

RELATÓRIO TEMÁTICO

CATADORAS E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS



© 2022 Defensoria Pública da União. Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Palácio da Agricultura, Bloco F, Quadra 01, Setor Bancário Norte, Brasília/DF - CEP nº 70.040-908

Defensor Público-Geral Federal

Daniel de Macedo Alves Pereira

Subdefensor Público-Geral Federal

Fernando Mauro Barbosa de Oliveira Júnior

Secretário-Geral de Articulação Institucional

Gabriel Saad Travassos

Secretária de Ações Estratégicas

Roberta Pires Alvim

Secretária de Atuação no Sistema Prisional

Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro

Assessor para Casos de Grande Impacto Social

Ronaldo de Almeida Neto

Secretário de Acesso à Justiça

Murillo Ribeiro Martins

Defensor Nacional de Direitos Humanos

André Ribeiro Porciúncula

Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

César de Oliveira Gomes

Assessor Relações Governamentais

Thiago Moreira Parry

Elaboração:

Aline Memória de Andrade

Thales Leal Gomes

Antonio Carlos Torres de S. de Maia e Padua

Claudio Luiz dos Santos

Antonio Ernesto de Fonseca e Oliveira

Revisão:

Gabriel Saad Travassos

Roberta Pires Alvim

1. BREVE HISTÓRICO

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. A lei define responsabilidades do Poder Público e dos geradores de resíduos, incluindo o setor privado e os consumidores.

No Brasil, a maior parte dos RSU coletados (61%) continua sendo encaminhada para aterros sanitários, com 46,4 milhões de toneladas enviadas para destinação ambientalmente adequada em 2022¹. Por outro lado, áreas de disposição inadequada, incluindo lixões e aterros controlados, ainda seguem em operação em todas as regiões do país e receberam 39% do total de resíduos coletados, alcançando um total de 29,7 milhões de toneladas com destinação inadequada². Neste contexto, catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis se tornam protagonistas nesta política pública inclusiva.

A Defensoria Pública da União possui Grupo Nacional de Trabalho voltando à promoção de direitos das Catadoras e dos Catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis – GT – Catadoras e Catadores, criado em 2015, cujas atribuições dos membros, dentre outras, é a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, visando a defesa dos grupos sociais que demandam especial atenção do Estado, especialmente no que toca à incisão *socioambiental* dos coletivos e das cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis nos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa – PNRS (Lei nº 12.305/2010).

¹ Panorama 2022 – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 08 dez. 2022.

² Panorama 2022 – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 08 dez. 2022.

2. SOBRE ESTE RELATÓRIO TEMÁTICO

O presente relatório foi construído pela Defensoria Pública da União, com base na experiência de trabalho dos membros do GTC DPU.

Por meio dele pretende-se contribuir para a proteção e garantia de direitos das catadoras e dos catadores, em uma tentativa de fazer coro com as legítimas aspirações dessas trabalhadoras e trabalhadores manifestadas diretamente pelo Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis – MNCR, pela Associação Nacional de Catadores – ANCAT e pela União Nacional das Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis – Unicatadores.

Assim, para assegurar que não existem contradições com aquilo que pretendem, deu-se conhecimento prévio do seu teor ao MNCR e à ANCAT, que concordaram com o encaminhamento.

3. NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB ANÁLISE

- Portaria Interministerial nº 274/2019 (Recuperação Energética de Resíduos Sólidos Urbanos)
- Decreto nº 10.936/2022 (Regulamenta a Lei nº 12.305/2010 que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos)
- Decreto 10.936/2022 (Regulamento da Política Nacional de Resíduos Sólidos)
- Decreto nº 11.043/2022 (Dispõe sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos - PLANARES)
- Decreto 11.044/2022 (Certificado Recicla+)
- Programa Lixão Zero
- Projeto de Lei nº 3997/2012, Projeto de Lei nº 295/2011 e Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 309/2013 (insere a/o catador/a de materiais recicláveis e reutilizáveis como segurado especial – altera Lei nº 8.213/91 e a CF)
- Projeto de Lei (PL) nº 639/2015 (Incentiva a queima de resíduos sólidos para geração de energia)
- Projeto de Lei nº 4461/2019 (obriga supermercados a doar recicláveis às cooperativas e associações de catadoras/es)
- Projeto de Lei nº 6165/2016 (Institui a coleta seletiva solidária no âmbito dos órgãos federais, prevento a participação das/os catadoras/es)
- Projeto de Lei nº 7127/2014 (institui crédito presumido do IPI)

3.1. Programa Lixão Zero e a Portaria Interministerial nº 274/2019

Problemas identificados: Ao estabelecer metas e cronograma para o encerramento dos lixões, o programa não faz referência às catadoras e aos catadores de recicláveis, tampouco ao protagonismo que lhes é reconhecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/10.

