

## Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>1</sup>

*The waste pickers at the National Solid Waste Policy*

Fabiana Cristina Severi<sup>2</sup>

### Resumo

Nosso objetivo é analisar os mecanismos jurídicos presentes na PNRS voltados para a proteção jurídica dos direitos dos catadores de materiais recicláveis. Buscamos entender tais mecanismos como expressão jurídica de uma luta social por reconhecimento da relevância social, ambiental e econômica do trabalho dos catadores e catadoras, em face de um histórico de invisibilidade social e exploração econômica.

**Palavras-chave:** Resíduos Sólidos. Catadores. Exclusão.

### Abstract

Our objective is to analyze the legal mechanisms of NSWP facing to the legal protection of the rights of waste pickers. We aimed to understand such mechanisms as the legal expression of a social struggle for recognition of social, environmental and economic importance of the waste pickers' work, in the face of a history of economic exploitation and social invisibility.

**Keywords:** Waste. Waste pickers. Exclusion.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 13 de fevereiro de 2014 e aceito em

<sup>2</sup> Professora de Direito Constitucional, Teoria do Estado e Direitos Fundamentais na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP (FDRP-USP). Doutora em Psicologia pela USP (FFCLRP). Mestre e Graduada em Direito pela UNESP (FCHS-Franca). Coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP) da FDRP-USP. E-mail: [fabianaseveri@usp.br](mailto:fabianaseveri@usp.br).

## Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/10, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/10, consolidou uma trajetória de mudanças legislativas<sup>3</sup> que buscaram, desde o final dos anos 1990, reconhecer juridicamente o valor do produto e do trabalho dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Para isso, ela garantiu a integração dos catadores nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, por meio de três tipos de mecanismos jurídicos: de inclusão social, de emancipação econômica e de garantia da representatividade da categoria nos espaços de participação e controle social previstos na lei.

Nosso objetivo, no presente texto, é analisar esses mecanismos de forma articulada, considerando alguns elementos do contexto sócio histórico que deu suporte à elaboração da lei, em especial: a) o protagonismo do Movimento Nacional de Catadores de Materiais recicláveis (MNCR) na defesa do desenvolvimento integral dos catadores, para que possam atuar como profissionais formalmente organizados e adequadamente remunerados pelos serviços de coleta, triagem, beneficiamento, comercialização e reciclagem; b) a caracterização do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social; c) a necessidade de se eliminar as inúmeras formas de exploração de trabalho historicamente presentes na cadeia produtiva de reciclagem.

### 1. Os catadores em movimento: da invisibilidade à mobilização social

---

<sup>3</sup> Os principais textos legislativos são: a) o reconhecimento, feito em 2002 pelo Código Brasileiro de Ocupações, da Categoria profissional de Catador de Material Reciclável (Portaria nº 397/02 do Ministério do Trabalho e Emprego); b) a criação do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (Decreto de 11 de setembro de 2003), que implementou o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania, a fim de garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo e apoiar a gestão e destinação adequada de resíduos sólidos nos Municípios, e buscou articular políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados à população catadora de lixo; c) a instituição da coleta seletiva solidária pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, com destinação dos materiais recicláveis para os Catadores dos resíduos recicláveis descartados (Decreto nº 5.940/06); d) a permissão de contratação de Cooperativas de Catadores pelo poder público municipal, com dispensa de licitação para coleta de resíduos sólidos (Lei nº 11.445/07); e) a instituição do Programa Pró-Catador, que redimensionou o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) e previu a adesão voluntária dos entes federados ao Programa Pró-Catador (Decreto nº 7.405/10).

A cadeia produtiva de reciclagem compreende todo o processo de gerenciamento dos resíduos sólidos: o descarte pós-consumo, a coleta, a triagem, o enfardamento, a comercialização do material, a logística de transporte, o beneficiamento pela indústria e o desenvolvimento do mercado para o novo produto (SANTOS *et al.*, 2010, p. 71).

O trabalho de catação, separação e triagem do material retirado dos resíduos sólidos urbanos nas cidades brasileiras corresponde a 89% do circuito acima descrito e, por décadas, é realizado pelos milhares de catadores e catadoras de recicláveis como meio para a subsistência. Às indústrias, restam 11% do trabalho (MNCR, 2009). Entre os catadores e as indústrias, figura outro ator na cadeia de reciclagem: os intermediários (ou sucateiros) que compram dos catadores pequenas quantidades de materiais e revendem, em grandes volumes, às indústrias (SANTOS *et al.*, 2010).

