

ENQUADRAMENTO DA SITUAÇÃO JURÍDICA DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS SOB A ÓTICA DA LEI Nº 12.305/2010

Pollyanna Flávia Mesquita de Queiroz 1

1. INTRODUÇÃO

Há algum tempo, vem-se construindo uma sociedade que produz resíduos sem cessar por um motivo óbvio: o estilo de vida apregoadado como ideal encontrou, no consumo, a busca incessante pela felicidade. Para se ter uma ideia da quantidade de resíduos sólidos que são acumulados, diariamente, no planeta, basta mencionar alguns dados registrados na pesquisa realizada pelo grupo de trabalho em Saneamento do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais - CREA/MG, acerca da coleta seletiva com inclusão social: cada cidadão americano produz mais de um quilo de resíduo por dia. Os japoneses construíram uma ilha para acumular, sobre ela, uma plataforma de resíduos que eles produzem – cerca de 52 milhões de toneladas vindas apenas de domicílios.

No Brasil, a produção crescente de resíduos é igualmente preocupante. Até a década de 1950, produzia-se menos de meio quilo de resíduos por habitante, na quase totalidade orgânico e facilmente absorvido pela natureza. Hoje, a produção per capita, segundo estudos do CREA, já ultrapassa a quantidade de 900 gramas diários e com material que demora séculos para ser absorvido pela natureza.

Com efeito, devido ao crescimento aviltante, os resíduos são um dos maiores problemas ambientais da atualidade, haja vista a ausência de um sistema que trate, eficazmente, 100% dos resíduos produzidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, como um marco regulatório para a melhor gestão dos resíduos sólidos no país, traduz novas alternativas para viabilizar a destinação adequada dos resíduos, considerando o bem-estar social e ambiental e, ao mesmo tempo, o trabalho dos catadores de materiais recicláveis, os quais realizam uma atividade de utilidade pública muito importante no contexto atual das cidades, atuando na coleta de materiais para reciclagem que, caso fossem descartados, ocupariam maior espaço em aterros sanitários e lixões.

Nesse passo, o objeto do presente artigo é abordar o enquadramento jurídico dos catadores de materiais recicláveis a partir do marco legal estabelecido na Lei nº 12.305/2010, que reconheceu a necessidade da integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, seja individualmente ou, principalmente, por meio das associações e cooperativas, nos programas de coleta seletiva.

2. A ESCASSEZ DE LOCAIS APROPRIADOS PARA DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL E O ADVENTO DA LEI Nº 12.305/2010

Segundo o IBGE (2004), cerca de 70% dos municípios brasileiros dispõem seus resíduos em “lixões” a céu aberto; essa prática impacta gravemente o solo, o ar, os recursos hídricos e a saúde pública.

Ademais, como observa Gouveia (1996), os índices de reciclagem no Brasil são muito baixos, sendo necessário, pois, o incentivo à coleta seletiva com adequada separação dos diversos materiais, tanto no momento da geração do resíduo quanto nas centrais de triagem.

A coleta seletiva deve, assim, promover a sensibilização da sociedade geradora de desperdício, para uma mudança de padrão de produção e consumo.

O componente de inclusão social dos catadores de material reciclável nos programas de coleta seletiva tem potencial para contribuir na redução das desigualdades sociais, já que a relação direta com o catador poderá viabilizar um vínculo de solidariedade, ampliando significativamente a participação da população nos programas de coleta seletiva.

Consoante estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a implantação da coleta seletiva é obrigação dos municípios. Nesse propósito, metas para ampliar e melhor gerir essa coleta são elementares e indissociáveis, devendo-se, pois, constar nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Com efeito, muito além de estabelecer diretrizes para o gerenciamento de resíduos sólidos, a Lei nº 12.305/2010 conferiu mecanismos para maior emancipação econômica e ascensão social dos catadores de recicláveis. Não se podem construir políticas públicas eficientes apenas com a edição de uma lei, é preciso que haja mudança de paradigmas e quebra de alguns padrões comportamentais quanto à forma de tratar com o acúmulo de resíduos sólidos urbanos em todo o país.

Em 1981, foi promulgada a Lei nº 6.938, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Tal marco regulatório instituiu princípios e traçou objetivos em relação ao meio ambiente no Brasil, além de criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A PNMA é um dos principais diplomas legais a respeito do meio ambiente no país e, mesmo anterior à Constituição Federal de 1988, mantém-se como um importante marco regulatório, uma vez que consagrou princípios e regras de grande importância para o direito ambiental brasileiro.

1 Analista com especialização em Direito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, lotada na 15ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Belo Horizonte. Especialista em Pós-graduação em O Ministério Público e o Novo Constitucionalismo pela Faculdade de Direito Milton Campos/Procuradoria-Geral de Justiça.