Também é preocupante o incentivo à incineração de resíduos sólidos urbanos. Isso porque tal opção vai na contramão dos mandamentos legais de implantação e implementação da coleta seletiva com a participação dos catadores. Resultado disso é a possível perpetuação dos baixíssimos percentuais de reciclagem no país. É que tais usinas indicadas na Portaria Interministerial nº 274/2019, provavelmente, utilizarão material reciclável e reutilizável como combustível, notadamente plásticos, e emitirão gases poluentes, prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública. Essa preocupação está presente em experiências e estudos internacionais de conhecimento público.

Recomendações: tendo por norte legal o protagonismo de catadoras e de catadores, faz-se necessária a adequação do programa para:

- a) condicionar o encerramento dos lixões à prévia inclusão produtiva de catadoras e de catadores organizados em cooperativas e associações;
- b) estabelecer a obrigação de contratação direta das cooperativas e associações de catadores, e que eventual não contratação deve ser justificada de maneira plausível e consistente, bem como informada pelo devido processo legal, com contraditório e ampla defesa;
- c) proibir a recuperação energética por meio da incineração de resíduos; e
- d) implementar, de forma solidária, por todos os entes da federação, o instrumento econômico (art. 42), prevendo incentivos fiscal, financeiro e creditício, condicionados à efetiva participação das associações e cooperativas na coleta seletiva e na logística reversa.

3.2. Portaria Interministerial 274/2019, Decreto 11.043/2022 e Projeto de Lei 639/2015

Pelas razões apontadas no tópico anterior, considerando que se busca apenas o estímulo da incineração de resíduos, **recomenda-se:**

- a) a revogação da Portaria Interministerial 274/2019;
- b) a revogação ou, ao menos, revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARES, com exclusão dos pontos 1.1.5.4.2 e 1.1.5.4.3, além de toda e qualquer autorização, incentivo e referência à recuperação energética por meio de incineração e coprocessamento de combustível derivado de resíduo, notadamente por cimenteiras; e
- c) não aprovação do Projeto de Lei 639/2015.

3.3. Decreto 10.936/2022 e Projeto de Lei 6.165/2016

Problemas identificados: O atual Decreto regulamentador da PNRS falha ao não ter por norte o protagonismo das catadoras e dos catadores. Não há detalhamento de como se dará a execução da política pública inclusiva imposta pela lei, visto que minimiza a relevância das catadoras e dos catadores no processo de transição para o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Pode-se observar exemplos nos seguintes dispositivos:

- a) **art. 14, § 3º c/c arts. 36 e 37:** prevê a participação de “outros grupos interessados”, em concorrência com as cooperativas e associações de catadoras e de catadores, na coleta seletiva. Às cooperativas e associações coube historicamente concretizar a coleta seletiva; logo, a sua contratação direta pode e deve ser levada a efeito pelo poder público, sem prejuízo de outros serviços que possam prestar para grandes geradores e empresas obrigadas à logística reversa. Apenas nos casos em que não exista cooperativa ou associação se poderia admitir a abertura para “outros grupos interessados”;

b) **art. 30, § 2º**: afasta-se do PNRS (art. 6º, VIII) ao não considerar o valor social e econômico dos resíduos sólidos, sua natureza jurídica e sua apropriação pelas catadoras e os catadores;

c) **arts. 40 a 43, e 85, III**; não reproduz a Coleta Seletiva Solidária, tornando facultativa a destinação de descartes da Administração Pública federal para cooperativas e associações. Tampouco estabelece obrigação de contraprestação financeira pelos serviços prestados por catadoras e catadores, além de criar, para estes, responsabilidades incompatíveis com a *ratio* de uma política pública inclusiva;

d) **art. 82**; não prevê, tampouco incentiva, a participação das catadoras e dos catadores na educação ambiental voltada para eficiência da coleta seletiva e da reciclagem; e

e) **art. 31**; incentiva a recuperação energética pelo aproveitamento do calor gerado com a incineração de resíduos, o que atrai as críticas e considerações já antes expostas nos subtópicos anteriores.

A regulamentação revogada (Decreto 7.404/2010), além de mais consentâneo com a PNRS, também estabelecia o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis - CIISC, importante instrumento de participação e controle social.

Recomendações:

a) revogação do Decreto 10.936/2022, com a reprivatização do Decreto 7.404/2010;

b) Reinstauração, por lei, da Coleta Seletiva Solidária com a aprovação do Projeto de Lei 6.165/2016, ou, ao menos, a reprivatização do Decreto 5.940/2006.

3.4. Projeto de Lei 3.997/2012 e Proposta de Emenda à Constituição 309/2013

Problema identificado: O universo de catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis reúne desde quem consegue prestar serviço diretamente para

grandes geradores e para o poder público, até aquelas e aqueles em situação de rua. Por este motivo, é fundamental o acesso deste grupo profissional à previdência social, na qualidade de segurados especiais, sem a exigência de comprovação de tempo de contribuição.