Essa cadeia tem sido responsável por garantir ao Brasil posições de liderança nos rankings mundiais em eficiência na reciclagem de latas de alumínio, material PET, papelão e embalagens longa vida. Além disso, quando se consideram os atuais índices de reciclagem do país, estima-se que a atividade tem sido capaz de gerar benefícios econômicos ambientais entre R\$ 1,4 bilhão e R\$ 3,3 bilhões anuais. Esse cálculo é realizado em relação à produção com uso de matéria-prima virgem, medindo o custo evitado pela reciclagem em termos de consumo de recursos naturais e de energia, bem como a diminuição dos impactos sobre o meio ambiente devido ao consumo de energia, às emissões de gases de efeito estufa, ao consumo de água e à perda de biodiversidade (HARGRAVE *et al.*, 2010).

Mas os benefícios, sobretudo econômicos, não são compartilhados, de forma minimamente equitativa, entre todos os grupos da cadeia. O maior percentual dos benefícios econômicos decorrentes do uso de materiais recicláveis como matéria-prima fica para as indústrias. Os ganhos advindos da comercialização dos recicláveis são dos intermediários (sucateiros). Isso porque são eles que geralmente possuem a infraestrutura necessária (balança, prensa, triturador, caminhão, galpão, telefone e capital financeiro) para garantir às indústrias os materiais em grande volume.

Já os catadores, sejam autônomos, associados, cooperativados ou organizados em redes, trabalham frequentemente em condições precárias e subumanas, sem obter o suficiente para viver com dignidade e em situação de subordinação aos outros elos da cadeia produtiva da

reciclagem (intermediários e indústria de reciclagem), em razão da necessidade de capital de giro de curtíssimo prazo, da falta de equipamentos e da capacitação técnica para a manipulação e comercialização do material recolhido (SANTOS *et al.*, 2011).

Aos catadores, além de poucos benefícios, ficam os maiores prejuízos também. São eles os que mais sofrem com as oscilações de preços dos materiais recicláveis no mercado, pois é sobre o trabalho deles, precarizado e informal, que os intermediários e as indústrias conseguem, em curto prazo, repassar as reduções de preços. Quando o preço da matéria-prima virgem diminui, as indústrias passam a utilizá-la em substituição aos recicláveis, o que, por sua vez, estimula as indústrias de pré-beneficiamento a comprarem matéria-prima reciclada em menor quantidade. Os intermediários, buscando diminuir seus prejuízos econômicos, diminuem ainda mais os valores pagos aos catadores pela coleta (SANTOS *et al.*, 2011).

Os catadores, portanto, sempre estiveram incluídos na economia da reciclagem, mas de maneira perversa, precária e marginal.

Sua inclusão é *precária e marginal* porque, tal qual acontece com outras categorias sociais vinculadas a alguns setores do sistema produtivo brasileiro menos regulados, é garantida estritamente em termos do que é “racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital” (MARTINS, 1997, p. 20).

É também *perversa* porque se encontra sempre associada, dialeticamente, a várias formas reais de exclusão social: a exploração do trabalho dos catadores compromete sua dignidade e sua representação pública; está articulada a processos, sobretudo sutis e informais, de negação de direitos e de participação dos catadores nos processos de tomada de decisões técnicas, políticas e jurídicas relevantes para o setor; é uma situação de privação coletiva de direitos e condições dignas de trabalho, mas que é vivida por eles como algo individual e, em razão disso, manifesta-se, do ponto de vista subjetivo, no sentir-se discriminado ou mesmo culpado pela condição em que está (SAWAIA, 2006).

A inclusão econômica *precária, marginal e perversa* dos catadores é, portanto, a face da sua exclusão social. E as tentativas de inclusão social que não são capazes de modificar as formas de inclusão econômica perversa transformam-se, também, em formas de inclusão social perversa.

Sawaia (2006) entende que os processos sócio-históricos de exclusão no Brasil são constituídos pela sua contraditoriedade, ou seja, são idênticos aos processos de inclusão (inclusão social perversa):

A sociedade exclui para incluir e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão. Todos estamos inseridos de algum modo, nem sempre decente e digno, no circuito reprodutivo das atividades econômicas, sendo a grande maioria da humanidade inserida através da insuficiência e das privações, que se desdobram para fora do econômico (SAWAIA, 2006, p. 8).

Portanto, em lugar da exclusão, a autora refere-se à dialética da exclusão/inclusão para buscar revelar “as filigranas do processo que liga o excluído ao resto da sociedade no processo de manutenção da ordem social” (SAWAIA, 2006, p. 8).