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil dedicou um capítulo específico à tutela do meio ambiente (capítulo VI do título VIII).

O artigo 225 é o núcleo da proteção ambiental no texto constitucional. Todavia, existem várias outras menções ao meio ambiente na Constituição. O texto constitucional de 1988 é considerado ambientalista. (SILVA FILHO, 2010, p. 46).

Nesse diapasão, considerando a mudança de paradigma do ponto de vista legislativo, com o advento da Constituição de 1988 e com o Estado mais atento à diversidade de demandas ambientais existentes na sociedade brasileira, promulgou-se, em 2010, após quase vinte anos de tramitação no congresso Nacional, a Lei nº 12.305, de agosto de 2010, a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Considerando a ausência de uma gestão integrada apta a disciplinar a disposição final de resíduos e a necessidade iminente de uma lei que disciplinasse a situação dos resíduos sólidos, foi proposto, na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei nº 203/1991, relativo à gestão de resíduos sólidos, o qual tramitou por quase vinte anos até a sua aprovação em 2010.

Vale destacar que, anteriormente à promulgação da Lei nº 12.305/2010, o descarte adequado de resíduos sólidos era disciplinado pela Lei nº 11.445/2007, legislação criada para as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

A Lei nº 11.445/2007 e algumas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente versavam sobre o gerenciamento de resíduos sólidos, contemplando a previsão da obrigatoriedade de apresentação de Plano de Gerenciamento para determinados resíduos, os quais reclamam um tratamento diferenciado em razão da periculosidade.

Assim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos traz em seu bojo um novo viés que amplia a visão meramente utilitarista e singular vinculada à preocupação focada na disposição final de resíduos domiciliares, para uma visão paradigmática realçada nas inovações da logística reversa, na responsabilidade compartilhada e no incentivo à integração dos catadores de materiais no ciclo de reutilização e reciclagem, considerando o reconhecimento dos resíduos sólidos como bens econômicos e propulsores de transferência de renda para esses trabalhadores.

Contudo, é notório que a Política Nacional de Resíduos Sólidos determina prioridades para a gestão e o gerenciamento desses resíduos, quais sejam: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos e disposição final ambientalmente adequada. Todos esses aspectos vinculam a previsão de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

É certo que o artigo 7º da Lei nº 12.305/2010 elenca diversos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre eles, destaca-se o inciso XII, que prevê a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A PNRS estimula, também, a prioridade no acesso aos recursos financeiros da União àqueles 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, além de programas para a participação dos catadores no processo de implementação da PNRS.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A PARTICIPAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme já mencionado, obriga todas as cidades a se adequarem à cadeia de produção, coleta, triagem e tratamento dos resíduos, ou seja, a organizar um sistema integrado de gestão de resíduos sólidos (art. 3º, X da Lei nº 12.305/2010).

Assim sendo, a mencionada lei cuidou, também, de estabelecer diretrizes para o fomento dos Catadores de Materiais Recicláveis, objetivando incentivá-los a fortalecer a dignidade pessoal.

A evolução prevista na lei é benéfica à classe dos trabalhadores que laboram manuseando tudo aquilo que ninguém mais quer – os resíduos, trabalho este, até então, sem reconhecimento e sem garantia para um trabalho organizado, detentor de direitos e garantias.

A Lei nº 12.305/2010 coloca o catador de resíduos sólidos como um agente de promoção ambiental. De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo IBGE em 2008, existiam, no Brasil, 70.449 catadores em área urbana, sendo 5.636 com idade de até 14 anos e 64.813 com idade acima da mencionada.

Esses trabalhadores tiveram sua categoria incluída, em 2002, no Código de Ocupações elaborado pelo Ministério do Trabalho, sob a denominação catador de material reciclável, código 5192-058. Com essa inclusão, esses tipos de trabalhadores poderão ter acesso à carteira assinada quando trabalharem como empregados, por exemplo, assim como inscrição no Instituto Nacional de Seguridade Social, dentre outros direitos.

A realidade é que os catadores de materiais recicláveis normalmente trabalham autonomamente, em condições subumanas de trabalho, como efetivos empregados, sem que tenham qualquer tipo de direito trabalhista ou previdenciário.

Tais trabalhadores exercem atividade em péssimas condições, visto que manuseiam resíduos sem utilizar qualquer equipamento de proteção individual, o que os deixa sujeitos a diversos tipos de doenças, uma vez que o local é propício para infestação de roedores, insetos, e pode haver materiais que não são adequadamente descartados, como vidros e seringas; afastando, ainda mais, essas pessoas de um trabalho digno, pois o direito à saúde do trabalhador implica um ambiente laboral salubre e em condições dignas.