Ademais, é importante observar na relação previdenciária o desgaste físico exigido pelo trabalho que realizam, o que justifica a redução da idade mínima para a aposentação.

Recomendação: articulação com o Congresso Nacional para a aprovação do PL n. 3.997/2012 e da PEC n. 309/13.

3.5. Decreto 11.044/2022 e Projeto de Lei 4.461/2019

Problema identificado: O Decreto 11.044/2022, que institui o Certificado Recicla+, não aproveita a experiência de catadoras e catadores para a certificação de práticas sustentáveis, tampouco determina a sua participação na gestão da logística reversa.

Recomendação:

a) Alteração dos arts. 13 e 14, § 3º, para incluir cooperativas e associações de catadoras e catadores como entidades gestoras da logística reversa e aproveitamento desses profissionais, mediante remuneração, na certificação das práticas sustentáveis com o selo Recicla+;

b) Aprovação do Projeto de Lei 4.461/2019, destinando embalagens de plástico, latas de alumínio e embalagens de vidro para entrega a cooperativas de catadoras e catadores, ou para a coleta seletiva.

3.6. Lei 11.196 /2005, art. 48, Projeto de Lei 5.196/2016 e demais projetos apensados

Problema identificado: É imprescindível valorizar e estimular, também pela tributação, o trabalho de catadoras e catadores, bem como a constituição de cooperativas e associações.

Recomendação: a análise detalhada dos projetos de lei existentes e a formulação de outros que isentem e suspendam impostos, taxas e contribuições, ou concedam créditos tributários para atividades vinculadas à economia circular levadas a cabo ou com a participação de cooperativas e associações.

4. Conclusão e considerações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Quando da elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, ficou claro que sua implementação, e em especial o necessário encerramento dos lixões, não poderia prescindir da inclusão socioambiental das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que ali desempenhavam suas atividades.

O protagonismo da catadora e do catador na PNRS nada mais é que reconhecimento de direitos. É, também, o resgate da dívida histórica que a República e a sociedade brasileira acumularam com aqueles que, na omissão de sucessivos governos, realizam atividade de natureza pública, de incomensurável valor ambiental.

Ao reconhecer no resíduo sólido reutilizável e reciclável um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, VIII), não cabe na PNRS qualquer interpretação normativa ou medida administrativa que implique na impossibilidade de exercício da importante atividade laboral de catadoras e de catadores. A preocupação política e jurídica com a com este grupo tem a mesma relevância que a lei confere aos aspectos ambientais.

Por esses motivos, a PNRS estabeleceu que, concomitantemente ao fim dos lixões, a Administração Pública deve garantir a inclusão social e emancipação econômica das catadoras e dos catadores (art. 7º, XII). Em outras palavras, respeitados os prazos legais (art. 54), o lixão só poderá ser encerrado com a efetiva inclusão produtiva da última da catadora (art. 15, V; art. 17, V).

Para garantir a inclusão produtiva, a PNRS determina ainda que o poder público estimule a formação de cooperativas e associações de catadoras e de catadores e, assim

organizados, se constituirão, necessariamente, como parte integrante da coleta seletiva mantida pela municipalidade (art. 18, § 1º, II)

Também se alcançará a inclusão produtiva de catadoras e de catadores por meio da participação de suas cooperativas e associações na logística reversa exigida, pela PNRS, aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens (art. 33, § 3º, III).

Impende ainda que se registre que a obrigação legal de inclusão social e emancipação econômica dos catadores é regida pelo princípio da solidariedade, ou seja, todos os entes da federação são responsáveis por concretizá-la (art. 1º, caput; 4º; 7º, VIII; 8º, VI e XIX; 10; 12, caput; 15, VI; 17, VI; 19, XI; 25; 29, caput e parágrafo único; 42, caput; 44, caput; 51).

Esclarece-se que a inclusão produtiva não se resume apenas à contratação direta de cooperativas e de associações (Lei 14.133/2021, art. 72). Também devem ser estimulados empreendimentos e a capacitação empresarial e profissional de catadoras e de catadores, incentivos às cooperativas e associações, retribuição pelos serviços de agentes ambientais, e a indenização por eventuais perdas que lhes sejam impostas pelo poder público por razões ambientais.

Não restam dúvidas de que o tratamento adequado dos resíduos sólidos é uma necessidade inquestionável para a humanidade. A Defensoria Pública da União entende e defende o encerramento das atividades nos lixões; o tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Por outro lado, não podemos esquecer que esse processo de transformação social e cultural envolve “agentes públicos de fato” (as catadoras e os catadores) responsáveis por fazer aquilo que o poder público nunca fez.

A catadora e o catador sempre estiveram onde deveriam estar os agentes públicos responsáveis pela gestão, gerenciamento e execução dos serviços afetos aos resíduos sólidos. Na omissão do poder público é o catador quem realiza o serviço há dezenas de anos, deve ser destinatário prioritário de políticas públicas que assegurem o trabalho e vida dignas.