O termo exclusão é constantemente aplicado a várias categorias sociais que sofrem algum tipo de privação, discriminação ou banimento para, dessa forma, serem incluídas por mediações de diferentes ordens, em um todo social (o “nós”) que as exclui, gerando sentimento de culpa individual pela exclusão (SAWAIA, 2006). Ou seja, mesmo incluídas, inúmeras e distintas formas sociais de segregação irão operar para que essas categorias permaneçam sempre diferentes de um todo social aparentemente privado de conflitos e contradições. As diferenciações as mantêm apartadas para que possam servir, a qualquer momento, como mão de obra superexplorada e dócil.

No campo do discurso jurídico, a diferenciação feita para garantir a inclusão social em termos de direitos, em muitas circunstâncias, atua como forma jurídica de segregação, acabando por favorecer, também, a reprodução das práticas de exclusão/inclusão social perversa. Como é atribuído, à maioria dos direitos vinculados ao objetivo de inclusão social, o caráter de direito prestacional ou de proteção social, sua efetivação acaba condicionada a fatores considerados de relevância geral. Assim, por exemplo, esses direitos são os primeiros a serem sacrificados para se manter o equilíbrio financeiro do Estado ou o desenvolvimento econômico do país em momentos de crise. Também não é incomum aparecer, no repertório das técnicas de interpretação e classificação normativa, dispositivos que operam de modo a favorecer a dialética da

exclusão/inclusão perversa (como o princípio da “reserva do possível” e as “normas de eficácia contida ou limitada”).

Na medida em que o vínculo dos catadores de recicláveis com a cadeia produtiva de reciclagem é dado pelo seu trabalho (explorado), as transformações nas relações de produção (regulando o setor) devem ser prioritárias por parte dos agentes públicos. Mas, como os processos de exclusão social são fenômenos multifacetados, tecidos em meio a trajetórias distintas de desvinculação, sua superação só pode ser perseguida de forma a integrar mudanças com dimensões sociais, culturais, jurídicas, econômicas e políticas, sem desconsiderar os conflitos e tensões aí imbricados.

As mobilizações e protestos sociais buscando transformações nesse cenário começaram a se esboçar a partir do processo de organização social, econômica e política dos próprios catadores, em articulação com vários grupos da sociedade civil (como as pastorais da igreja católica, a UNICEF, ONGs, frações do Poder Público e do setor privado, universidades e movimentos sociais). Isso na perspectiva de se melhorarem as condições de trabalho e renda dos catadores, regular o setor de reciclagem e institucionalizar novas políticas públicas de gestão integrada e gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil.

Nesse sentido, desde a década de 1980, surgiram as primeiras iniciativas de organização social e produtiva dos catadores em formato de associações e cooperativas, com a perspectiva inicial de geração de renda, maior autonomia aos profissionais e estabelecimento de novas formas de relação dos grupos de catadores com os poderes públicos, em especial com os Municípios.

Em 1989, foi criada a primeira cooperativa de catadores de recicláveis no Brasil: a Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE-SP). Após seu surgimento, ocorreu uma multiplicação de associações e cooperativas em diversas cidades do Brasil, que logo criaram mecanismos para atuação em rede social.

Há uma série de benefícios decorrentes da organização política, social e produtiva dos catadores. Eles conquistaram o reconhecimento jurídico do trabalho de catador como categoria profissional, seguido dos seus direitos sociais. Puderam garantir que sua saída dos lixões e aterros (principalmente as crianças e moradores de rua) fosse realizada com o mínimo de proteção social. A organização em cooperativas e associações também tem possibilitado, em diversas experiências,

a venda direta às indústrias de reciclagem, o que garante maiores preços na venda e, por consequência, a melhoria na renda (MARTINS, 2005; GONÇALVES-DIAS, 2009; GRIMBERG, 2007; GRIMBERG; TUSZEL; GOLDFARB, 2004).

A atuação das cooperativas em rede foi estabelecendo as bases para que surgisse, em 1999, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Em 2001, foi realizado o 1º Congresso Nacional dos catadores e dele se extraiu o principal documento do MNCR, a chamada Carta de Brasília, contendo as principais reivindicações do movimento, organizadas em três eixos: a) em relação ao Poder Executivo, a exigência de que os catadores tivessem recursos de fomento e subsídios para suas atividades de organização socioproductiva e de capacitação técnica, que a profissão fosse regulamentada e que fosse implantada a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos; b) a respeito da cadeia produtiva da reciclagem, a reivindicação da prioridade aos catadores e seus empreendimentos nas políticas de industrialização dos materiais recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia, como estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda; e c) sobre os moradores de rua, a luta pelo reconhecimento da sua existência, por parte do Censo do IBGE, com a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, além da sua inclusão em programas especiais, como "saúde da família" e similares, "saúde mental" e DST/AIDS/HIV.