Assim sendo, os catadores são pessoas totalmente discriminadas em face da atividade que executam. Trabalham na informalidade, sem qualquer garantia.

Intermediando a mão de obra dos catadores de materiais recicláveis existe, geralmente, o sucateiro, que explora essas pessoas, comprando o que coletam a preço vil e vendendo por um preço muito mais alto à indústria da reciclagem.

Sobre o assunto, aduz Magera (2003):

A rotina diária do catador muitas vezes ultrapassa doze horas ininterruptas; um trabalho exaustivo, visto as condições a que estes indivíduos se submetem, como seus carrinhos puxados pela tração humana, carregando por dia mais de 200 quilos de lixo (cerca de 4 toneladas por mês), e percorrendo mais de vinte quilômetros por dia, sendo, no final, muitas vezes explorados pelos donos dos depósitos

de lixo (sucateiros) que, num gesto de paternalismo, trocam os resíduos coletados do dia por bebida alcoólica ou pagam-lhe um valor simbólico insuficiente para sua própria reprodução como catador de lixo. (MAGERA, 2003, p. 34).

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos demonstra uma clara intenção de mudar esse panorama. Em diversas oportunidades, preconiza a possibilidade de os catadores terem os seus direitos, como trabalhadores, garantidos. Como exemplo, um dos instrumentos da mencionada lei é o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A União e Estados serão responsáveis, conforme previsão na lei, pela elaboração de um plano de resíduos sólidos e, em todos os casos, verifica-se a preocupação com a situação dos catadores de materiais recicláveis, pois tais planos têm como conteúdo mínimo, dentre outras situações, metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

4. A COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

A coleta de materiais recicláveis é um processo relativamente novo no Brasil e no mundo, a qual surgiu como resposta ao aumento exponencial da geração de resíduos urbanos nas últimas décadas. O crescimento significativo de produtos de baixa durabilidade e de embalagens faz com que a quantidade de resíduos seja cada dia maior.

Os impactos ambientais decorrentes da destinação inadequada dos resíduos e a pressão sobre os recursos naturais pelo consumo e desperdício crescentes levaram à busca de alternativas de gestão dos resíduos que incorporassem os princípios da minimização, reutilização e reciclagem dos materiais.

Reciclagem é um tema que tem sido muito debatido, transformando-se, às vezes, quase num modismo, visto como uma possibilidade concreta, ao alcance de todos para reduzir os graves problemas ambientais que ameaçam o planeta.

A coleta seletiva, que é o primeiro passo para reciclagem, é um processo aparentemente simples, do qual todos podem participar.

Em algumas situações, a coleta seletiva é proposta por “marketing” político ou até mesmo na expectativa de retorno financeiro imediato. Há, também, casos em que um município propõe a implantação desse serviço sem mesmo ter solucionado a coleta regular de resíduo e seu destino adequado.

De acordo com Besen (2006), vários artigos e trabalhos acadêmicos foram publicados ao longo dos últimos anos a partir da observação de experiências brasileiras de coleta seletiva. Constatou-se a importância da implementação de programas municipais em parceria com catadores organizados em associações e cooperativas, o que traz benefícios econômicos, ambientais e sociais. No entanto, esses trabalhos identificaram, também, a fragilidade de ordem econômica, legal, gerencial e organizacional, além da precariedade das condições de trabalho dos catadores.

O que se observa é que as publicações, embora numerosas, não têm sido suficientes para subsidiar tecnicamente a implantação de programas exitosos.

Segundo dados da pesquisa Ciclossoft do CEMPRE — Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE 2008), 405 municípios

têm programas de coleta seletiva, correspondendo 7% do total dos municípios brasileiros. Ainda conforme a mesma pesquisa do CEMPRE, o custo médio da coleta (R\$376,00/t) é cinco vezes maior do que o da coleta convencional (R\$73,00/t).

É importante lembrar que, no Brasil, a coleta seletiva tem também um forte componente social de combate à pobreza, pela necessidade de apoiar o trabalho dos catadores de materiais recicláveis que ficam nas ruas e nos “lixões” das cidades, de forma a melhorar suas condições de trabalho e aumentar a renda auferida.

A implantação ou fortalecimento de um programa de coleta seletiva em um município trata-se, portanto, de uma questão muito mais complexa do que normalmente se imagina. Demanda uma abordagem intersetorial que integre as áreas de engenharia, departamento ambiental, assistência social e setor econômico. Exige também uma forte atuação educativa para promover a revisão de valores culturais relacionados ao desperdício, que possibilitem a introdução de novas práticas no caso do resíduo gerado cotidianamente.

