECOMENDAÇÕES ao Município como forma de advertência sobre as consequências jurídicas que poderão advir do seu desatendimento.

17.1. Antes da expedição de recomendações, importante coletar informações sobre a política pública na ótica das catadoras e dos catadores para uma real compreensão dos problemas e eventual atuação em parceria com órgãos de controle, universidade, Ongs, movimentos sociais, entre outros, que auxiliarão no acompanhamento e eventuais negociações com o poder público.

18. A proposta de uma reunião pode ser interessante para resolver eventual processo de ilegalidade da política pública local, com a participação de representantes da categoria.

18.1. Havendo espaço para avanços, em especial no que se refere à inclusão social e econômica das/os catadoras/es, importante o papel de mediação (sem perder a parcialidade), buscando sempre que possível a manutenção da “mesa de negociação”, com propostas de possíveis soluções gradativas, tendo em vista a complexidade da implantação da política pública.



### Não cumprimento das Recomendações

19. Depois de expedidas recomendações e não cumpridas, o(a) Defensor(a) Público(a) ou órgão com atribuição para tanto poderá:

- 19.1. Instaurar PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO para acompanhar e apurar suposta violação de Direitos Humanos que tenha ocorrido, representando, dentre outros, aos seguintes órgãos para articulações e apuração de condutas que entender em desacordo com os ditames legais: - Ministério Público do Trabalho;
- Ministério Público do Estado;
  - Ministério Público Federal;
  - O Tribunal de Contas da União, do Estado ou, onde houver, do Município;
  - Universidades e Institutos de Pesquisa para eventual apoio técnico;

19.1.1. Sugere-se que a instrução do procedimento administrativo seja feita com a resposta ao pedido de informação realizado, a recomendação expedida, bem como declarações de atendimentos realizados com catadores/as e demais documentos pertinentes;

19.2. Em caso de negativa de atendimento ou não cumprimento da recomendação expedida, conforme item acima, poderá ser proposto um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em conjunto com o Ministério Público, se o caso, para que os violadores se comprometam a cumprir os termos da Recomendação proposta, ensejando no pagamento de multa o descumprimento dos compromissos assumidos no TAC.

20. Caso infrutíferas as tentativas de composição extrajudicial, poderá ser analisada a viabilidade de propositura de AÇÃO CIVIL PÚBLICA ou de outra medida judicial, se ao final dos procedimentos investigatórios for constatada a prática de ato ilegal por parte de agente público ou privado.

21. Poderá ainda ser analisada a pertinência de acionamento de mecanismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos (Sistema Interamericano ou Sistema



das Nações Unidas) para apresentação da demanda<sup>37</sup>, caso esgotados os recursos internos para solucionar o caso ou havendo demora injustificada<sup>38</sup>.

Rio Branco, 23 de setembro de 2022.

#### REFERÊNCIAS E SUGESTÕES DE LEITURA

BESEN, Gina Rizpah. Coleta seletiva e organizações de catadores de materiais recicláveis. In: (org.) SAIANI, Carlos César Sandejo; DOURADO, Juscelino; TONELO JUNIOR, Rudinei. Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal n. 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos). Barueri, SP, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, 2017. Brasília: MDR. SNS, 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticoresiduos-solidos/diagnostico-rs-2017>. Acesso em: 15 jul. 2019.

DEMAJOROVIC, Jacques; LIMA, Márcia. Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores. São Paulo: Senac; Edições Sesc SP, 2013.