O MNCR, no decorrer de sua história, fortaleceu o protagonismo de tais sujeitos nos espaços públicos para que fossem conquistadas melhores oportunidades de trabalho na reciclagem dos resíduos sólidos e que suas associações e cooperativas fossem consideradas parceiras prioritárias das instâncias municipais e federais para a realização da coleta seletiva (SILVA, 2006). Ele também favoreceu a ampliação da participação social e política dos catadores na formulação de políticas públicas ligadas a demandas como: combate ao trabalho infantil, educação ambiental, saneamento básico e sustentabilidade.

As mudanças legislativas que ocorreram, a partir de 2002, para combater os processos de inclusão/exclusão perversa dos catadores e reconhecê-los como agentes econômicos e sociais importantes na gestão integrada de resíduos sólidos foram elaboradas a partir dos encaminhamentos e deliberações realizados nos congressos, encontros e fóruns sobre resíduos sólidos e reciclagem que contaram com a participação do MNCR (SILVA, 2006). E, sem dúvidas, a aprovação da PNRS insere-se nesse rol.

## 2. A criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o protagonismo do MNCR

As discussões sobre a elaboração de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos no país têm sua origem no PL nº 354/89, proposta pelo Senado. Vários outros projetos/propostas substitutivas de lei e comissões especiais de estudo foram criados a partir de então, envolvendo setores sociais e órgãos públicos os mais diversos.

Em 2006, foi apresentado um substitutivo por uma comissão especial, a partir de contribuições advindas, principalmente, do Conama, de órgãos ministeriais, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (composto por 24 fóruns estaduais e vários municipais), das Conferências do Meio Ambiente (2003 e 2005) e do MNCR.

Os debates em torno do Projeto de Lei nº 354/89 estenderam-se até agosto de 2010, quando foi aprovada a Lei nº 12.305/10, resultado de um equilíbrio instável entre as várias forças sociais que a tornaram possível.

Dizemos instável porque a PNRS é decorrente de uma luta, em termos de hegemonia, entre várias forças sociais e diversos projetos materializados em discursos como: a) da sustentabilidade ambiental; b) da economia solidária; c) da valorização econômica do lixo; d) do “esverdeamento” da economia; e) da governança democrática; f) da integração dos catadores; g) da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Os elementos de convergência entre tais projetos permitiram consensos em torno da aprovação da PNRS. Mas cada um deles guarda um conjunto de contradições e tensões, que se revelam e entram novamente em disputa no momento seguinte à promulgação da Lei. Começa aí uma batalha pela produção dos sentidos e significados da lei.

O equilíbrio necessário para que a lei pudesse ser aprovada é desfeito por meio de processos complexos de resignificação, naturalização ou desgastes de palavras ou de conceitos nela contidos. Tais processos serão tão eficazes quanto mais os conceitos forem analisados de maneira apartada dos contextos reais que os engendraram ou as escolhas linguísticas do texto legislativo não forem analisadas a partir das tensões discursivas nelas imbricadas.

No caso dos catadores, à medida que eles puderam ingressar, como força social, na luta por novos direitos, puderam também ampliar o entendimento sobre as condições para sua

cidadania, ao mesmo tempo em que suas identidades individuais e coletivas foram se modificando. A adoção de cada um dos termos utilizados na lei para se referir aos seus direitos faz parte de uma intensa batalha que não tem a ver só com esse processo de construção da identidade de catador, mas com a disputa pela significação das suas demandas. A batalha pelas palavras e seus significados é, também, uma batalha de caráter político-social.

Todavia, quando a lei é aprovada, ela ingressa em um mundo de representações próprio (chamamos de ordenamento jurídico) e passa a ser interpretada e analisada, predominantemente, por uma categoria de técnicos que falam outra linguagem e, com frequência, são pouco sensíveis a essa disputa. Como o ato de interpretar a lei é um exercício de redução dos significados, a tendência é que, aos poucos, sejam empregados os significados disponíveis no repertório geral das práticas jurídicas, que pouco refletem as tensões presentes no momento de construção do texto da lei.

A redução de significados e a reapropriação dos conceitos também operam como mecanismos de debilitação dos direitos conquistados, sem que eles precisem ser revogados. Fairclough (2001) nomeia de mercantilização de práticas discursivas o processo de construção de textos (inclusive legais) capazes de operarem mudanças discursivas, mas não mudanças sociais e culturais significativas.

No caso da construção da PNRS, é possível constatar uma mudança significativa no discurso das forças sociais ali presentes, de modo a acomodar as crescentes tendências de “esverdeamento” da economia, de governança democrática, economia solidária, sustentabilidade ambiental e integração dos catadores. São acomodações que não criam compromisso, de fato, com as modificações no âmbito sociopolítico, mas são tão necessárias quanto uma “bela embalagem”. É condição para viabilizar a circulação de determinado produto. O que resta saber é se o compromisso expresso na PNRS com a valorização do trabalho dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis do Brasil se materializará em mudanças sociais e políticas efetivas ou tenderá a ser apenas um belo invólucro para velhas e novas formas de exclusão/inclusão perversas.