5. OS CATADORES DE RECICLÁVEIS EM FACE DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Embora os catadores desempenhem um papel fundamental na implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, eles ainda não possuem o reconhecimento merecido. Conforme registros do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis, desde meados de 1950, época do possível surgimento da profissão catador de reciclável, até os dias atuais, poucos foram os avanços no que se refere à efetiva valorização desses trabalhadores. Tanto é real o preconceito enfrentado por eles, que o corpo da Lei nº 12.305/2010 prevê a inclusão social, por meio da valoração de seu trabalho, como mecanismo de empoderamento, na tentativa de conferir maior dignidade aos catadores.

Cumprir esclarecer que, às custas de muitas reivindicações, atualmente, a profissão é reconhecida pela Classificação Brasileira de Ocupações.

Na concepção de Gonçalves (2003), há quatro tipos de catadores: os Trecheiros, que vivem no trecho entre uma cidade e outra, e catam resíduos, basicamente latas, para comprar alimentos; os Catadores de Lixão, que se instalam nos lixões ou vazadouros, não possuem jornada fixa de trabalho e muitos deles possuem outras atividades temporárias na construção civil; os Catadores Individuais, que catam por conta própria e preferem trabalhar de maneira independente, percorrendo as ruas das cidades puxando carrinhos, muitas vezes emprestados pelos sucateiros; e os Catadores Organizados, que se estruturam em cooperativas ou ONGs.

De acordo com dados do IBGE (2008), existem, no Brasil, cerca de 70.449 catadores de material reciclável na zona urbana. Destes, 5.636 estão na faixa etária abaixo dos 14 anos e 64.813 estão acima dessa idade. Com base nos dados levantados, não é difícil traçar um perfil para esse trabalhador: pessoas de baixa renda, detentores de pouco ou nenhum grau de estudo e sem qualificação profissional. Trata-se de mulheres, homens, crianças e adolescente, famílias inteiras buscando seu sustento no recolhimento de recicláveis. Estima-se que cerca de 89% do trabalho de produção da matéria-prima que é encaminhada para a indústria é realizado pelos catadores.

6. CONCLUSÃO

A sociedade contemporânea, adaptada ao consumo massivo, tem encontrado dificuldades em acatar a necessária mudança de hábitos em razão da atual situação ambiental do planeta. Considerando a “descoberta” de que os recursos ambientais são finitos e em prol da sobrevivência desta e das próximas gerações, é urgente trabalharmos por uma mudança de paradigmas na forma de nos relacionarmos e de nos colocarmos no mundo.

É urgente este novo olhar para a situação dos resíduos sólidos, sendo certo que, sem o envolvimento de todos - poder público, empresas, sociedade - as perspectivas de redução dos malefícios ambientais, sociais e econômicos trazidos pela disposição inadequada dos resíduos não são positivas. Malgrado o cenário delineado, temos a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instrumento valioso para se organizar o sistema e contribuir para a mudança que se espera.

Para aqueles que laboram com resíduos sólidos, não é diferente, pois a lei demonstra a preocupação, em vários de seus artigos, com a melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores, a fim de que deixem de ser explorados no desempenho do trabalho a que se propõem, com subordinação subumana aos atravessadores de mão de obra, e passem a ser estimulados a se associarem, formando cooperativas de trabalho – verdadeiras cooperativas -, a fim de que tenham direitos garantidos.

Ao associar-se, o catador terá oportunidade de gerar sua própria renda, inserindo-se socialmente, tendo condições de proporcionar à sua família uma melhor qualidade de vida, com direito a melhores condições de trabalho, melhor refeição à mesa, melhor educação, mais saúde e acesso a lazer.

7. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2004.

BESSEN, Gina Rizpah. **Coleta seletiva com inclusão de catadores**: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 292.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 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/l12305.htm>. Acesso em: 22 dez. 2017.

CEMPRE. **Guia da coleta seletiva de lixo**. Disponível em: <<http://www.cempre.org.br/>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.

GONÇALVES, Pólitá. **A Reciclagem Integradora dos Aspectos Ambientais, Sociais e Econômicos**. Série Economia Solidária, v. 5, Editora Fase, 2003.

GOUVEIA, Nelson. **Saúde e meio ambiente nas cidades**: os desafios da saúde ambiental. 21. ed. World Healthy Organization, 1996.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça cidade e estados do Brasil**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 out. 2017.

Lista da Classificação Brasileira de Ocupações, p. 65. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MAGERA, Márcio. **O caminho do lixo**. São Paulo: Átomo, 2013.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabrício Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos**: o que diz a lei. 3. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2015.