GAMA E SILVA, Paulo Mozart. “Instrumentos Econômicos”, p. 114. In, Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos/[organizadores] Arnaldo Jardim, Consuelo Yoshida, José Valverde Machado Filho. – Barueri, SP: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

---

<sup>37</sup> Apesar da Convenção Interamericana não permitir o acionamento direto para questões envolvendo direitos socioambientais, observar que há jurisprudência no sentido de a indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem que haja qualquer hierarquia entre tais categorias (Caso Lagos del Campo vs. Peru e Caso Trabalhadores demitidos da Petroperú vs Peru, Caso Poblete Vilches vs. Chile). A Comissão interamericana observa os seguintes precedentes sobre direitos indígenas: Awas Tingni (índios) x Nicarágua; Comunidades afrodescendentes da Bacia do Rio Cacarica x Colômbia; Comunidad Indígena Yakye Axa x Paraguai; Moiwana x Suriname; Povo indígena Xucuru x Brasil (índios). Medida Cautelar 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu – Caso da Usina Belo Monte. No caso do Sistema ONU, o Brasil não reconhece a competência do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para o recebimento de comunicações individuais, no entanto, é possível submeter relatórios ao Comitê sobre o descumprimento do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No entanto, é possível analisar eventual cabimento de Comunicações Individuais para os demais Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU, caso haja violação a certos grupos vulneráveis (Mulheres, Crianças, Pessoas com Deficiência etc.). Verifique o Protocolo de Atuação Internacional aprovado pelo CONDEGE.

<sup>38</sup> Destaca-se que já houve mobilização para 2 pedidos de audiência temática na CIDH a partir de pedido da DPU e movimentos, os quais não foram aceitos. Acesso em 17.8.2022: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233slideshow/52741-dpu-e-entidades-pedem-a-cidh-audiencia-sobre-catadoras-e-catadores>



GOES, Lucia e COSTA E SILVA, Rodolfo. “A experiência da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo”, p. 594. In, Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos/[organizadores] Arnaldo Jardim, Consuelo Yoshida, José Valverde Machado Filho. – Barueri, SP: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

GRIMBERG, Elisabeth; BLAUTH, Patrícia. Coleta seletiva de lixo: reciclando materiais, reciclando valores. Publicações Pólis n. 31. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

História do MNCR. Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/sua-historia>. Acesso em: 03 jul. 2020.

IPEA, 2012. Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos. Relatório de Pesquisa. Autores: Lúcio Flávio da Silva Freitas e Igor Ferraz da Fonseca. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15435](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15435). Acesso em: 02 jul. 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos. Brasília: Ipea, 2010.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Coleção Ambiental. Barueri, SP: Manole, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BECHARA, Erika. Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. São Paulo – Altas – 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 9ª ed. São Paulo – Saraiva – 2011.

REDE NOSSA SÃO PAULO. REDE SOCIAL BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS. Guia para a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos municípios brasileiros de forma efetiva e inclusiva. Disponível em [Residuos.pdf \(cidadessustentaveis.org.br\)](https://www.cidadessustentaveis.org.br/Residuos.pdf). Acesso em 29/04/2022.

SANT’ANA, Diogo de; METELLO, Daniela. Reciclagem e inclusão social no brasil: balanço e desafios In: Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional [S.l: s.n.], 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160331\\_livro\\_catadores.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160331_livro_catadores.pdf).





SILVA, Sandro Pereira. A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, jan. 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29271](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29271). Acesso em: 03 jul. 2020.

SILVA, Sandro Pereira; GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodrigues. Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável – Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20986&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20986&Itemid=9). Acesso em: 31 maio 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário. Setembro de 2016. (encerramento dos lixões). Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2077828/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2077828/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria Geral de Controle Externo. Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente. Relatório de Levantamento de Auditoria na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Fiscalização 380/2015. TC 023.678/2015-1. Min. Rel. Substituto André de Carvalho, 2015.

WALDMAN, Maurício. Lixo: cenários e desafios – abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010.

WIEGO – WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT GLOBALIZING AND ORGANIZING  
Disponível em: <https://www.wiego.org/reports/first-global-strategic-workshop-waste-pickersinclusive-solid-waste-management>. Acesso em: 03 jul. 2020.

YOSHIDA, Consuelo. “Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas”, p. 23. In, Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos/[organizadores] Arnaldo Jardim, Consuelo Yoshida, José Valverde Machado Filho.  
– Barueri, SP: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