Nesse sentido, entendemos que o esforço interpretativo dos mecanismos de inclusão social, empoderamento econômico e participação dos catadores presentes na PNRS deve caminhar no sentido de compreendê-los articulados entre si, aos objetivos da lei, principalmente,

de integração do catador na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, bem como aos significados das lutas sociopolíticas dos catadores por reconhecimento e equidade.

### 3. A PNRS e a integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis

*Incluir* e *integrar* são verbos transitivos e, como tais, supõem um objeto (pessoa, animal ou coisa) sobre o qual recairão as ações significadas pelos verbos e praticadas pelos sujeitos.

Os significados encontrados para o verbo *incluir* são: encerrar, pôr dentro de; fazer constar de; juntar(-se) a; inserir(-se), introduzir(-se), fazer parte de certo grupo, certa categoria de pessoas. O termo refere-se à conduta de inserir alguém ou alguma coisa em algum lugar.

Para o verbo *integrar*, encontramos: incluir um elemento num conjunto, formando um todo coerente; incorporar(-se), integralizar(-se), adaptar alguém a um grupo ou coletividade; fazer sentir-se como um membro antigo ou natural dessa coletividade, unir-se formando um todo harmonioso (HOUAISS; VILLAR, 2001).

Considerando tais significados para *inclusão* e *integração*, poderíamos utilizá-los como sinônimos no processo de interpretação da lei, já que *inclusão* aparece dentre os significados possíveis para *integração*. Mas, do ponto de vista das ciências humanas e sociais, há um amplo esforço teórico no sentido de se distinguir os dois termos, especialmente quando eles são empregados para delimitarem-se políticas públicas de combate a inúmeras formas de desigualdades, pelo fato de se referirem a situações de inserção diferentes<sup>4</sup>. A *integração* tem como objeto da ação o próprio sujeito e, para tanto, Estado e sociedade devem oferecer serviços e recursos necessários para que o sujeito possa ser inserido em condições de maior igualdade possível com relação aos demais. No caso, por exemplo, dos estudos e debates sobre as políticas públicas voltadas para pessoas com deficiências, o termo *integração* foi substituído por *inclusão*, já que o primeiro cria uma expectativa de que a pessoa com deficiência possa vir a se assemelhar ao não deficiente, sendo que a intenção de tais políticas é a garantia de igualdade de

---

<sup>4</sup> Para ilustrar o uso distinto dos termos, seguem algumas referências bibliográficas que não apenas tratam deles, como também assumem uma perspectiva crítica em face do abuso (ou do próprio uso enquanto categoria de análise do social) da utilização de tais termos nas ciências sociais: BOURDIEU (1989), CASTEL (1999), DUPAS (1999), DURKHEIM (1984), FERNANDES (1970), GENTILI (1999), HOBBSAWN (2000), MARTINS (1997), OLIVEIRA (1997), POCHMANN (2004), XIBERAS (1993).

oportunidades sem a negação da diversidade. Com o termo *inclusão*, foi possível explicitar melhor que os problemas das pessoas com deficiência não advêm necessariamente das deficiências, mas sim do funcionamento social que determina os problemas ou cria desvantagens para os deficientes no desempenho de papéis sociais.

A PNRS faz uso dos dois termos, *inclusão* e *integração*, mas em contextos linguísticos distintos. *Integração* aparece no inciso XII do art. 7º, referindo-se aos propósitos de reconhecer os catadores como agentes econômicos e sociais relevantes nas políticas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos e garantir condições equitativas de oportunidade e obrigações entre o conjunto de agentes responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

Já *inclusão social* aparece duas vezes no texto da PNRS: no art. 15, V e no art. 17, V:

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

[...]

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

[...]

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

[...]

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Nas demais circunstâncias em que a lei se refere aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis ou às suas cooperativas e associações, os termos empregados são: participação, atuação, parceria, contratação e incentivo.

Apenas pela análise do contexto linguístico dos termos, já é possível entendermos que a inclusão social refere-se à garantia de direitos àqueles grupos de catadores que ainda sobrevivem em condições precárias e de superexploração (os que trabalham em lixões ou em condições similares). Essa é uma das condições para que os catadores e suas formas de organização socioprodutivas possam participar (econômica e politicamente), atuar em parceria (com setores privados e públicos), serem contratados (pelos serviços realizados), receberem

incentivos e apoio, enfim, para que o objetivo da *integração* deles na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos possa se efetivar.

#### 4. Responsabilidade compartilhada e a integração dos catadores

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é considerada uma das grandes inovações trazidas pela PNRS. Esse instituto, ao mesmo tempo em que delimita juridicamente as responsabilidades e atribuições de cada um dos agentes na gestão e gerenciamento de resíduos, prevê a integração e o protagonismo dos catadores, especialmente nas formas organizadas em cooperativas e associações.

Assim, o art. 7º, inciso XII, da lei prevê, como um dos objetivos gerais da PNRS, a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

A própria lei traz a definição de responsabilidade compartilhada, no seu artigo 3º, inciso XVII:

[...] 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.

Por tal dispositivo legal, os catadores foram incorporados ao conjunto dos vários sujeitos responsáveis ou partícipes da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos), cada um deles com atribuições distintas e encadeadas.

Os princípios gerais da PNRS norteadores da integração do catador na responsabilidade compartilhada são: a) a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; b) o desenvolvimento sustentável; c) a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade; d) o reconhecimento do resíduo sólido

reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social; e) o direito da sociedade à informação e ao controle social.

Além dos dispositivos referentes aos incentivos à organização e fortalecimento das cooperativas ou outras formas de associações de catadores, podemos encontrar na PNRS vários mecanismos jurídicos da lei que buscam operacionalizar a integração. Destacaremos aqui os mecanismos encontrados no tratamento dos seguintes temas: a logística reversa e a coleta seletiva.

#### 4.1 A logística reversa

A logística reversa busca eliminar ou reduzir os impactos ambientais decorrentes de atividades produtivas, sobretudo por meio da promoção do retorno dos materiais ao ciclo produtivo após o término da sua vida útil. Pela PNRS, ela é definida como (art. 3º, inciso XII):

[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por 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.

As suas implantação e operacionalização são obrigatórias aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos e embalagens indicados pela lei, para que recebam de volta os resíduos e embalagens gerados e deem a destinação adequada a eles.

O processo de recuperação dos bens pós-consumo inicia-se com a coleta e termina com a sua reintegração ao processo produtivo. A agregação de valor a tais produtos irá depender da habilidade dos agentes envolvidos na manipulação desses materiais em todo o seu percurso nos canais reversos (SOUZA; PAULA; SOUZA-PINTO, 2012). Historicamente, os canais reversos têm-se aproveitado da atividade de coleta de materiais recicláveis e reaproveitáveis, em especial as embalagens pós-consumo, feitas pelos catadores.

Um dos maiores desafios das cooperativas e associações de catadores tem sido manter algumas fontes de renda relativamente fixas que permitam suportar as oscilações frequentes de preço e volume de material reciclável da cadeia produtiva da reciclagem. Nos sistemas de logística

reversa há uma relativa estabilidade em termos de volume e de qualidade dos resíduos obtidos, o que pode favorecer o equilíbrio financeiro das organizações de catadores.

Por essas razões, a participação das cooperativas ou outras formas de associações de catadores, em especial na coleta e triagem das embalagens pós-consumo, deverá ser priorizada dentre os procedimentos que podem ser adotados no sistema de logística reversa. Essa foi uma maneira não só de se reconhecer juridicamente a relevância do trabalho dos catadores, mas, sobretudo, de promover a emancipação econômica dos catadores.

Como medida indutora da inserção das cooperativas ou outras formas associativas de catadores nos sistemas de logística reversa, a PNRS prevê aos projetos que estabelecem a parceria, prioridade na concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios instituídos pelos entes federados (art. 44, II).

De acordo com o Decreto nº 7.404/10, que regulamenta a PNRS, os instrumentos para a implementação e operacionalização da logística reversa são: os acordos setoriais, os regulamentos expedidos pelo Poder Público e os termos de compromisso. Quando ela é implantada por meio de acordo setorial, além da possibilidade de contratação das organizações de catadores para execução de ações propostas no sistema a ser implantado, é prevista a participação de representantes dessas organizações no processo de elaboração do acordo, juntamente com representantes do Poder Público, das indústrias e setores econômicos e dos consumidores. Esse seria um dos mecanismos voltados para a garantia da participação dos catadores nos processos de tomada das decisões, fortalecendo, desse modo, seu protagonismo e sua representatividade social.

Assim, nos sistemas de logística reversa estão previstos os seguintes mecanismos jurídicos voltados aos catadores:

a) a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, com o objetivo de *inclusão social e emancipação econômica*;

b) a representatividade da categoria nos processos de elaboração dos acordos setoriais, com propósitos de fortalecimento da sua *participação social*;

c) a criação de mecanismos que incentivem o setor empresarial a atuar em parceria com os catadores, com vistas à efetivação da *integração na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos*.

#### 4.2 A coleta seletiva

De acordo com a PNRS, os Municípios deverão estabelecer seus próprios planos de gestão de resíduos sólidos, nomeados de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, respeitando-se um conteúdo mínimo descrito na lei e a própria realidade local.

Já o art. 36 da PNRS determina que os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos também deverão priorizar “a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação” para sua atuação nas seguintes atividades: a) reaproveitamento e viabilização do retorno dos resíduos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos; b) coleta seletiva; c) cumprimento das atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial. Isso porque os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis foram reconhecidos pela PNRS “um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (art. 6º, VIII).

Dessa forma, são duas as obrigações cabíveis ao Poder Público Municipal: a) promoção da organização dos catadores em formato de cooperativas ou associações de catadores; b) fomento à sua emancipação econômica por meio da sua contratação para realização da coleta seletiva. Para cumpri-las, os Municípios poderão atuar em cooperação com os Estados e a União, respeitando-se o interesse local e autonomia municipal.

Cabe, portanto, aos Municípios o dever de realizar a inclusão social e emancipação econômica de catadores por meio de programas e ações de apoio (social, técnico, financeiro) à organização e funcionamento de organizações socioprodutivas. Ainda, como forma de viabilizar a integração deles na responsabilidade compartilhada, os Municípios devem priorizar a contratação das cooperativas e associações de catadores na prestação dos serviços de coleta e triagem, com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 36, § 2º da PNRS).

É importante reforçar, aqui, o entendimento desse último dispositivo, tendo em vista sua relevância para a realização dos objetivos gerais da PNRS: quando existem cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, ocorre o que vários autores em Direito Administrativo nomeiam de *redução integral da discricionariedade* da Administração Pública Municipal para contratações de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Isso significa que a discricionariedade para contratação de serviços públicos nesses casos é convertida em vinculação administrativa, em face da necessidade de se garantir a efetivação de interesses públicos primários previstos na PNRS (em especial, 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) e dos direitos fundamentais previstos não apenas na PNRS, mas também na Constituição Federal de 1988, e outros instrumentos legais que estão relacionados aos temas de resíduos sólidos e de proteção ao trabalho decente, ao meio ambiente e aos direitos sociais e econômicos dos catadores de recicláveis e reutilizáveis.

A redução da discricionariedade para fins de garantia de interesses públicos primários já é fenômeno bastante conhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Já as hipóteses de redução da discricionariedade administrativa em face da proteção de direitos fundamentais são recentes, porém cada vez mais utilizadas, considerando-se o processo atual de constitucionalização do Direito Administrativo (MARRARA, 2012).

Nesse contexto, diversos autores têm buscado fortalecer o argumento de que não cabe mais à Administração Pública apenas uma atuação em conformidade com a Constituição, mas, sobretudo, o dever de agir, de maneira propositiva, para a concretização dos conteúdos constitucionais, de modo que eles obtenham sua máxima eficácia. Nos termos do autor (MARRARA, 2012, p. 225):

[É] plenamente possível que a redução integral da discricionariedade a zero decorra não exatamente de um valor público, mas sim da obrigatoriedade de o poder público respeitar um ou mais direitos fundamentais, sobrando-lhe, por conta dessa tarefa constitucional, apenas uma escolha possível no caso concreto – a despeito da margem de escolha garantida originariamente pela legislação.

Assim, os direitos dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, bem como os interesses públicos primários previstos na PNRS operam no sentido de vincular a Administração

Pública Municipal à contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores para a execução dos serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, em especial, a coleta e triagem de resíduos reutilizáveis e recicláveis.

No que se refere aos programas e ações municipais voltados aos catadores, seus conteúdos podem contemplar, por exemplo, formas de: estímulo à capacitação, a incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas e associações de catadores; apoio a pesquisas voltadas para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e melhoria das condições de trabalho dos catadores (art. 44 do Decreto nº 7.404/10). Também é facultado ao município instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de “implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 42 da PNRS).

A organização dos catadores em cooperativas ou associações visa, principalmente: a) valorizar o catador como agente formal na gestão integrada dos resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis; b) melhorar a qualidade e o valor da matéria prima reciclada; c) reduzir os riscos à saúde dos catadores; d) ampliar a sua renda, a garantia de direitos sociais; e) favorecer o fortalecimento da sua representatividade política nos espaços de deliberação pública.

Na perspectiva do chamado federalismo de cooperação, a PNRS também prevê, aos 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, a prioridade no acesso a recursos da União, ou por ela controlados, para execução de empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

### **Considerações finais**

Conferir reconhecimento jurídico a demandas legítimas de determinados grupos sociais por meio da criação de lei é um passo fundamental no processo de fortalecimento da cidadania. Mas, uma vez promulgada, nem sempre uma lei é capaz de engendrar mudanças na

realidade ou de interromper processos de produção ou reprodução de situações de injustiça ou desigualdade.

A PNRS foi promulgada após um processo intenso de luta dos próprios catadores em movimento social para que o Estado os reconhecesse como sujeitos de direitos e buscasse formas de minimização das desigualdades entre os grupos que compõem a cadeia de reciclagem. Neste horizonte, buscou-se, com a PNRS, transcender às estratégias de inclusão degradadas, comuns a outras políticas ou programas públicos que acabam apenas por trazer alívio à pobreza. Ela precisaria redefinir o próprio papel do Poder Público no setor, dotando-o de capacidade política para regular o mercado da reciclagem sob os pressupostos de um projeto político democrático, garantidor direitos e não apenas das exigências do capital.

Nesse sentido é que as estratégias de integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos criadas pela Lei foram delineadas sobre dois eixos principais: o reconhecimento dos catadores pelo poder público na coleta seletiva, por meio do pagamento pelo serviço prestado, e a inserção dos catadores na logística reversa, garantindo condições justas de mercado e acesso a recursos (financeiros e técnicos). Em ambos, os desafios são inúmeros e multifacetados. Mas, o principal desafio parece ser o da inovação na própria forma de se pensar as políticas públicas para o setor. A Lei exige que os poderes públicos, sobretudo os municipais, olhem para os mecanismos jurídicos voltados aos catadores além das lentes que os aprisionam à gramática da “inclusão social”, pois o que se espera desses mecanismos é que eles sejam capazes de promover o reconhecimento dos catadores como agentes econômicos, políticos e sociais relevantes, a remuneração adequada do trabalho e condições reais de participação nos espaços de deliberação pública.

### Referências bibliográficas

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. São Paulo: Difel, 1989.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M. *et ali* (orgs) **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 1999.

DUPAS, G. **A economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DURKHEIM, E. **A divisão social do trabalho**. Lisboa: Presença, 1984.

FAIRCLOUGH, N. A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades. In: MAGALHÃES, C (org.). **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG, 2001.

FERNANDES, F. **Elementos de sociologia teórica**. São Paulo: Nacional, 1970.

GENTILI, P. (org.). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis: Vozes, 1999.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. **Catadores**: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

GOUVEIA, N.; PRADO, R. R. do. Análise espacial dos riscos à saúde associados à incineração de resíduos sólidos: avaliação preliminar. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 13, n. 1, Mar. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-790X2010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X2010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24/02/ 2013.

GOUVEIA, Nelson. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000600014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24/02/2013.

GRIMBERG, E. **Coleta Seletiva com inclusão social**: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. Experiências e Desafios. São Paulo: Instituto Polis, 2007.

GRIMBERG, E.; GOLDFARB, Y.; TUSZEL, L. **Estudo de caso sobre as cooperativas de coleta seletiva do Programa Coleta Seletiva Solidária da Cidade de São Paulo**. São Paulo: 2005 (Estudo).

HARGRAVE, J. et. al. **Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília: IPEA/Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, 2010.

HOBBSAWM, E. **O novo século**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARRARA, T. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 259, 2012, p. 207-247.

MARTINS J. S. **A exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARTINS, C. H. B. **Trabalhadores na reciclagem do lixo**: dinâmicas econômicas, socioambientais e políticas na perspectiva de empoderamento. Tese de Doutorado. UFRGS. Porto Alegre, 2005.

MARTINS, J. S. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/>. Acesso em: 08 de março de 2013.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 12, n. 33, fev. 1997.

POCHMANN, M. *et ali*. **A exclusão Social no Mundo**. São Paulo, Editora Cortez, 2004.

SANTOS, M. C. L. et. al. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de recicláveis no Brasil (MNCR). In.: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. **Movimentos sociais e participação**: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina. Florianópolis: UFSC, 2011.

SAWAIA, B. Introdução: exclusão ou inclusão perversa? In.: SAWAIA, B. (org). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Rio de Janeiro/Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA, R. B. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro. **Revista Internacional Interdisciplinar Inthertesis**, Florianópolis, v. 3, n. 2, jul/dez, 2006, pp. 1-40.

SIQUEIRA, M. M.; MORAES, M. S. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, Dec. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000600018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600018&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24/03/2013.

SOUZA, M. T. S.; PAULA, M. B.; SOUZA-PINTO, H. O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós-consumo. **ERA**, São Paulo, v. 52, n. 2, mar/abr. 2012, pp. 246-262.

XIBERAS, M. **As teorias de exclusão**: Para uma Construção do Imaginário. Lisboa: 1993.